

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

59° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 MARZO 1982

Presidenza del Presidente SEGNANA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Autorizzazione a cedere al comune di Praia a Mare il compendio demaniale marittimo ricadente nel comune suddetto, posto sotto la strada statale n. 18 e compreso fra il comune di Tortora e il torrente Fiuzzi di Praia a Mare » (184), d'iniziativa dei senatori Romei ed altri

(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE	Pag. 517, 518, 519 e <i>passim</i>
BONAZZI (PCI)	519, 521, 522 e <i>passim</i>
FORMICA, ministro delle finanze	527
MORO, sottosegretario di Stato per le finanze	519, 523
RICCI (DC), relatore alla Commissione	518, 519, 522 e <i>passim</i>
SANTALCO (DC)	527
TRIGLIA (DC)	519
VITALE Giuseppe (PCI)	526

« Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 408, relativa al riordino degli speciali ruoli organici separati e limitati del Corpo della guardia di finanza, istituiti con legge 22

dicembre 1960, n. 1600 » (1503), d'iniziativa dei senatori Gherbez ed altri
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 515, 516
GHERBEZ (PCI)	516, 517
FORMICA, ministro delle finanze	517
RICCI (DC), relatore alla Commissione	516, 517

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 408, relativa al riordino degli speciali ruoli organici separati e limitati del Corpo della guardia di finanza, istituiti con legge 22 dicembre 1960, n. 1600 » (1503), d'iniziativa dei senatori Gherbez ed altri

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 408, rela-

6ª COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (10 marzo 1982)

tiva al riordino degli speciali ruoli organici separati e limitati del Corpo della guardia di finanza, istituiti con legge 22 dicembre 1960, n. 1600 », d'iniziativa dei senatori Gherbez, Bonazzi, Bacicchi, Flamigni, Marselli, Segà e Granzotto.

Prego il senatore Ricci di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

R I C C I *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, il provvedimento in esame è abbastanza semplice: durante l'occupazione, nella Venezia Giulia furono utilizzati per compiti di polizia determinati cittadini i quali, dopo il passaggio del territorio dall'amministrazione alleata a quella italiana, vennero inquadrati nei ruoli della Pubblica sicurezza e della Guardia di finanza. Tuttavia, nei loro confronti fu prevista una carriera limitata: cioè, si prevedeva che potessero avere non più di due promozioni nel Corpo nel quale erano stati assorbiti. Fu allora da più parti sollevato il problema di provvedere ad un adeguamento nei confronti di queste categorie, che del resto sono abbastanza limitate (vicebrigadieri, brigadieri, marescialli di terza classe e ordinari), al fine di consentire il raggiungimento del grado massimo previsto per le rispettive carriere in relazione all'anzianità di servizio riconosciuta o effettivamente esercitata.

Con la legge 10 ottobre 1974, n. 496, vi fu una parziale revisione di questa normativa che però non ha risolto il problema delle tre categorie; pertanto, è stato presentato un disegno di legge nella precedente legislatura che non è stato poi approvato a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Il problema è stato riproposto con il disegno di legge presentato dalla senatrice Gherbez, che riproduce sostanzialmente quello presentato precedentemente, con il quale si prevede che i sottufficiali della Guardia di finanza, provenienti dai ruoli dell'ex Governo militare alleato — non si parla del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza perchè con la legge 1º aprile 1981, n. 121, è stata risolta la questione — possano conseguire nel proprio ruolo l'avanzamento fino al massimo grado di sottufficiale, che nell'ordinamento del Corpo arriva alla qualifica di aiutante.

Con l'articolo 2 si stabilisce la decorrenza, ai soli effetti giuridici, dalla data di entrata in vigore della legge 2 aprile 1968, n. 408, consentendo così una totale equiparazione agli effetti giuridici e non certamente economici alle altre categorie del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza.

All'articolo 3 si afferma che all'onere derivante dal provvedimento si provvede con gli stanziamenti di bilancio previsti per il Corpo della guardia di finanza.

La Commissione bilancio, nell'esprimere parere favorevole, ha tuttavia fatto presente che l'articolo 3 deve essere così riformulato:

« All'onere finanziario derivante dall'attuazione della presente legge, valutato per il 1982 in lire 18 milioni, si provvede a carico dello stanziamento del capitolo n. 3001 dello stato di previsione del Ministero delle finanze per il medesimo anno finanziario e dei corrispondenti capitoli per gli anni successivi.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio ».

P R E S I D E N T E. Ringrazio il relatore per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

G H E R B E Z. Con il disegno di legge in esame si supera una discriminazione ancora presente ed assolutamente inaccettabile a tanti anni di distanza dal momento in cui il Corpo di polizia della Venezia-Giulia è stato sciolto. Malgrado avessero meritevolmente adempiuto ai loro compiti, i sottufficiali sono rimasti fermi agli stessi livelli di carriera e si sono visti superare dai loro pari grado e dai loro stessi, chiamiamoli così, allievi; pertanto, è di grandissima importanza raggiungere un'equiparazione.

Con la legge di riforma della polizia è stato risolto il problema per coloro che furono assorbiti in tale Corpo; la questione è invece ancora aperta per i sottufficiali della Guardia di finanza.

Il Gruppo comunista, signor Presidente, intende presentare però un emendamento relativo all'articolo 2 tendente ad equiparare il

6^a COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (10 marzo 1982)

trattamento economico a quello che è stato previsto nella polizia, cioè si propone di far scattare i benefici economici dal momento dell'entrata in vigore della legge n. 121 in modo da non creare una ulteriore discriminazione rispetto ai sottufficiali di pubblica sicurezza. Prego i componenti della Commissione di prendere favorevolmente in considerazione l'emendamento.

R I C C I, *relatore alla Commissione*. Vorrei far presente alla senatrice Gherbez che già vi sono notevoli difficoltà e resistenze da parte del Ministero del tesoro ad accettare il disegno di legge così come è stato presentato e con l'emendamento suggerito dalla Commissione bilancio. La presentazione dell'emendamento da parte del Gruppo comunista comporterebbe un ulteriore esame da parte della Commissione bilancio e, inoltre, nella situazione attuale non sarebbe facilmente possibile coprire l'onere relativo anche perchè si fa riferimento all'entrata in vigore della legge di riforma della polizia.

Quindi, pregherei la senatrice Gherbez di non insistere sulla presentazione dell'emendamento, in modo che si raggiunga almeno il risultato primario, che è quello di porre termine alla discriminazione tra le carriere degli ex appartenenti ai Corpi di polizia della Venezia-Giulia e quelle dei militari di ruolo normale, e si garantisca alla categoria di poter raggiungere gli stessi livelli di altri colleghi. Se si insiste sull'emendamento, siamo costretti a chiedere un ulteriore parere della Commissione bilancio.

G H E R B E Z. Senza questa modifica si creerebbe una nuova discriminazione. Non è stata inserita inizialmente in quanto la proposta di legge è stata presentata l'anno scorso, immediatamente dopo l'approvazione della legge di riforma della polizia: in quel momento il problema non si poneva, ma a distanza di un anno lo si deve affrontare. D'altra parte, va rilevato per quanto riguarda la copertura che quest'anno saranno rimasti in servizio forse otto o nove sottufficiali, per cui i 18 milioni previsti sono sufficienti. Quindi, non riesco a vedere problemi sotto questo punto di vista, ed è per tale mo-

tivo che non intendo proporre altre modifiche relative alla copertura.

F O R M I C A, *ministro delle finanze*. Io proporrei di rinviare l'esame del disegno di legge alla prossima settimana.

P R E S I D E N T E. Comunque lo emendamento, se viene mantenuto, dovrà essere trasmesso per il parere alla 5^a Commissione.

Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

* * *

« Autorizzazione a cedere al comune di Praia a Mare il compendio demaniale marittimo ricadente nel comune suddetto, posto sotto la strada statale n. 18 e compreso fra il comune di Tortora e il torrente Fiuzzi di Praia a Mare » (184), d'iniziativa dei senatori Romei ed altri (Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Autorizzazione a cedere al comune di Praia a Mare il compendio demaniale marittimo ricadente nel comune suddetto, posto sotto la strada statale n. 18 e compreso fra il comune di Tortora e il torrente Fiuzzi di Praia a Mare », d'iniziativa dei senatori Romei ed altri.

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 3 marzo dopo la presentazione di alcuni emendamenti da parte del Governo.

Comunico che il senatore Bonazzi ha presentato due emendamenti; l'uno tendente a sopprimere, all'articolo 3, i numeri 1) e 2); l'altro tendente a sostituire gli articoli 4 e 5 con il seguente: « Il comune di Praia a Mare può cedere il diritto di superficie delle aree acquistate ai sensi dell'articolo 1 a coloro che le occupano direttamente e personalmente alla data del 31 dicembre 1979.

Il prezzo di cessione del diritto di superficie deve essere determinato sulla base del prezzo di acquisto maggiorato delle spese di urbanizzazione primaria e secondaria.

Il consiglio comunale di Praia a Mare determina le forme e le condizioni di cessione del diritto di superficie adottando un apposito regolamento nel quale siano indicati gli indirizzi per la pianificazione urbanistica della zona e sia previsto che ad ogni famiglia non potrà essere ceduta una superficie maggiore dell'area occupata per la propria abitazione ».

Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

Art. 1.

In deroga all'articolo 12 della legge 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, è consentita la vendita a trattativa privata a favore del comune di Praia a Mare del compendio demaniale marittimo ricadente nel comune suddetto, ubicato al di sotto della strada statale n. 18, compreso fra il comune di Tortora e il torrente Fiuzzi di Praia a Mare, inclusa l'area demaniale dismessa con decreto del Ministro della marina mercantile in data 7 ottobre 1966, riportata in catasto alla particella 58-a del foglio 58 del comune di Praia a Mare quale bene patrimoniale dello Stato.

Il compendio demaniale di cui al comma precedente è così delimitato: a sud dal torrente Fiuzzi; a est dalla linea ferroviaria per Reggio Calabria e dalla strada comunale Mantinera, dal viale Fratelli Cervi, dal viale della libertà, da via Cristoforo Colombo, dalla proprietà Marlane s.p.a.; a nord dal comune di Tortora; ad ovest dal demanio marittimo, fino a 30 metri dalla battigia.

Il Governo ha presentato un emendamento tendente a sostituire l'articolo con il seguente:

Art. 1.

In deroga all'articolo 12 della legge 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, è autorizzata la vendita a trattativa privata a favore del comune di Praia a Mare del compendio demaniale marittimo, da trasferirsi al patrimonio dello Stato con decreto del Ministro della marina mercantile di concerto con il Ministro delle finanze,

ricadente nel comune suddetto, riportato in catasto ai fogli 29, 41 e 52, esteso ettari 18 circa e delimitato: a nord dal cosiddetto fosso Fiumarello, a est dalla via F. Giugni e dalla linea di delimitazione del demanio marittimo fino al cosiddetto fosso Fortino, a sud dal fosso Fortino, a ovest dalla rimanente parte del demanio marittimo. Il tutto come indicato nella planimetria allegata alla presente legge.

Preciso che la planimetria (*) annessa all'emendamento, in caso di approvazione, verrà inserita come allegato al testo del disegno di legge.

R I C C I, *relatore alla Commissione.*
Sono favorevole all'emendamento del Governo, in quanto stabilisce una procedura, dal punto di vista amministrativo e giuridico, più precisa, prevedendo due passaggi: anzitutto, che dal demanio, che non è suscettibile di alienazione, il bene passi al patrimonio disponibile dello Stato; quindi, come patrimonio disponibile, che può essere perciò alienato e venduto, si prevede che il bene venga ceduto al comune di Praia a Mare.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo dell'articolo 1 presentato dal Governo, avvertendo che, con la sua approvazione, si intenderà approvata anche la planimetria cui la norma fa rinvio, che verrà inserita come allegato al testo del disegno di legge.

E approvato.

Art. 2.

Il prezzo di vendita del compendio al comune di Praia a Mare sarà determinato dall'Ufficio tecnico erariale sulla base dei seguenti criteri:

- a) per la parte non edificata, secondo le norme della legge 22 ottobre 1971, n. 865;
- b) per i singoli lotti, di cui al successivo articolo 3, in cui siano state realizzate opere

(*) La planimetria viene riportata in allegato al presente fascicolo.

6ª COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (10 marzo 1982)

stabili e durature, comunque di non facile sgombero, secondo una valutazione non superiore al 10 per cento del valore di mercato delle opere medesime, avuto riguardo alla volumetria costruita e costruibile, e alla loro destinazione ed utilizzazione.

Il Governo ha presentato un emendamento tendente a sostituire l'articolo con il seguente:

Art. 2.

Il prezzo di vendita del compendio al comune di Praia a Mare è determinato dall'Ufficio tecnico erariale ed approvato dall'Intendenza di finanza competenti per territorio secondo i seguenti criteri:

a) per i singoli lotti in cui siano state realizzate opere stabili e durature, comunque di non facile sgombero, sulla base del doppio del valore in comune commercio del suolo occupato;

b) per le aree non edificate, secondo le norme della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni.

R I C C I, *relatore alla Commissione*. Non posso che dichiararmi favorevole all'emendamento, anche se il testo proposto dal Governo è leggermente più oneroso nei confronti degli occupanti del comune rispetto a quello originario.

B O N A Z Z I. Vorrei chiedere al Governo se è in grado di indicare il prezzo che scaturirebbe oggi in base a questo criterio. Saranno state fatte delle rilevazioni.

M O R O, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Il prezzo varia da zona a zona, quindi sono diverse le valutazioni.

B O N A Z Z I. Vorrei conoscere almeno qualche prezzo, per avere un'idea, anche se vi sono diverse valutazioni. Mi sorprenderebbe che non fossero stati fatti dei calcoli.

Non ne faccio una questione, ma mi sembra strano che non ci si dia qualche indicazione di prezzo. Anche perchè il testo dell'emendamento da me proposto,

sostitutivo degli articoli 4 e 5, è tratto da un disegno di legge, adesso divenuto legge, relativo al comune di Chioggia, nel quale è indicato un prezzo di 4.500 lire a metro quadrato (che sarà aggiornato in relazione alla stipula, eccetera). Sarei pertanto sorpreso, ripeto, se in questo caso non fossero state fatte delle valutazioni per avere un'idea dei prezzi che risulteranno dall'applicazione della norma.

P R E S I D E N T E. L'emendamento del Governo stabilisce dei criteri: al punto a), sulla base del doppio del valore in comune commercio del suolo occupato.

B O N A Z Z I. Saranno stati fatti dei calcoli...

T R I G L I A. Non sono stati fatti, ma si faranno.

B O N A Z Z I. Allora, senza farne una questione, devo dire che sono sorpreso che non siano state fatte delle valutazioni.

M O R O, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Probabilmente, l'Ufficio tecnico erariale competente per territorio è in grado di dire che il valore in comune commercio di determinate zone è pari ad una certa cifra.

B O N A Z Z I. Ma poichè oggi siamo noi a dover legiferare, vorremmo che questi dati non li conoscesse solo l'Ufficio tecnico erariale.

M O R O, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Vi fornirò al più presto i dati richiesti, che dovrebbero poter essere acquisiti rapidamente.

R I C C I, *relatore alla Commissione*. Vorrei far presente che la norma prevista dall'articolo 2, a differenza di altre previste in altri articoli, fissa criteri che non possono far riferimento soltanto ad una certa data. Ogni valutazione, ogni cifra prevista oggi, ha un valore puramente indicativo, in quanto la stima è fatta al momento in cui si deve effettuare la vendita. Quindi, da oggi a quella data vi possono essere notevoli incrementi di

6ª COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (10 marzo 1982)

valore, in relazione anche alla particolare collocazione dei beni in una zona a carattere turistico.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo dell'articolo 2 presentato dal Governo.

È approvato.

Art. 3.

La vendita di cui all'articolo 1 è condizionata dall'obbligo del comune di Praia a Mare a:

1) vendere a trattativa privata i lotti di terreno ai singoli occupanti e concessionari degli arenili demaniali, i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano realizzato sui terreni medesimi opere stabili e durature e comunque di non facile sgombero, anche se non in regola con il pagamento dei canoni;

2) non maggiorare il prezzo di vendita dei terreni ai privati oltre quello comprensivo delle spese che si sono dovute sostenere in adempimento della presente legge, con esclusione di quelle di cui al n. 3 del presente articolo;

3) destinare, con propri fondi, tutte le aree libere a strade, piazze, zone verdi, parco pubblico attrezzato per attività connesse al turismo, servizi sociali, sport, balneazione, botteghe artigiane e d'arte, con vincolo assoluto di inalienabilità;

4) sollevare l'amministrazione finanziaria da ogni onere, obbligo e responsabilità in ordine ai procedimenti giudiziari in corso ed eventuali che dovessero sorgere con gli attuali occupanti dei suoli;

5) corrispondere al demanio tutte le indennità per canoni arretrati da parte dei concessionari e con diritto di rivalsa sui medesimi, fissate nelle seguenti misure: lire 50 al metro quadrato fino al 31 dicembre 1971 per tutte le aree, coperte e scoperte; successivamente a tale data, nella misura che è già stata disposta dalle Amministrazioni dello Stato, anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

A questo articolo il Governo ha presentato i seguenti emendamenti:

sostituire il n. 1) con la seguente: « 1) vendere a trattativa privata i lotti di terreno di cui alla lettera a) del precedente articolo 2 ai singoli occupanti e concessionari, i quali, alla data del 1° dicembre 1981, abbiano realizzato sui terreni medesimi opere stabili e durature e comunque di non facile sgombero, sempre che le opere stesse siano conformi alle prescrizioni dello strumento urbanistico »;

al n. 3), sostituire le parole: « con vincolo assoluto di inalienabilità » con le altre: « con vincolo di inalienabilità per trenta anni dalla data di approvazione del contratto di vendita »;

al n. 4), aggiungere, in fine, le seguenti parole: « nonchè in ordine alle pretese dei terzi costruttori »;

sostituire il n. 5) con il seguente: « 5) corrispondere all'amministrazione finanziaria tutte le somme dovute a titolo di indennità e di canoni dagli occupanti e concessionari, e con diritto di rivalsa sui medesimi, fissate nelle seguenti misure:

a) lire 50 a metro quadrato per anno fino al 31 dicembre 1971, per tutte le aree, coperte e scoperte;

b) per il periodo dal 1° gennaio 1972 fino al 31 dicembre 1977 gli importi già stabiliti dalle competenti Amministrazioni dello Stato;

c) per il periodo dal 1° gennaio 1978 fino alla data di approvazione del contratto di vendita di cui all'articolo 1, per ogni semestre compiuto, l'importo pari al due per cento del prezzo che verrà stabilito per la alienazione dei lotti di terreno secondo i criteri indicati nel precedente articolo 2 »;

inserire nell'articolo, in fine, il seguente comma aggiuntivo: « L'inadempimento, anche parziale, di tali condizioni comporta la risoluzione della vendita ».

Il senatore Bonazzi ha presentato un emendamento tendente a sopprimere i punti 1) e 2).

B O N A Z Z I . L'emendamento da me proposto è tratto dal disegno di legge relativo alla vendita al comune di Chioggia dell'ex Forte Brondolo. A parte la necessità di un criterio unitario nel risolvere casi sostanzialmente simili (pur nelle loro diversità) dal punto di vista del diritto, a noi pare che questa sia comunque una soluzione più giusta e più lungimirante.

Non insisto sulle ragioni di uniformità; bisogna dire, però, che in questa materia vi sono precedenti anche diversi da quello di Chioggia. Secondo quanto ci diceva in un'antica relazione lo stesso relatore Ricci, le soluzioni decise in altri casi non hanno sortito esiti favorevoli. Questo, dunque, spinge a trovare altre soluzioni.

La soluzione dell'autorizzazione al comune a cedere il diritto di superficie — che, come ho detto, abbiamo ritenuto opportuna nel caso di Chioggia, e che è stata accolta anche dalla Camera dei deputati qualche settimana fa — presenta vari vantaggi: il primo e il più rilevante è che mantiene in proprietà dell'amministrazione locale il terreno che viene utilizzato ai fini edificatori dai privati.

È una convinzione, che ormai viene condivisa generalmente, quella che una delle condizioni perchè un'amministrazione locale possa realizzare una politica urbanistica corrispondente agli interessi che essa rappresenta è costituita dalla disponibilità dei terreni.

D'altra parte, la mancanza di tale condizione è una delle cause per cui, anche i più convinti impegni di amministrazioni locali a regolare lo sviluppo urbanistico secondo criteri di razionalità, di interesse generale ed anche di interesse privato (gli interessi privati, infatti, sono coinvolti) non hanno avuto buon esito. Uno degli ostacoli più difficili da superare è stato proprio quello del determinarsi di un conflitto non con l'interesse di chi costruisce per abitare o di chi costruisce per svolgere un'attività, ma con l'interesse di chi è proprietario del terreno e persegue il massimo del profitto.

Peraltro, si dà il caso che un fenomeno così negativo, o che ha degli aspetti fortemente negativi, come l'abusivismo edilizio a Praia, abbia avuto un'estensione molto ampia, tan-

to che se al comune si riserva la proprietà dei terreni, pur consentendone il pieno utilizzo per i fini privati (poichè il diritto di superficie dà la pienezza dell'utilizzo), il comune di Praia verrebbe ad essere proprietario di quasi tutta la città; verrebbe cioè a trovarsi in una condizione di eccezionale privilegio ai fini di un'efficace politica urbanistica, condizione in cui molte città vorrebbero trovarsi proprio per poter realizzare i loro programmi nell'interesse pubblico e privato.

Allora perchè, come abbiamo ritenuto di fare per Chioggia, a maggior ragione non consentiamo al comune di Praia a Mare di valersi di questa condizione eccezionale?

D'altra parte, questa soluzione è anche più corrispondente a criteri di giustizia, a mio avviso. Partiamo dallo stato di fatto e di diritto. Una miriade di persone, di soggetti ha costruito su terreno demaniale; ha costruito le più diverse cose: dalla piccola e modestissima casa al negozietto, alla bottega artigiana; ha dato luogo ad attività balneari, turistiche, alberghiere.

La regola che si dovrebbe applicare è quella che i beni costruiti su terreno demaniale sono automaticamente di proprietà dello Stato, che ne può disporre come vuole. La proposta che viene fatta è di capovolgere questo principio di diritto, che è pacifico sia per i terreni di proprietà dello Stato che per i terreni di proprietà del privato; infatti, se io costruisco abusivamente sul terreno di un altro, quest'altro proprietario del terreno diventa proprietario della costruzione. E quindi, in qualche misura, dal punto di vista dei principi che regolano la proprietà nel nostro ordinamento giuridico, quella del Governo è una proposta eversiva, nel senso che rovescia il principio che la proprietà accede al suolo nel principio che il suolo accede alla proprietà di colui che costruisce sopra il suolo.

Ora, è giusto arrivare ad una così radicale inversione del principio quando, applicando questo criterio, si concedono vantaggi molto sperequati? Ci sono soggetti che hanno costruito per i quali la questione è indifferente: siccome hanno costruito case per abitarci o per lavorarci, l'acquisto della proprietà del suolo non dà loro alcun particolare immedia-

to vantaggio, dà loro un vantaggio limitato. Altri, invece, ne avranno un vantaggio molto consistente. Tuttavia, in considerazione delle caratteristiche che ha assunto a Praia ed anche in altre parti il fenomeno dell'abusivismo, poichè l'obiettivo è quello di riconoscere uno stato di fatto, riconosciamolo con lo strumento giuridico del nostro ordinamento, che è più corrispondente, appunto, allo stato di fatto. Che cosa hanno utilizzato, mediante la richiesta e la concessione da parte dello Stato, coloro che hanno costruito su quel terreno? Hanno utilizzato il diritto di superficie, diritto che non poteva essere formalmente ceduto perchè si trattava di demanio dello Stato su cui — come sappiamo — non è praticabile alcun negozio giuridico in ordine alla sua disponibilità. Tuttavia, di fatto, hanno utilizzato il diritto di superficie, hanno costruito e si sono valse delle costruzioni che hanno effettuato come se il suolo fosse il proprio, con il solo limite che non potevano vendere e neanche usucapire.

Non è, pertanto, la concessione del diritto di superficie lo strumento più corrispondente al riconoscimento pieno (una volta sdemanializzato, come giustamente ha proposto il Governo, il terreno rientra nel patrimonio disponibile) di quel tipo di uso abusivo che vogliamo riconoscere per tutte le ragioni che io non sto qui a ripetere e che hanno orientato in questo caso ed in altri a consentire il trasferimento di questo diritto ai privati? Non è forse lo strumento adeguato a riconoscere questo diritto pieno, e quindi anche la possibilità di vendere, di utilizzare il bene costruito sul suolo in tutte le sue potenzialità proprietarie, ma non di più?

A me pare che con questa soluzione si concili un relevantissimo interesse pubblico, che è quello di disporre, da parte delle amministrazioni locali, di un ampio patrimonio di terreni urbanizzati o urbanizzabili, con quei diritti che i privati hanno di fatto esercitato nel corso di questi anni (in questo modo essi sono legittimati compiutamente con l'esercizio di un diritto reale ben definito), e si evitino, nei casi in cui l'utilizzo del terreno ha avuto, per chi lo ha fatto, un particolare rilevante interesse economico,

sperequazioni o trasferimenti di ricchezze che non sarebbero giusti.

Concludo rilevando che, d'altra parte, sarebbe ben strano che, dopo aver deciso per una certa soluzione qualche tempo fa, al Senato e alla Camera, ne adottassimo un'altra oggi, solo apparentemente più vantaggiosa. Io credo che potrebbe esserlo soltanto per alcuni degli interessati, probabilmente per coloro che meno hanno bisogno o meritano di usufruire di questo vantaggio. Verremmo quasi a sanzionare che anche in questa materia c'è un criterio che viene applicato al Nord ed un criterio che viene applicato al Sud.

In definitiva, ai fini dell'interesse delle città e delle popolazioni meridionali questo criterio finirebbe per essere più negativo rispetto a quello che noi proponiamo.

Con quanto detto ritengo di aver illustrato anche l'altro emendamento da me presentato, sostitutivo degli articoli 4 e 5, di cui il Presidente ha dianzi dato lettura.

R I C C I, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, ho ascoltato con tutta la dovuta attenzione le considerazioni ed i riferimenti che il senatore Bonazzi ha fatto in ordine all'utilità di avvalersi più del diritto di superficie che non del diritto di proprietà piena.

Tuttavia, con questo disegno di legge noi dobbiamo conciliare varie esigenze.

Una prima esigenza è quella dell'amministrazione finanziaria di fare la cessione del bene demaniale, successivamente passato al patrimonio disponibile secondo quanto previsto dall'articolo 1, in modo che vi sia il massimo di utilità per l'amministrazione stessa. Tant'è che con il primo comma dell'articolo 1 è stato previsto un criterio di attribuzione del prezzo per gli occupanti abusivi che è di gran lunga superiore a quello normalmente richiesto se il bene venisse acquistato sul mercato, tanto è vero che si prevede per gli occupanti il prezzo di mercato aumentato del doppio.

B O N A Z Z I. Per il comune.

R I C C I , *relatore alla Commissione.*
No, per i singoli lotti che siano stati realizzati.

B O N A Z Z I . Questo è il prezzo di vendita al comune. Poi si ripercuote sugli occupanti.

R I C C I , *relatore alla Commissione.*
Stavo per arrivarci. Il prezzo di vendita, quindi, è il doppio del valore commerciale; il che significa per il comune un esborso complessivo di denaro, per la parte relativa ai suoli occupati, che è di gran lunga superiore a quello che normalmente si sarebbe potuto prevedere; in compenso però, dovendo il comune cedere queste aree (se le mantiene per sé con il diritto di superficie cambia aspetto), può recuperare tutta la somma che ha pagato o che pagherà all'amministrazione finanziaria.

Ora con questo criterio sostanzialmente, siccome si tratta di beni demaniali provvisoriamente occupati con licenza di concessione e sui quali successivamente sono state fatte costruzioni ritenute abusive, si penalizzano i costruttori abusivi facendo loro pagare al comune, e attraverso questa all'amministrazione finanziaria, il doppio del valore corrente, che avrebbero pagato se avessero potuto — ammesso che esistessero suoli — acquistare suoli in altra parte dello stesso territorio del comune. Invece, per le parti che restano alla disponibilità del comune per i servizi civili, sociali, eccetera, è prevista la procedura della legge 22 ottobre 1971, n. 865, che prescinde da questi criteri di utilità ed è più favorevole all'amministrazione comunale (che deve sopportarne l'onere per intero), tenuto conto della destinazione a fini sociali delle aree che non verranno occupate.

Io non metto in dubbio che probabilmente gli abitanti di Chioggia, come del resto anche quelli di alcune province dell'Italia meridionale, siano più affinati a certe scelte di carattere ideologico, di carattere di altra natura, e che quindi per essi la concessione del diritto di superficie per 90 anni possa rappresentare anche un traguardo ottimale; ma per le popolazioni meridiona-

li il non avere il diritto pieno di proprietà rappresenta una limitazione, le fa ritenere non titolari del bene. Se si adottasse il criterio del diritto di superficie, inevitabilmente questo comporterebbe una riduzione del prezzo della vendita, oppure renderebbe impossibile la vendita in quanto si tratta di una limitazione di carattere tale che riduce il valore del bene. È come se un cittadino volesse vendere un immobile sul quale grava una grossa ipoteca; il prezzo di mercato sarebbe evidentemente inferiore a quello che potrebbe realizzare se l'immobile fosse libero da qualsiasi onere.

Aggiungo, e del resto il dibattito nel nostro Paese è abbastanza orientato in questo senso, che tutta la proprietà immobiliare costruita con edilizia pubblica dimostra che gli immobili dati in proprietà, sia pure a riscatto, hanno un certo grado di conservazione e che quelli che invece sono rimasti di proprietà pubblica — potremmo dire che in qualche misura la concessione del diritto di superficie comporta questa limitazione — hanno un trattamento diverso da parte degli occupanti, tanto è vero che vi sono iniziative intese a riaprire i termini per consentire l'esercizio del riscatto degli alloggi.

Comunque, tendenzialmente sarei di parere sfavorevole all'emendamento dei senatori comunisti. Se il Governo si esprimesse in maniera difforme, si dovrebbe valutare il problema.

M O R O , *sottosegretario di Stato per le finanze.* Il Governo concorda con le motivazioni del relatore, facendo presente che non si tratta di applicare due pesi e due misure essendo le realtà di Chioggia e di Praia a Mare diverse. Del resto, ho anche affermato che alcune delle innovazioni introdotte per il provvedimento su Chioggia verranno tenute presente nel progetto generale di riforma. Nella fattispecie in esame, trattandosi di una vasta porzione di terreno, il comune non avrebbe nemmeno i mezzi finanziari per compiere tutta l'operazione.

Buona parte del compendio demaniale che viene ceduto resta di proprietà del comune; allora sulle aree disponibili eventualmente, a seguito dei piani regolatori del comune di

6^a COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (10 marzo 1982)

Praia a Mare, potranno essere concessi diritti di superficie per parte dei terreni. Per sanare però la situazione al nostro esame, il testo del Governo mi sembra che sia l'unico che consenta la definizione del problema con certezza del diritto per le aree in questione. Quindi, pregherei il senatore Bonazzi di ritirare i suoi emendamenti; il Governo è contrario.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, passiamo alla votazione.

Metto ai voti l'emendamento presentato dal senatore Bonazzi tendente a sopprimere i punti 1) e 2).

Non è approvato.

Rimane pertanto precluso l'altro emendamento presentato dal senatore Bonazzi sostitutivo degli articoli 4 e 5, di cui do nuovamente lettura:

« Il comune di Praia a Mare può cedere il diritto di superficie delle aree acquistate ai sensi dell'articolo 1 a coloro che le occupano direttamente e personalmente alla data del 31 dicembre 1979.

Il prezzo di cessione del diritto di superficie deve essere determinato sulla base del prezzo di acquisto maggiorato delle spese di urbanizzazione primaria e secondaria.

Il consiglio comunale di Praia a Mare determina le forme e le condizioni di cessione del diritto di superficie adottando un apposito regolamento nel quale siano indicati gli indirizzi per la pianificazione urbanistica della zona e sia previsto che ad ogni famiglia non potrà essere ceduta una superficie maggiore dell'area occupata per la propria abitazione ».

Passiamo ora alla votazione degli emendamenti presentati dal Governo, di cui ho già dato lettura.

Metto ai voti l'emendamento sostitutivo del n. 1).

E approvato.

Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato al n. 3).

E approvato.

Metto ai voti l'emendamento aggiuntivo presentato al n. 4).

E approvato.

Metto ai voti l'emendamento sostitutivo del n. 5).

E approvato.

Metto ai voti l'emendamento tendente ad inserire nell'articolo un comma aggiuntivo.

E approvato.

Metto ai voti nel suo insieme l'articolo 3 che, nel testo emendato, risulta così formulato:

Art. 3.

La vendita di cui all'articolo 1 è condizionata dall'obbligo del comune di Praia a Mare a:

1) vendere a trattativa privata i lotti di terreno di cui alla lettera a) del precedente articolo 2 ai singoli occupanti e concessionari, i quali, alla data del 1° dicembre 1981, abbiano realizzato sui terreni medesimi opere stabili e durature e comunque di non facile sgombero, sempre che le opere stesse siano conformi alle prescrizioni dello strumento urbanistico;

2) non maggiorare il prezzo di vendita dei terreni ai privati oltre quello comprensivo delle spese che si sono dovute sostenere in adempimento della presente legge, con esclusione di quelle di cui al n. 3 del presente articolo;

3) destinare, con propri fondi, tutte le aree libere a strade, piazze, zone verdi, parco pubblico attrezzato per attività connesse al turismo, servizi sociali, sport, balneazione, botteghe artigiane e d'arte, con vincolo di inalienabilità per trenta anni dalla data di approvazione del contratto di vendita;

6^a COMMISSIONE

59° RESOCONTO STEN. (10 marzo 1982)

4) sollevare l'amministrazione finanziaria da ogni onere, obbligo e responsabilità in ordine ai procedimenti giudiziari in corso ed eventuali che dovessero sorgere con gli attuali occupanti dei suoli nonché in ordine alle pretese dei terzi costruttori;

5) corrispondere all'amministrazione finanziaria tutte le somme dovute a titolo di indennità e di canoni dagli occupanti e concessionari, e con diritto di rivalsa sui medesimi, fissate nelle seguenti misure:

a) lire 50 a metro quadrato per anno fino al 31 dicembre 1971, per tutte le aree, coperte e scoperte;

b) per il periodo dal 1° gennaio 1972 fino al 31 dicembre 1977 gli importi già stabiliti dalle competenti Amministrazioni dello Stato;

c) per il periodo dal 1° gennaio 1978 fino alla data di approvazione del contratto di vendita di cui all'articolo 1, e per ogni semestre compiuto, l'importo pari al due per cento del prezzo che verrà stabilito per l'alienazione dei lotti di terreno secondo i criteri indicati nel precedente articolo 2.

L'inadempimento, anche parziale, di tali condizioni comporta la risoluzione della vendita.

È approvato.

Il Governo ha proposto un emendamento tendente ad inserire, dopo l'articolo 3, il seguente articolo aggiuntivo:

Art. 3-bis.

A richiesta del comune, l'amministrazione finanziaria può accordare la rateazione, fino a dieci annualità, del pagamento di non oltre i tre quarti del corrispettivo di cui al precedente articolo 2 e delle somme di cui al numero 5) dell'articolo 3. Ciascuna annualità è maggiorata di interessi calcolati nella misura del dodici per cento.

Al pagamento delle rate relative alle indennità ed ai canoni arretrati sono tenuti in solido con il comune gli occupanti ed i concessionari dei singoli lotti di terreno.

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

È approvato.

Art. 4.

Gli attuali occupanti hanno comunque diritto di essere preferiti sia singolarmente, sia se associati, nelle vendite di lotti del terreno del compendio demaniale di cui all'articolo 1, effettuate dal comune di Praia a Mare.

Il Governo ha proposto la soppressione di questo articolo.

Poichè non sono stati presentati altri emendamenti, e nessuno domanda di parlare, passiamo alla votazione.

Metto ai voti il mantenimento dell'articolo 4.

Non è approvato.

Art. 5.

È fatto divieto agli acquirenti dei lotti di alienare a qualsiasi titolo il terreno acquistato ed il relativo diritto di superficie per il periodo di trenta anni dalla stipula del contratto. È consentita la permuta tra lotti di terreno purchè rientranti nel perimetro del compendio.

Il Governo ha presentato un emendamento tendente a sostituire l'articolo con il seguente:

Art. 5.

È fatto divieto agli acquirenti dei lotti di alienare a qualsiasi titolo il terreno acquistato ed il relativo diritto di superficie per il periodo di venti anni dalla stipula del contratto.

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

È approvato.

L'esame degli articoli è così esaurito. Passiamo alla votazione finale.

VITALE GIUSEPPE. Il fatto che siano stati respinti alcuni emendamenti che avevamo presentato non comporta che si debba esprimere complessivamente un giudizio negativo sul disegno di legge. Restiamo, però, dell'opinione che sarebbe stato opportuno approvarli, per un principio di uniformità negli atteggiamenti del Parlamento e del Governo nei confronti delle popolazioni interessate. Mi riferisco alla questione del diritto di superficie, non al passaggio di proprietà; il senatore Bonazzi ha del resto abbastanza chiaramente argomentato le nostre proposte.

Non siamo neanche convinti del fatto che i vantaggi per i singoli occupanti siano maggiori con questa forma adottata rispetto a quella che proponevamo. Soprattutto ci preoccupa il fatto che in questo modo viene quasi del tutto escluso il ruolo che il comune di Praia a Mare, nella questione che riguarda la programmazione, l'uso del territorio, dovrebbe svolgere, come è giusto che ogni comune svolga quando si creano situazioni come quella che abbiamo davanti.

Pur riconfermando la validità delle proposte che facevamo, delle esigenze che in esse rappresentavamo, esprimiamo parere favorevole perchè teniamo presente tutto ciò che ha portato alla determinazione di questa grave situazione del comune di Praia a Mare, che certamente non è l'unico a trovarsi in queste condizioni.

Credo che questa occasione debba servire per richiamare quella che è la situazione generale, nel Mezzogiorno in particolare, in tutte le coste del nostro Paese. L'esigenza di approvare il disegno di legge, che condividiamo, è dovuta al fatto che soprattutto a Praia a Mare la situazione attuale è stata determinata dalla mancanza di aree; non c'è dubbio, però, che questo non può essere un motivo tale che debba o possa giustificare tutto quello che è avvenuto. Certamente, il comune di Praia a Mare può essere assunto emblematicamente a rappresentare la situazione presente nel Paese e soprattutto nelle fasce costiere del Mezzogiorno, che sono state invase ed occupate — bisogna dirlo con estrema chiarezza — molte volte con scopi non certo nobili. Indubbiamente,

ci si può rendere conto delle esigenze che hanno mosso i cittadini di questo comune; ma dobbiamo anche approfittare dell'occasione per rilevare come, in altre circostanze, situazioni come questa sono state determinate da altri motivi, per altre spinte.

Sappiamo benissimo che sta diventando un problema grave, del quale il Governo deve farsi carico e al quale deve guardare con maggiore attenzione, onde evitare che sia irrimediabilmente turbato l'equilibrio del territorio nel nostro Paese, che siano definitivamente sconvolti i giusti rapporti fra città e campagna.

È un problema tipico del Mezzogiorno d'Italia, ed anzi rappresenta, a mio avviso, uno dei punti centrali della questione meridionale, quello del rapporto fra città e campagna. In questo senso, e in questa direzione, il Governo deve prestare particolare attenzione a problemi di tale tipo. Certo, la mancanza di aree ha determinato a Praia a Mare la graduale, costante, continua occupazione del demanio marittimo, al punto che, come sappiamo, quel territorio presenta non solo casi di insediamenti di civili, ma anche di edifici pubblici, alberghi, giardini, piazze, tanto che è stato necessario intervenire con un disegno di legge. Ma ciò che è maggiormente grave è che, come è detto anche nella relazione di presentazione al disegno di legge, ciò è stato fatto con il beneplacito degli organi preposti a vigilare sulla tutela dei beni dello Stato. In quella realtà (che non credo sia unica: in questo senso si muove la mia raccomandazione al Governo) siamo arrivati al punto che si è passati dalla fase del rilascio delle licenze per le concessioni (sapendo che l'uso che se ne faceva era diverso da quello per cui veniva richiesta la licenza stessa) ad una situazione di totale ingovernabilità, per cui non vi sono state più neanche le licenze, la gente ha potuto fare ciò che ha voluto, secondo le esigenze cui accennavo prima. Il che ha determinato una occupazione generalizzata delle aree.

Non vi è dubbio che siamo di fronte ad una situazione che andava sanata con l'intervento del comune, dando però al comune stesso la possibilità di intervenire per rego-

lare l'ulteriore sviluppo urbanistico di quella realtà. Non vi è dubbio che questa è l'esigenza preminente. Il Governo deve assumere un impegno affinché situazioni di questo tipo, che poi si consolidano, siano evitate. In questo senso si muovevano gli emendamenti da noi proposti; bisogna che i comuni svolgano un ruolo di protagonista, possano programmare ed usare il territorio per lo sviluppo e l'espansione, che deve essere ordinata e razionale, e deve tener conto non solo dell'esigenza dei cittadini di avere la casa, ma anche dell'esigenza di usufruire di tutta una serie di servizi. Questi possono essere ottenuti solo se l'intervento è programmato e razionale. Avere soltanto la casa, infatti, può anche non significare nulla. Stanno sorgendo molti quartieri-ghetto, intere città-ghetto, che dimostrano proprio come avere la casa non è tutto, in quanto poi insorgono altri problemi, altrettanto importanti, attinenti alla vita civile dei cittadini.

Con queste motivazioni, certamente critiche, ma che tendono a non perdere di vista l'esigenza che con il disegno di legge si concretizza, annuncio il voto favorevole del Gruppo comunista.

SANTALCO. A nome del Gruppo democristiano, esprimo giudizio positivo sul provvedimento ed annuncio, pertanto, il nostro voto favorevole. Si conclude, così, il lungo *iter* di questo disegno di legge, che

era stato già presentato nella passata legislatura e che, come i colleghi ricorderanno, era già stato discusso diverse volte. Esprimo un vivissimo ringraziamento al collega Ricci per il lavoro svolto; credo anche che si sia recato sul posto più di una volta, per accertare come stavano le cose.

Rivolgo, infine, un invito al Governo affinché voglia esaminare la possibilità di presentare, nel minor tempo possibile, un provvedimento generale, come era stato preso impegno nella passata legislatura, per risolvere le numerose analoghe situazioni esistenti nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Desidero associarmi all'invito del senatore Santalco.

FORMICA, *ministro delle finanze*. Anche il Governo si associa.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso nel testo modificato.

E approvato.

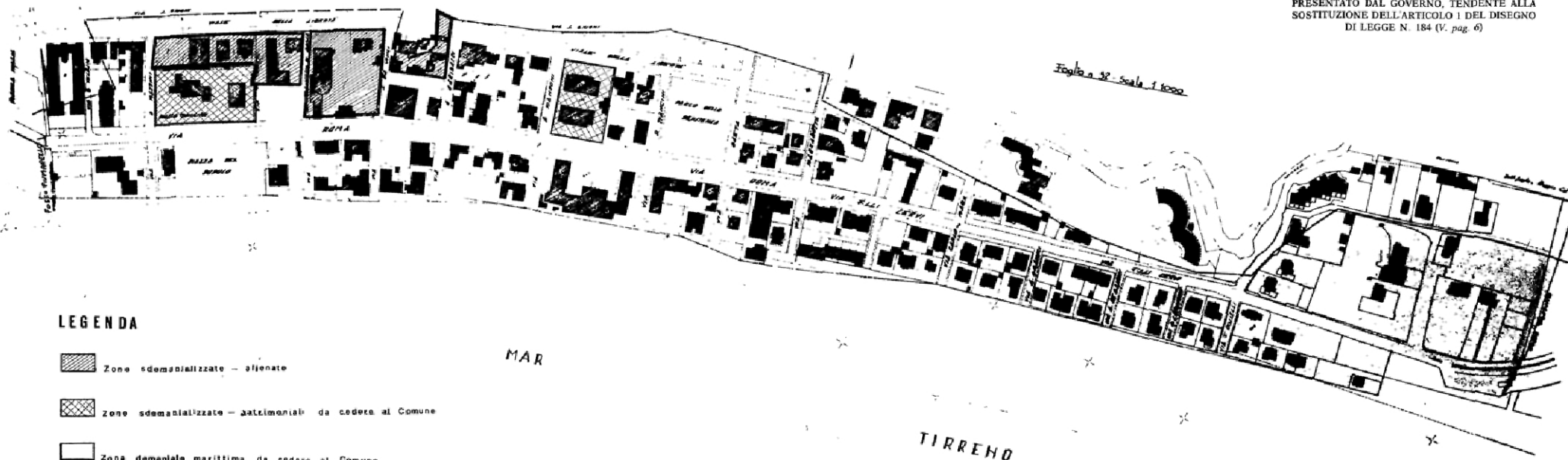
I lavori terminano alle ore 10,45.

Foglio n° 29 - scala 1:1000




Foglio n° 41 - scala 1:1000

Foglio n° 32 - scala 1:1000

ALLEGATO
PLANIMETRIA ALLEGATA ALL'EMENDAMENTO,
PRESENTATO DAL GOVERNO, TENDENTE ALLA
SOSTITUZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL DISEGNO
DI LEGGE N. 184 (V. pag. 6)



LEGENDA

-  Zone sdemanializzate - alienate
-  Zone sdemanializzate - patrimoniali da cedere al Comune
-  Zone demaniale marittima da cedere al Comune