CAMERA DEI DEPUTATI N. 1125

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati CIBOTTO, PENAZZATO, BIASUTTI, STORCHI, CALVI, DE MARZI FERNANDO, BUTTÈ

Annunziata il 4 agosto 1954

Formazione dei pubblici elenchi delle acque del demanio marittimo

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di legge, che abbiamo l'onore di presentare al vostro esame ed alla vostra approvazione, ha lo scopo di colmare una grave lacuna del titolo II, capo I, del Codice della navigazione in ordine alle acque che fanno parte del demanio marittimo, e di eliminare definitivamente tante incertezze in materia di così grande importanza.

L'articolo 28 del detto Codice, al pari dell'articolo 822 del Codice civile relativamente ai beni in genere del pubblico demanio, fa soltanto una enumerazione esemplificativa delle acque appartenenti al demanio marittimo. Ma non contiene una enunciazione di principio, che indirizzi la pubblica Amministrazione in base a criteri più positivi di individuazione di tali acque. Dimodoché detti criteri sono lasciati praticamente o al discernimento dei funzionari o all'interpretazione, caso per caso, della Magistratura, con conseguente intralcio all'esercizio delle funzioni di competenza del Ministero della marina mercantile ed, in particolare, delle Capitanerie di porto. Per cui non sempre riesce agevole l'applicazione delle complesse norme, che regolano i molteplici usi marittimi, la disciplina della navigazione specialmente alle foci dei fiumi e nei canali interni, la polizia delle acque, l'utilizzazione delle stesse a scopi industriali, come la pesca, la competenza amministrativa e giudiziaria delle Capitanerie di porto, ecc.

Alla lacuna abbiamo inteso porre rimedio con l'articolo 1 della presente proposta di legge, il quale esprime quella enunciazione di principio che manca all'articolo 28, e cioè l'attitudine, attuale o potenziale, a servire agli usi pubblici marittimi.

Il principio è accettato dalla pluridecennale elaborazione della giurisprudenza e della dottrina, ed è stato anche codificato all'articolo 1 del testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775, nei riguardi delle acque appartenenti al demanio idrico, e per gli usi ai quali esse si prestano. Il Ministro Guardasigilli del tempo ne ha fatto espresso richiamo nella sua relazione al Codice della navigazione; ma il non averlo inserito all'articolo 28, con le varianti necessarie alla fattispecie, è stato un errore conseguente all'affrettata compilazione di quel codice.

È stato un errore sia per la natura delle acque, sia perché, per quanto concerne quelle del demanio marittimo, non ha importanza determinante l'ampiezza dei bacini né la loro capienza, ma prevalentemente l'attitudine a servire agli usi marittimi, con particolare riguardo alla difesa nazionale, alla navigazione, alla pesca, all'accesso ai porti,

alle darsene ed ai lidi, nonché all'approdo, all'ormeggio e al rifugio dei natanti.

Oltre alla natura di acque salse o salmastre, era poi necessario precisare un altro importante requisito, quello cioè della soggezione alla libera espansione delle maree: requisito che presuppone quella libertà di comunicazione, senza della quale è difficilmente concepibile la possibilità di esercizio di un uso pubblico marittimo e conseguentemente la demanialità delle acque. Queste lacune sono state colmate con l'articolo 1 della presente proposta di legge.

È parso poi opportuno allargare la esemplificazione dell'articolo 28, aggiungendo alla lettera *a*) le sacche, che non sempre sono aperte al mare quel tanto da confondersi col mare territoriale, pur non essendo ancora lagune. Alla lettera *b*) è prevista la libera comunicazione non soltanto col mare, ma anche con altri bacini di acque salse e salmastre appartenenti al demanio marittimo: inclusione, che potrebbe forse apparire superflua data la continuità dell'elemento naturale attraverso la comunicazione; ma si è verificato qualche caso di incertezza, che sembra utile eliminare. Alla lettera *d*) sono aggiunte le pertinenze, quali possono essere i fossi utilizzabili per l'approdo di piccoli natanti e per la pesca. Alla lettera *e*) sono stati aggiunti i bacini di acqua salsa o salmastra isolati naturalmente o artificialmente dal mare o da altre acque pubbliche salse o salmastre, perché esse non perdono per il solo fatto dell'isolamento, comunque avvenuto, il carattere originario della demanialità.

Per il principio della incancellabile demanialità delle acque conservanti l'attitudine agli usi di pubblico generale interesse, è sembrato indispensabile riacquisire al demanio acque che siano state comunque cedute a terzi. Al legislatore non possono interessare le ragioni e le modalità dell'avvenuta cessione, che sottrae in modo definitivo alla collettività beni aventi naturale destinazione all'uso pubblico, e non può pertanto esimersi dal dichiarare tali cessioni prive di effetto (articolo 2).

Il principio, che la libera comunicazione con il mare, sia pure per una sola parte dell'anno, determina la demanialità delle acque, va evidentemente applicato anche al caso in cui la libera comunicazione venga a verificarsi in prosieguo di tempo per eventi naturali. Il dinamismo del mare provoca non di rado mutamenti nella situazione originale dei luoghi, talvolta così radicali da trasformare la primitiva configurazione e consentire l'esercizio degli usi marittimi nei bacini di nuova formazione. E poiché è pacifico che ove giunge il mare con le sue normali espansioni ivi è demanio marittimo, ne consegue la demanialità anche nei bacini derivati dalle trasformazioni naturali.

È sembrato tuttavia opportuno stabilire un termine all'iscrizione di tali bacini nel demanio marittimo, a tutelare e salvaguardare diritti privati colpiti dall'evento dannoso: termine fissato in anni 10 in base alla presunzione che, se durante il suo decorso non siasi interrotta la comunicazione, la modificazione sia così radicale da considerarsi permanente (articolo 3).

Una questione è stata considerata con particolare riguardo, in quanto coinvolge notevoli interessi, che hanno riflessi anche nel campo dell'economia nazionale; quella delle valli salse da pesca chiuse, la cui posizione giuridica è necessario definire.

È vero che queste valli chiuse sono venute creandosi nell'alterno contrasto fra i fiumi ed il mare, e cioè fra acque pubbliche, per cui taluni interpreti tendono a configurarle tuttora come acque pubbliche; ma è anche vero che, cessata l'attitudine agli usi pubblici marittimi, esse sono state a suo tempo alienate regolarmente e iscritte in catasto. Tale iscrizione sarebbe di per sè stessa, indipendentemente dai titoli originali di acquisto, un riconoscimento della proprietà privata, o per lo meno una legittima presunzione di detta proprietà. Il fatto poi che manchi la libera comunicazione col mare, perché tale non può ritenersi la presa di acque salse a mezzo di manufatti artificiali manovrati dall'uomo, toglie ad esse un imprescindibile carattere della demanialità.

Sembra quindi opportuno che il Ministero della marina mercantile, nell'attuazione della legge, possa controllare i titoli di proprietà delle valli da pesca, ma debba limitare la sua funzione al solo controllo dei titoli, ritenendo efficace il possesso *ab immemorabili* che sostituisce in ogni caso validamente il titolo d'acquisto.

Una volta fissati i requisiti, in forza dei quali si riconosce alle acque, oggetto del presente disegno di legge, il carattere della demanialità, appare di evidente interesse ed utilità formare il catasto di esse, perché sia la pubblica Amministrazione sia i cittadini sappiano quali sono le acque considerate soggette agli usi pubblici marittimi, e le norme di legge, che conseguentemente ad esse si applicano. L'utilità dimostrata dalla formazione di un catasto del demanio idrico

a mezzo di pubblici elenchi, consiglia analoga applicazione anche per quanto riguarda gli elenchi principali e supplettivi delle acque del demanio marittimo (articolo 6). E non sembra opportuno discostarsi dalle formalità previste dal predetto decreto reale, salvo per quanto riguarda l'Amministrazione competente alla formazione degli elenchi. Così come pare opportuno attribuire ai tribunali delle acque la conoscenza di eventuali opposizioni, anche per il carattere specifico della materia (articoli 7 e 8).

Si potrebbe discutere se conservare a favore del proprietario delle acque, successivamente iscritte nel demanio marittimo, l'uso della pesca. Ma è noto che un effetto della demanialità è quello di sottrarre il bene demaniale alla disponibilità dei privati, anche nei riguardi di qualsiasi uso, salvo che la legge non ne faccia espresso riconoscimento. La tendenza prevalente è oggi contraria al riconoscimento di un qualsiasi uso particolare, non derivante da una concessione dell'Autorità amministrativa.

Nel caso particolare tali condizioni, per quanto riguarda l'uso della pesca, in effetti non possono esistere. L'insistenza di diritti particolari a carattere patrimoniale su acque del demanio marittimo sarebbe lesiva delle demanialità, per cui il trasferimento delle acque, già utilizzate come acque private, al demanio marittimo, deve effettuarsi senza il vincolo di riserva di un qualsiasi particolare uso, ivi compreso quello della pesca (articolo 9), che verrebbe a sottrarre ai pescatori un proficuo campo di lavoro.

Spetterà alla pubblica Amministrazione valutare, secondo criteri di pratica utilità, l'opportunità di accordare l'utilizzazione delle acque demaniali in regime di concessione, e secondo norme che ne assicurino la migliore produttività, tenuto conto dei diritti di godimento spettanti anche ai lavoratori della pesca.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Fanno parte del demanio marittimo oltre al lido del mare, alla spiaggia, alle rade e ai porti, indicati nell'articolo 822 del Codice civile, tutte le acque salse o salmastre che siano soggette alla libera espansione delle maree, e abbiano o acquistino attitudine a servire alla difesa nazionale, nonché agli usi pubblici marittimi quali la navigazione, l'approdo, l'ormeggio e il deposito delle barche, la pesca ed altre industrie marittime, il rifugio dei natanti, l'accesso ai porti, alle darsene, ai lidi.

Tali sono:

a) le lagune e le sacche;

b) i bacini di acqua salsa o salmastra che comunicano liberamente col mare almeno durante una parte dell'anno, o con altri bacini di acqua salsa o salmastra appartenenti al demanio marittimo;

c) i canali e tutte le acque salse o salmastre utilizzabili per usi pubblici marittimi;

d) le pertinenze delle acque del demanio marittimo;

e) i bacini di acqua salsa o salmastra, che siano stati naturalmente o artificialmente isolati dal mare e da altre acque pubbliche salse o salmastre, se non sia intervenuto un atto espresso di sdemanializzazione.

ART. 2.

Le acque indicate nell'articolo precedente fanno parte del demanio marittimo anche se siano state comunque alienate o cedute a terzi, purché abbiano conservato, o abbiano acquistato successivamente all'alienazione o alla cessione, l'attitudine a servire alla difesa nazionale o agli usi pubblici marittimi.

ART. 3.

I bacini di acqua salsa o salmastra, che per eventi naturali acquistino la libera comunicazione col mare o con le acque salse del demanio marittimo, vengono iscritti negli elenchi del demanio marittimo se trascorsi 10 anni dall'evento, che ha prodotto la libera comunicazione, questa sia ancora in atto.

ART. 4.

Fermo il disposto dell'articolo 1 del regio decreto-.legge 18 giugno 1936, n. 1853, con-

vertito in legge 7 gennaio 1937, n. 191, i bacini di acqua salsa o salmastra che siano delimitati nella loro totalità da arginature fisse e siano iscritti in catasto a favore di privati, si presumono di proprietà privata, quando risultano in comunicazione con acque del demanio marittimo soltanto mediante manufatti artificiali, come chiaviche paratoie e simili.

Tuttavia il Ministero della marina mercantile ha facoltà di richiedere, entro due anni dalla pubblicazione della legge, l'esibizione dei titoli giustificativi della proprietà e di procedere, occorrendo, alla delimitazione prevista dall'articolo 32 del Codice della navigazione.

In mancanza di titolo valido, le acque saranno iscritte nei pubblici elenchi del demanio marittimo.

Il possesso *ab immemorabili* tiene luogo del titolo.

ART. 5.

L'alveo delle acque iscritte nel demanio marittimo fa parte dello stesso fino al limite di espansione delle normali maree, qualora non risulti una estensione maggiore per altro titolo.

ART. 6.

Le acque appartenenti al demanio marittimo saranno iscritte a cura del Ministero della marina mercantile, sentito il Ministero dei lavori pubblici, entro un anno dalla pubblicazione della presente legge, in pubblici elenchi del demanio marittimo, secondo la modalità da stabilirsi dal regolamento.

Gli elenchi saranno approvati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per la marina mercantile.

Con le stesse forme possono essere compilati elenchi suppletivi per integrare o modificare gli elenchi principali.

ART. 7.

Coloro che vi hanno interesse possono fare opposizione contro l'iscrizione negli elenchi, entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'elenco, nel quale l'acqua trovasi iscritta.

L'iscrizione tuttavia ha effetto dal giorno della pubblicazione dell'elenco sulla *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 8.

La competenza a decidere sulla opposizione all'iscrizione è demandata ai tribunali delle acque pubbliche costituiti a sensi degli articoli 65 e successivi del decreto reale 9 ottobre 1919, n. 2161, e relative modifiche.

ART. 9.

Nei riguardi delle acque, considerate di proprietà privata fino all'atto di iscrizione nei pubblici elenchi del demanio marittimo, non si applicano le disposizioni del testo unico 8 ottobre 1931, n. 1064, relative al riconoscimento dei diritti particolari di pesca.

ART. 10.

Le acque del demanio marittimo, che risultano iscritte negli elenchi delle acque del demanio idrico a sensi del decreto reale 9 ottobre 1919, n. 2161, e successive modifiche, vengono cancellate da questi elenchi a cura del Ministero dei lavori pubblici e trasferite negli elenchi del demanio marittimo.

Nessuna opposizione è ammessa per il trasferimento dell'iscrizione, salvo il caso di estensione dei limiti della precedente iscrizione, e limitatamente alla parte di nuova iscrizione.

ART. 11.

Il regolamento di applicazione della presente legge verrà presentato a cura del Ministro della marina mercantile, sentito il Ministro dei lavori pubblici, entro tre mesi dalla pubblicazione della legge stessa sulla *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 12.

La presente entra in vigore dal giorno della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.