

Costa, Eugenio (1976) *Alghero ed i porti turistici nell'attuale legislazione*.
Archivio storico sardo di Sassari, Vol. 2 (2), p. 225-234. ISSN 0391-2337.

<http://eprints.uniss.it/3149/>

Anno II - n. 2

BOLLETTINO
DELL' ASSOCIAZIONE

ARCHIVIO STORICO SARDO DI SASSARI



Gallizzi - Sassari 1976

EUGENIO COSTA

ALGHERO ED I PORTI TURISTICI
NELL'ATTUALE LEGISLAZIONE

La nautica da diporto, che si va diffondendo fra un numero sempre più ampio di persone, ed interessa soprattutto i comuni costieri. Ma questi comuni, nella maggior parte dei casi, sono stati colti impreparati così che oggi il settore della ricettività per le imbarcazioni da diporto si trova decisamente in crisi.

Se pensiamo all'Alghero di oggi e la paragoniamo con quella di venti anni fa, ci possiamo rendere conto della rilevanza che anche qui ha assunto il fenomeno. Infatti, benchè il numero delle persone e delle imbarcazioni che si dedicano ad attività pescherecce siano decisamente diminuite, e lo specchio delle acque portuali sia quasi raddoppiato, ed a queste si siano aggiunti i porticcioli sussidiari di Fertilia, dell'Idroscalo, e di Tramariglio, oggi il porto di Alghero è decisamente più affollato rispetto al passato. E ciò lo si deve allo sviluppo della nautica da diporto. Quindi qui come altrove è necessario risolvere il problema se si vuole agevolare il turismo sia tutte le attività connesse con la cantieristica.

Da anni ormai si parla dei porti turistici, divenuti delle infrastrutture indispensabili per tutte quelle regioni che vogliono potenziare la loro organizzazione turistica. Ma benchè se ne sia parlato a lungo, fino ad ora è stato fatto molto poco per cercare di risolvere in un qualsiasi modo il problema. E ciò è dovuto, oltre che alla mancanza di una chiara e precisa volontà politica,

ed a problemi di carattere finanziario, anche alla antiquata legislazione portuale (1).

Il regime dei porti è regolato dal R.D. 2 aprile 1885 n. 3095 che classifica gli approdi a secondo della loro importanza economica e della loro possibile utilizzazione. Innanzitutto sono previste due categorie. Alla prima appartengono tutti i porti e tutti gli approdi che possono interessare unicamente o principalmente la sicurezza della navigazione, oppure la difesa militare dello Stato; mentre fanno parte della seconda categoria i porti che servono per il commercio.

Inoltre i porti della seconda categoria sono divisi in 4 classi a seconda della loro importanza. L'appartenenza alle prime tre è stabilita soprattutto in base al volume del traffico delle merci ed all'area dell'entroterra che gravita sul porto, mentre l'appartenenza alla quarta è stabilita per esclusione, cioè sono considerati di quarta classe quei porti che non hanno i requisiti per rientrare nelle prime tre.

Tale classificazione ha la sua rilevanza per la suddivisione delle spese di qualsiasi natura relative ai porti, spese che per i porti di prima categoria sono a carico dello Stato mentre per quelli della seconda categoria vanno ripartiti fra lo Stato le provincie ed i comuni. La percentuale aumenta a carico degli enti locali a seconda della diminuita importanza degli scali, fino a raggiungere il 100% a carico dei comuni (o delle associazioni fra comuni) per i porti di quarta classe (2).

Oggi però si sono verificati due fatti che rendono questa legge superata, soprattutto per la parte che in questo momento ci riguarda.

(1) I porti turistici sono stati oggetto di alcune tavole rotonde, in particolare due tenute a Santa Margherita Ligure nel 1966 e nel 1967, e di un'altra tenuta a Napoli nel 1968. Inoltre vari autori hanno trattato l'argomento sia dal punto di vista economico che da quello giuridico. Cfr. Vallario, *L'economia degli approdi turistici*, Milano, 1970; Belardinelli, *Problemi attuali degli approdi turistici*, Milano, 1970; Martini, *Dei beni pubblici destinati alle comunicazioni*, Milano, 1970; inoltre vi sono numerosi articoli pubblicati in varie riviste.

(2) La legge dispone inoltre che per le spese occorrenti per nuove opere, straordinarie e di miglioramento nei porti di quarta classe, lo Stato concorre in ragione del 30%, e la provincia del 10%.

Il primo è un cambiamento di carattere generale che ha investito tutta l'organizzazione costituzionale dello Stato, cioè l'istituzione delle regioni. Le norme per la classificazione dei porti sono state emanate nel 1885, quando non si pensava minimamente ad un decentramento regionale e pertanto le competenze erano state divise fra Stato, province e comuni. Se la legge fosse stata emanata oggi, senza volere fare in questa sede un discorso regionalista, il legislatore avrebbe preso in considerazione l'esistenza del nuovo ente.

Un altro cambiamento è stato quello dovuto allo sviluppo della nautica da diporto ed il conseguente superaffollamento dei porti esistenti, ed in particolar modo quelli di quarta classe, i quali oggi risultano utilizzati soprattutto dalle imbarcazioni da diporto.

Pertanto allo stato attuale tutti i problemi relativi agli approdi turistici devono essere risolti, o almeno tentati di risolvere alla luce della legislazione vigente, benchè questa sia diventata lacunosa.

In via ufficiale finora vi è stata soltanto nel 1970 una circolare del ministero della marina mercantile che aveva lo scopo di agevolare la realizzazione degli approdi turistici ⁽¹⁾.

Con questa circolare si dà facoltà a chiunque ne abbia interesse (singolo, società commerciale, società cooperativa, ente morale, comune, azienda autonoma di cura e di soggiorno etc.) di richiedere la concessione di zone di litorale, del demanio marittimo e del mare territoriale per costruire e gestirvi a proprie spese degli approdi turistici. Questi approdi dovrebbero essere dotati di tutte le attrezzature necessarie per il ricovero, l'ormeggio, l'assistenza dei natanti da diporto. Inoltre la concessione è subordinata al rispetto di tutte le disposizioni relative alla salvaguardia ed agli interessi urbanistici.

In tal modo si è voluto dare l'avvio alla risoluzione del problema. Si è ritenuto opportuno, cioè, lasciare a delle persone diverse dallo Stato il compito di costruire e di gestire con dei criteri economici gli approdi turistici, soprattutto perchè, co-

⁽¹⁾ Cfr. Circolare del Ministero della Marina mercantile, Direzione generale del demanio marittimo e dei porti, del 28 luglio 1970, serie II n. 121.

me si dice nella stessa circolare, lo Stato, attualmente non ha la disponibilità finanziaria né per la costruzione né per la gestione di porti di questo genere.

Ora se si realizzassero tali approdi, così come è nelle intenzioni del Ministero della marina mercantile sorgerebbero numerosi problemi di carattere giuridico, soprattutto perchè allo stato attuale non esistono disposizioni legislative relative ai porti turistici.

Quindi si prospettano due soluzioni: la prima sarebbe quella di fare rientrare gli approdi turistici fra le categorie di porti previste dal T.U. 2 aprile 1885 n. 3095, e più esattamente fra quelli della quarta classe, oppure, come seconda soluzione, considerarli qualcosa di nuovo e quindi di diverso.

Attualmente i porti attribuiti alla quarta classe sono tutti gli approdi dotati di un minimo di attrezzature necessarie, e nei quali il traffico commerciale è scarso o quasi completamente nullo. Anzi molti di essi sono utilizzati quasi esclusivamente per l'ormeggio dei natanti da diporto, così che appaiono molto simili a dei porticcioli turistici in fieri.

Una volta realizzato quanto si è proposto il Ministero della marina mercantile si avrebbero due differenti tipi di approdi turistici. Uno costituito dalla destinazione di un porto commerciale all'ormeggio delle imbarcazioni da diporto (*), l'altro dagli approdi turistici costruiti ad hoc, e destinati esclusivamente per quello scopo. Per i primi penso non debba sorgere alcun problema relativo alla disciplina giuridica. Infatti si tratterebbe soltanto della creazione di alcune infrastrutture all'interno di un porto già esistente e destinate unicamente alla nautica da diporto; ma penso che l'uso particolare di una parte delle banchine non debba modificare la natura e l'attività principale del porto, il quale resta un porto commerciale, e l'appartenenza di questo ad una delle classi previste dalla legge del 1885 rimarrebbe sempre ed esclusivamente legata al volume del traffico delle merci che si svolge all'interno di esso.

Il problema resta invece per gli approdi che sono destinati esclusivamente ad uso turistico.

(*) La circolare ministeriale afferma che la destinazione ad uso turistico di una parte di un qualsiasi porto già esistente costituisce una scelta tuttora valida.

Una soluzione che si prospetta sarebbe quella di assegnare i porti turistici ad una quinta classe, oltre le quattro previste dalla legislazione vigente in quanto tale classificazione non è più adeguata (⁵). Decisamente questa soluzione sarebbe la migliore in quanto gli approdi turistici sono qualcosa di diverso dai porti tradizionali, benchè presentino con questi moltissime affinità. In tal modo si avrebbe una disciplina particolare studiata appositamente per la materia, che potrebbe risolvere molti dei problemi relativi agli approdi turistici.

Ma fino ad oggi non vi è stata da parte del legislatore alcuna iniziativa diretta a modificare, o ad integrare il testo unico del 1885, e, conseguentemente, questa soluzione prospettata non può venire presa in considerazione (⁶). Quindi la soluzione del problema deve esser ricercata nell'ambito delle disposizioni vigenti; al fine di veder se i porti turistici debbano venire inclusi nella quarta classe, oppure se debbano venire considerati qualcosa di diverso dai porti e quindi esclusi dalla disciplina prevista dal T.U. del 1885.

A questo proposito si deve tenere presente che non esiste una ben precisa nozione di approdo turistico, ma se ne ha soltanto un'idea molto vaga. La circolare ministeriale, che è l'unico atto ufficiale esistente in materia, parla di porti turistici non come di porti nel significato corrente della parola, ma come stazione di servizio (costruite sull'acqua anzichè presso i nodi stradali, e dotate di quelle infrastrutture officine, tettoie, rifornimenti, ristoranti etc.). Dovrebbe trattarsi, quindi, di un approdo, situato in una zona con vocazione turistica, dotato di maggiori comodità di quelle che normalmente dispongono gli altri porti (⁷).

(⁵) Cfr. DE CESARE, *L'attuazione dei porti turistici nel quadro del sistema portuale*, in *Foro amministrativo*, 1970, III, pag. 179.

(⁶) In questi anni sono stati presentati alcuni disegni di legge al fine di agevolare la costruzione dei porti turistici. Fra questi ricordiamo i progetti di legge n. 498 del 10 ottobre 1968, il n. 1006 del 6 febbraio 1969, il n. 1263 del 26 marzo 1969, ed il disegno ministeriale n. 794 del 5 luglio 1969. Però nessuna di queste iniziative si è trasformata in qualcosa di concreto.

(⁷) L'art. 8 della circolare dispone che il concessionario dell'approdo dovrà provvedere, fra l'altro alla posa e alla sistemazione di catenarie per l'ormeggio di gavitelli a mare, di prese telefoniche, di acqua potabile, di energia elettrica, ed eventualmente della televisione.

E' stato osservato (*) che i porti tradizionali, ai quali si riferisce il T.U. del 1885, hanno sempre una destinazione commerciale mentre i porti turistici vengono utilizzati per motivi extra commerciali, ed inoltre, mentre la sosta in un porto commerciale è limitata al tempo strettamente necessario per le operazioni di carico e scarico delle merci, quella delle imbarcazioni da diporto è legata esclusivamente al desiderio del proprietario di trattenersi in un determinato posto. Molto spesso il natante rimane più a lungo ormeggiato che in navigazione, così che l'approdo svolge un compito simile a quello che le autorimesse assolvono nei confronti degli autoveicoli.

Questa incertezza sulla definizione di che cosa siano i porti è dovuta al fatto che oggi ne esistono vari tipi. Si parla di porto turistico a proposito di un'area portuale dotata, o anche priva, di servizi (come acqua, luce telefoni etc.) ma destinata all'ormeggio delle imbarcazioni da diporto. Ma si parla anche di approdo turistico a proposito di quelle infrastrutture portuali che fanno parte di lottizzazioni in zone turistiche, oppure banchine costruite presso grossi centri abitati, o presso i naturali sbocchi al mare di entroterra densamente popolati, e tali approdi vengono utilizzati essenzialmente dai residenti del luogo ed hanno una funzione simile a quella delle autorimesse.

Quindi queste due diverse concezioni dei porti turistici fanno sì che sorgano dei problemi di diverso genere a seconda di come si intenda il porto e dell'uso che si intende fare.

Per quanto riguarda la prima ipotesi non v'è dubbio che debba venire considerato un porto come tutti gli altri, in quanto l'uso che ne fa il diportista non è differente da quello che ne fa una nave commerciale.

Dei problemi sorgono invece per la seconda ipotesi, che è anche la più frequente. Infatti, come si è visto in questo secondo caso il porto è occupato da imbarcazioni che vi stazionano in permanenza, ed in genere si allontanano solo per alcune ore.

La tendenza attuale è quella di costruire dei porti di questo genere, come in altri paesi mediterranei, soprattutto in Fran-

(*) Cfr. SANTANIELLO, *I porti turistici*, in *Foro amministrativo*, 1966, III, pag. 109.

cia ⁽⁹⁾). Questo orientamento è dovuto al fatto che se si vuole favorire il turismo, o almeno un certo genere di turismo, si devono dotare le località costiere di determinate infrastrutture.

Ora la già citata circolare del 1970 si riferisce soprattutto a questa seconda concezione di porto turistico. Infatti là dove si parla di quella che dovrà essere la struttura dei costruendi porti turistici e di quelli che dovranno essere gli obblighi del futuro concessionario, dispone che tre quarti della capacità ricettiva del porto dovrà essere assegnata alle infrastrutture ed a coloro che vi stazionano abitualmente mentre il rimanente quarto dovrà essere assegnato ai natanti in transito.

Quindi anche da parte ufficiale, almeno per quel poco che è stato fatto, vi è la tendenza a costruire (o almeno a favorire la costruzione) di approdi turistici intesi, più come rimesse che come porti.

Ma, nonostante quanto si è detto, resto dell'opinione che un approdo turistico presenti maggiori affinità con i porti che con le autorimesse, anche perchè in quest'ultimo caso le affinità riguardano più l'uso che ne viene fatto che la struttura. A parte il fatto che entrambi servono come ormeggio per dei natanti, sia pure con caratteristiche e destinazione differenti, tutti i porti turistici sono sulla linea doganale ⁽¹⁰⁾, ed in essi possono essere costituiti dei punti franchi ⁽¹¹⁾, ed hanno quindi l'aspetto esteriore di un porto sia pure con dimensioni ridotte.

Né può essere determinante il discorso relativo all'uso differente da parte degli utenti dei due tipi di porti. Infatti se è vero che il turista trascorre la maggior parte del suo tempo a terra e naviga solo per poche ore, non deve dimenticare che anche i pescatori escono solo per il tempo necessario alla posa ed al ritiro degli attrezzi da pesca, e restano a terra per il resto del loro tempo.

⁽⁹⁾ Per quanto avviene in altri paesi mediterranei (Francia, Jugoslavia e Spagna) cfr. NAPOLI, *Gli approdi turistici*, Riv. trim. dir. pub. 1975, p. 338.

⁽¹⁰⁾ V. art. 1 della legge 26 settembre 1940, n. 1424.

⁽¹¹⁾ V. art. 9 della legge citata. Inoltre non si deve trascurare che l'approdo turistico è frequentato da imbarcazioni provenienti dall'estero in umero superiore rispetto al traffico normale dei porti di quarta classe, che sono frequentati, soprattutto da pescherecci e da navi adibite al piccolo cabotaggio.

Inoltre la possibilità di lasciare il porto è per entrambi condizionata dalle condizioni atmosferiche, perchè se con il cattivo tempo è possibile navigare, è invece molto difficoltoso, se non addirittura impossibile, pescare, e poco piacevole uscire per diporto. E' vero che i pescatori di professione, che appartengono alla categoria più numerosa degli utenti dei porti di quarta classe, escono più spesso dei turisti, in quanto, a differenza di questi ultimi, si tratta di una attività di carattere professionale, ma ciò nonostante l'uso del porto rimane più o meno lo stesso per entrambe le categorie degli utenti.

Penso che gli approdi turistici debbano venire considerati dei porti, in quanto, per i motivi suesposti, hanno le stesse caratteristiche di questi, ed in mancanza di una legislazione adeguata debbono essere compresi in quella generale dei porti, ed, in questo caso andrebbero assegnati alla quarta classe. Indubbiamente gli approdi turistici non hanno le caratteristiche per essere assegnati alla prima categoria o ad una delle prime tre classi della seconda, e, per esclusione, andrebbero inclusi nella quarta, così come dispone la legge, che per quest'ultima classe non prevede caratteristiche particolari, ma ne fa una classe residua, alla quale appartengono tutti quei porti che non hanno i requisiti per essere assegnati ad una delle altre.

Circa l'assegnazione degli approdi alla quarta classe della seconda categoria sono stati espressi dei dubbi ⁽¹²⁾. Si è osservato che la loro costruzione costituirebbe, oltre che un atto di concessione d'uso e di occupazione di beni demaniali, anche la creazione di un bene tipo quale è il porto, che necessariamente apparterebbe al demanio marittimo. Pertanto la costruzione, manutenzione ed amministrazione di tali beni dovrebbe spettare allo Stato. Si dovrebbe, quindi, in sede di revisione legislativa, trasferire i porti dal demanio necessario a quello accidentale in modo che possano essere oggetto di un atto di concessione.

Oppure si potrebbero classificare gli approdi turistici in una categoria autonoma inquadrata nel demanio accidentale, così che la costruzione e la gestione di questi possa essere data in concessione a privati.

⁽¹²⁾ Cfr. Martini, op. cit., pag. 90 e segg.

Ritengo, però che questa argomentazione non sia accettabile, perchè non vedo per quale motivo le opere portuali non possano essere costruite da privati visto che nessuna legge lo vieta. E' vero che la materia portuale è riservata allo Stato, ma per quei porti di secondaria importanza vi è già una divisione di competenze fra lo Stato ed altri enti, e nessuna disposizione vieta che lo Stato possa dare a dei privati la concessione per la costruzione e la gestione dei porti di scarsa importanza commerciale, così come avviene per le ferrovie secondarie. In tal caso l'approdo seguirebbe il regime normativo delle concessioni, e la proprietà di tutti gli impianti resterebbe allo Stato, in quanto continuano a fare parte del demanio marittimo.

Infine il Falzone ⁽¹⁾ dice che gli approdi turistici sono qualcosa di diverso dai porti tradizionali, ma riconosce che allo stato attuale non esiste una disciplina adeguata in materia. Inoltre sostiene che la competenza dovrebbe essere affidata alla regione, in quanto si tratta di un ente dotato di adeguati mezzi finanziari, e che ha fra i vari compiti anche quello di curare il turismo.

E' benchè la legge finanziaria regionale non tratti la questione, sarebbe auspicabile che una nuova legge colmasse queste lacune e facesse sì che le regioni abbiano la proprietà dei porti turistici. Infatti, solo la regione, quale ente pubblico, potrebbe evitare ogni forma di speculazione sugli approdi turistici.

Ritengo che questa argomentazione possa venire accettata, (anche perchè il decreto presidenziale 15 gennaio 1972 n. 8 ha trasferito alle regioni le competenze relative ai porti dalla seconda classe in poi) ma con alcune riserve. Infatti concordo con il Falzone che la regione sia l'ente più adatto per disciplinare la materia dei porti turistici, soprattutto nella fase della programmazione. Inoltre, alla luce del decreto presidenziale sopracitato, rientrerebbero nella competenza amministrativa della regione, sia che vengano considerati porti di quarta classe, sia che, in seguito ad una ristrutturazione delle ultime classi, se ne costituisca una nuova per i soli porti turistici.

⁽¹⁾ Cfr. Falzone, *I beni delle regioni a statuto ordinario*, in Riv. Trim. dir. pub. 1971, pag. 304 e segg.

Ma non ritengo opportuno che la regione diventi l'unico ente che abbia la facoltà di costruire e di gestire gli approdi turistici. Infatti, in questo caso, lo sfruttamento monopolistico del bene lo si avrebbe da parte della regione invece che da parte del privato, e non è detto che in quanto ente pubblico eviti delle speculazioni per l'uso dei servizi. Oppure, soprattutto per ragioni elettorali, la regione potrebbe praticare dei canoni eccessivamente bassi, ed accollarsi il deficit, ed allora la collettività dovrebbe pagare per il funzionamento di queste infrastrutture, che potrebbero portare al turismo dei benefici inferiori al costo di gestione.

Inoltre la regione, qualora detenesse il monopolio, potrebbe essere costretta, soprattutto per ragioni finanziarie, ad ignorare, per un lungo periodo, nei propri bilanci la voce porti turistici, per prestare maggiore attenzione ad altre attività di più urgente necessità. Oppure nella fase della costruzione, a causa di possibili intralci burocratici, la realizzazione dei porti potrebbe venire rallentata. E tutto ciò andrebbe a discapito dello sviluppo turistico di determinate zone.

Nonostante ciò, la regione rimane l'ente più adatto a disciplinare la materia, ma sarebbe un grave errore dare a questo ente il monopolio della costruzione e della gestione degli approdi.

La regione dovrebbe essere l'ente programmatore, soprattutto perchè si abbiano delle realizzazioni che non danneggino l'ecologia marina, né si deturpino le coste, ma tutte quelle persone alle quali fa riferimento il punto 5 della circolare ministeriale dovrebbero avere la possibilità di costruire degli approdi turistici.

In tal modo soltanto si potrebbe avere un grande numero di approdi turistici, per potere risolvere il problema attuale dei porti superaffollati a causa del continuo aumento delle imbarcazioni da diporto.