

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2024-A

## RELAZIONE DELLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE NERI)

Comunicata alla Presidenza il 20 maggio 1991

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Modifica della legge 8 aprile 1983, n. 113, concernente l'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 COVELLO, DONATO, MURMURA, PERUGINI, BAUSI, BOSCO, CECCATELLI, MONTRESORI, SALERNO, ZANGARA, PIERRI, TRIGLIA, BEORCHIA, DE CINQUE, PATRIARCA, SANTALCO e VENTRE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 1989

ONOREVOLI SENATORI. - Praia a Mare era un centro, un tempo molto piccolo, sorto su una stretta e lunga fascia di terreno, chiuso dalla parete a strapiombo dell'Appennino, la ferrovia, la statale nazionale n. 18 delle Calabrie e il mare.

Negli anni '50 il comune fu scelto per due insediamenti industriali nel settore tessile con alto tasso di occupazione di manodopera. La successiva collocazione, nel territorio di Praia, di altri stabilimenti minori esaurì qualsiasi disponibilità di suoli da utilizzare per civili abitazioni, per servizi, spazi pubblici e le esigenze sempre crescenti della popolazione, salita nel corso di un ventennio da 900 a 5.000 abitanti.

Per la carenza di aree edificabili, venutasi a determinare per i motivi su esposti, si sono dovute utilizzare le aree esistenti sul demanio marittimo.

Da anni la zona demaniale è occupata da più edifici pubblici, case di civile abitazione, alberghi, strade, piazze e giardini pubblici, attesa la inutilizzazione della zona per usi marittimi. È bene precisare che tutto ciò si è reso possibile grazie al beneplacito dei vari organi competenti preposti alla tutela dei beni dello Stato.

Molte costruzioni sono sorte dopo aver ottenuto i nulla osta della Sovrintendenza ai monumenti e alle gallerie della Calabria, nonché dell'Ufficio imposte di consumo, l'approvazione dei progetti da parte del Genio Civile, la concessione da parte della Capitaneria di Vibo Valentia, nonché la licenza comunale; in altri casi si è trattato di costruzioni senza licenza, per lo più da parte di soggetti impossibilitati a reperire *in loco* un'abitazione per la loro famiglia.

Va poi ricordato che la disputa sulla destinazione dei suoli demaniali ha trovato, tra l'altro, un significativo intervento del pretore di Scalea, in una causa promossa da uno dei concessionari. In questo caso il

pretore ha ritenuto che la concessione e l'autorizzazione a costruire determinati fabbricati significassero dichiarazione di volontà, o ammissione di dichiarazione, da parte della Pubblica amministrazione titolare del diritto di proprietà della fascia demaniale, della non utilizzabilità dell'area per gli scopi per i quali era stato posto il divieto.

Si deve inoltre precisare che, in passato, il Ministero della marina mercantile, di concerto con il Ministero delle finanze, decise di concedere le licenze anche agli occupanti abusivi e di regolarizzare la misura dei canoni, forfettariamente, in 50 lire annue al metro quadrato.

Tale situazione è stata ripetutamente denunciata dalle varie amministrazioni comunali di Praia a Mare e dai vari comandanti della Capitaneria di porto di Vibo Valentia succedutisi nel tempo, i quali proposero più volte la sclassificazione della zona interessata, sia perchè non era necessaria agli usi marittimi e sia perchè le numerosissime concessioni date e le occupazioni avvenute ne avevano e ne hanno completamente snaturato le caratteristiche demaniali, facendone parte viva e caratterizzante del centro urbano, tanto che la sua completa urbanizzazione è prevista dal piano regolatore della città con ampi spazi riservati al verde, a strade ed a piazze.

Da anni, tuttavia, quasi tutta la popolazione di Praia a Mare è coinvolta in una controversia con l'Amministrazione pubblica.

All'origine del «caso» vi è l'interpretazione della legge 8 aprile 1983, n. 113, con la quale venne data 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.

La legge prevede la vendita a trattativa privata in favore del comune di Praia a Mare mediante il pagamento del prezzo determinato dall'Ufficio tecnico erariale (UTE) 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.

Venivano previste inoltre le somme dovute, a titolo di indennità o di canoni dagli occupanti e concessionari, fissate nelle seguenti misure:

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

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

3) per il periodo dal 1° gennaio 1978 fino alla data di approvazione del contratto di vendita di cui all'articolo 1 della stessa legge n. 113 del 1983, e per ogni semestre compiuto, l'importo pari al 2 per cento del prezzo stabilito per l'alienazione dei lotti di terreno secondo i criteri sopra menzionati alle lettere a) e b).

La controversia si riferisce alle valutazioni dell'UTE; in sintesi, sono oggetto di contestazione:

a) il fatto che il prezzo del suolo vada riferito non già alla data di approvazione della legge (8 aprile 1983) nè al prezzo corrente di mercato, secondo l'interpretazione data dall'UTE, contestata dagli acquirenti, ma a quella dell'effettiva occupazione del suolo (anno 1960-1973): infatti non è pensabile che il legislatore abbia voluto imporre un prezzo da riferire ad un'epoca successiva. A quell'epoca (1960-1973) i prezzi di vendita degli unici terreni edificabili nel centro urbano erano di lire 8.000 al

metro quadrato. Si sottolinea che, ancora oggi, l'Istituto autonomo case popolari espropria, a Praia a Mare, quei pochi terreni privilegiati a lire 10.000 al metro quadrato;

b) il fatto che per le aree non edificate, adibite a strade, piazze, zone verdi, parco pubblico attrezzato, non è stato applicato il prezzo secondo le norme della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni. È stato così stabilito il prezzo di lire 100.000 al metro quadrato, secondo l'interpretazione dell'UTE contestata dagli acquirenti, senza rapporto con il valore effettivo delle aree di determinazione agricola, in quanto la loro situazione di fatto, all'epoca, non corrispondeva a quella urbanistica per la totale mancanza di opere di urbanizzazione e di sviluppo in tutta la zona interessata.

Non è superfluo far rilevare che, qualora il comune di Praia a Mare volesse prendere in concessione tutte le aree libere, sia nel compendio da sdemanializzare e sia al di fuori di esso, per realizzarvi le opere di cui all'articolo 3, primo comma, numero 3), della legge n. 113 del 1983 (opere di interesse collettivo), ogni anno pagherebbe un canone ricognitorio di lire 50 al metro quadrato, perchè si tratterebbe di opere di utilità pubblica senza scopo di lucro. Per quanto rappresentato, appare evidente che la legge n. 113 non può essere ragionevolmente applicata nel senso voluto dall'Amministrazione finanziaria poichè il primo acquirente a tirarsi indietro, perchè verrebbe sottoposto ad impegni onerosi e a pagamenti esorbitanti, sarebbe il comune di Praia a Mare, le cui disponibilità finanziarie sono limitate. Una tale eventualità porterebbe la risoluzione della vendita per tutti, come previsto dall'ultimo comma dell'articolo 3 della legge n. 113 del 1983.

In conclusione, sembra inammissibile applicare canoni e criteri di mercato, come se si avesse a che fare con affaristi o speculatori; a questo spirito, d'altronde, era improntata la volontà del legislatore, come risulta dall'esame degli atti relativi all'iter di approvazione della legge del 1983.

Per favorire un'equa composizione del contrasto il senatore Covello e altri hanno presentato il disegno di legge in esame che si proponeva di modificare, per dissipare ogni possibilità di equivoco, gli articoli 2, 3 e 4 della legge 8 aprile 1983, n. 113, al fine di contemperare sia gli interessi dello Stato, sia le finalità sociali che intende sostenere il comune di Praia a Mare, che evidentemente non è mosso da finalità speculative, ma dalla esigenza di non gravarsi, e gravare, di eccessivi oneri per l'acquisto di un bene di cui ha il possesso ultratrentennale.

In sede di discussione del disegno di legge sia da parte del relatore, come da altri commissari, veniva rilevata la necessità di approfondire la questione mediante apposito sopralluogo onde accertare in modo inequivocabile l'inesistenza di possibili speculazioni da parte degli occupanti e le ragioni dell'Intendenza di finanza e dell'UTE poste a base della valutazione dei sedimi da cedere al comune a costi invero insostenibili.

Le risultanze del sopralluogo, avvenuto nei giorni 11 e 12 luglio 1990, furono esaminate in sede di Commissione nella seduta del 26 luglio 1990 e possono compendiarsi nei seguenti punti:

1) non esistono situazioni di tipo speculativo o ambiguità per cui non si possa, con serenità d'animo, procedere alla definizione della contesa insorta fra comune e UTE di Cosenza in ordine alla legge n. 113 del 1983;

2) la soluzione dei proponenti il disegno di legge n. 2024 appare, anche a giudizio dei dirigenti dell'UTE di Cosenza, nelle sue linee generali, equa e auspicabile al fine di evitare interpretazioni della sopracitata legge che portino a conclusioni aberranti;

3) non pare condivisibile, e comunque in contrasto con la volontà del legislatore, l'interpretazione dell'articolo 2, lettera a), della legge n. 113 del 1983 che vincola il prezzo da applicare all'anno della stipula del contratto e non già a quello dell'occupazione del suolo;

4) appare comunque aberrante, anche perchè la legge in vigore esige una valutazione diversa e di favore, che i suoli da

adibirsi ad infrastrutture e pertinenze comunali risultino più cari di quelli da cedersi ai privati;

5) appare iniquo che lo Stato ripaghi la diligenza amministrativa dei cittadini di Praia a Mare che hanno provveduto con mezzi propri a dotarsi di strade, piazze, acquedotti, fognature ed altre infrastrutture, oberandoli di un balzello per la cessione di aree che nulla rendevano allo Stato;

6) ove così rimanessero le cose, tutta l'operazione voluta dalla legge n. 113 sarebbe vanificata per l'onerosità della esosa stima dell'Amministrazione finanziaria.

Peraltro, pur condividendo le puntualizzazioni fornite dal relatore a seguito di detto sopralluogo, i senatori del Gruppo comunista-PDS manifestarono la persistenza della loro perplessità sul fatto che venisse stabilito per legge il prezzo dei sedimi demaniali da cedere.

Inoltre il rappresentante del Governo ha dichiarato in sede di esame in Commissione la sua rigida contrarietà al provvedimento in esame, rivendicando il diritto della valutazione delle aree da parte dell'UTE, come vuole la legge n. 113 del 1983 e come ribadito dalla 5ª Commissione col parere espresso in data 4 luglio 1990.

Dette osservazioni e dinieghi hanno indotto il relatore a presentare un emendamento sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge n. 2024, con il quale vengono ribadite le disposizioni della legge n. 113 che attribuiscono all'UTE la responsabilità della valutazione dei sedimi, ma viene anche chiarito in modo esplicito che detta valutazione deve essere riferita al «solo terreno, valutato in base alle caratteristiche originarie».

La nuova formulazione del provvedimento ha così ottenuto, con il parere favorevole della 5ª Commissione, il consenso unanime della Commissione finanze e tesoro che ha di conseguenza conferito mandato al relatore di riferire formalmente all'Assemblea sul disegno di legge n. 2024 con le modifiche approvate.

NERI, *relatore*

**PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE**

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E  
DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(Estensore: MURMURA)

10 aprile 1990

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole all'unanimità.

**PARERI DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE**  
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: CORTESE)

**sul disegno di legge**

4 luglio 1990  La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza,	esprime parere favorevole a condizione che nel testo non si preveda il prezzo del trasferimento ma si demandi questo compito all'Ufficio tecnico erariale.
---	--

**su emendamenti**

7 maggio 1991  La Commissione, esaminato l'emendamento pervenuto, per quanto di propria competenza dichiara di non avere nulla da	osservare, pur facendo presente alla Commissione di merito la incongruità della previsione di un regime di imposta di registro <i>ad hoc</i> per la transazione di cui al provvedimento.
---	--

**DISEGNO DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI COVELLO ED ALTRI

## Art. 1.

1. Gli articoli 2, 3 e 4 della legge 8 aprile 1983, n. 113, sono sostituiti dai seguenti:

«Art. 2. - 1. Il Ministro delle finanze provvederà, con proprio decreto, all'approvazione del contratto di vendita a norma dell'articolo 1, applicando il prezzo così determinato:

a) di lire 10.000 al metro quadrato, per i singoli lotti in cui siano state realizzate opere stabili e durature, comunque di non facile sgombero;

b) di lire 1.000 al metro quadrato, per tutte le aree non edificate, che resteranno al comune di Praia a Mare, destinate a strade, piazze, zone verdi, parco pubblico attrezzato per attività connesse al turismo, servizi sociali, sport, balneazione, botteghe artigiane e d'arte.

2. Tale prezzo comprende anche gli indennizzi dovuti per l'occupazione del compendio demaniale dal 1° gennaio 1972 fino al momento della stipula del contratto di vendita.

3. I lotti di cui alla lettera a) del comma 1 sono alienati con il vincolo di inalienabilità, per trenta anni dalla data di approvazione del contratto di vendita.

Art. 3. - 1. La vendita di cui all'articolo 1 è condizionata all'obbligo del comune di Praia a Mare di:

a) vendere a trattativa privata i lotti di cui alla lettera a) dell'articolo 2 ai singoli occupanti e concessionari, i quali, alla data del 1° dicembre 1981, abbiano realizzato su di essi opere stabili e durature, che siano conformi allo strumento urbanistico ed eventualmente condonate a norma della legge 28 febbraio 1985, n. 47;

b) non maggiorare il prezzo di vendita dei terreni ai privati oltre quello compren-

**DISEGNO DI LEGGE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

## Art. 1.

1. L'articolo 2 della legge 8 aprile 1983, n. 113, è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - 1. 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, con riguardo al solo terreno, valutato in base alle caratteristiche originarie;

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

2. Contro le determinazioni dell'Ufficio tecnico erariale è ammesso ricorso, nel termine di trenta giorni, al pretore competente per territorio, il quale provvederà all'accertamento mediante consulenza tecnica».

(Segue: *Testo dei proponenti*)

sivo delle spese sostenute in adempimento della presente legge;

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

Art. 4. - *1.* Il corrispettivo di cui all'articolo 2, lettere *a)* e *b)*, sarà versato in cinque rate annuali, comprensive degli interessi legali a scalare con inizio dal secondo mese successivo alla intervenuta approvazione del contratto, con facoltà, da parte dell'acquirente, di anticipare una o più rate».

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)