

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1788)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro delle Finanze**

(PRETI)

di concerto col **Ministro dell'Interno**

(TAVIANI)

col **Ministro di Grazia e Giustizia**

(REALE)

col **Ministro del Tesoro**

(COLOMBO)

col **Ministro della Difesa**

(TREMELLONI)

col **Ministro dei Lavori Pubblici**

((MANCINI)

col **Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste**

(RESTIVO)

col **Ministro dell'Industria e del Commercio**

(ANDREOTTI)

e col **Ministro della Marina Mercantile**

(NATALI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 LUGLIO 1966

Modifica dell'articolo 2 della legge 21 dicembre 1961, n. 1501,
sull'adeguamento dei canoni demaniali e dei sovracanonici dovuti agli Enti locali

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 21 dicembre 1961, n. 1501, entrata in vigore il 1° febbraio 1962, oltre a disporre l'adeguamento dei canoni demaniali — fra i quali quelli relativi alla utilizzazione di beni del demanio marittimo — già aumentati con la legge 21 gennaio 1949, n. 8, ha parzialmente modificato, con l'articolo 2, le disposizioni previste dal codice della navigazione (articolo 36 e seguenti) e dal relativo regolamento di esecuzione per la navigazione marittima (articolo 8 e seguenti) per la determinazione dei canoni dovuti per l'uso di detti beni.

In particolare l'ultimo comma di detto articolo — che recita testualmente: « i canoni relativi alle concessioni di suoli di demanio pubblico marittimo destinati o comunque utilizzati per costruzioni di durata superiore ad un anno e quelli per la utilizzazione di spiagge e di arenili concessi a ville private, alberghi o pensioni sono stabiliti di volta in volta, con provvedimento del Ministero della marina mercantile di concerto con il Ministero delle finanze » — ha trasferito agli organi centrali delle Amministrazioni delle finanze e della marina mercantile la maggior parte delle attribuzioni spettanti, secondo le norme precedentemente in vigore, agli organi locali delle stesse amministrazioni.

Infatti, mentre prima la competenza degli Organi centrali era limitata ai casi previsti dall'articolo 15 del regolamento per la navigazione marittima ed alle concessioni di durata superiore ai 15 anni, con la nuova norma tale competenza è stata estesa a tutte le concessioni con riferimento agli usi indicati nella norma stessa ed alla presenza di opere di durata superiore ad un anno.

La procedura instaurata dalla nuova legge, mentre da un lato ha consentito di operare un maggiore controllo sulle concessioni e di eliminare, o quanto meno attenuare, irregolarità ed abusi pregiudizievoli per gli interessi dell'erario, quali, ad esempio, le occupazioni senza titolo o con titolo irregolare, non ha mancato, d'altro canto, di causare alcuni inconvenienti dei quali il più serio è quello del notevole aggravio di lavoro per gli uffici dei due dicasteri e del conseguente

rallentamento del decorso delle numerose trattazioni.

L'incompletezza, infatti, delle notizie inizialmente fornite agli uffici centrali della Amministrazione finanziaria e la conseguente necessità di condurre per ciascun caso una esauriente istruttoria al fine di acquisire gli elementi in base ai quali effettuare una pronuncia conforme al dettato della legge e la necessità di coordinare l'attività degli uffici periferici affinché fosse ispirata agli stessi criteri, hanno fatto sì che il lasso di tempo occorrente per giungere alla decisione finale sulla misura dei canoni da richiedersi potesse ritenersi, specie in relazione alle concessioni minori, non a torto, eccessivo.

Non si è mancato, per altro verso, di adottare opportuni provvedimenti amministrativi allo scopo di eliminare detti inconvenienti — connessi in parte alla cura posta nella generale applicazione delle nuove norme legislative — e di risolvere, con l'intervento anche del Consiglio di Stato, le perplessità ed i dissensi manifestatisi nella concreta attuazione della nuova disciplina fra l'Amministrazione finanziaria e quella della Marina mercantile.

L'attivo scambio di corrispondenza intercorsa fra i dicasteri sopra cennati allo scopo di collaborare alla migliore realizzazione pratica dei comuni obiettivi ha comunque portato, in base alla constatazione di evidenti elementi di fatto, alla convinzione che fosse opportuno apportare all'articolo in oggetto una adeguata modifica ed integrazione, sostituendo il secondo e terzo comma di detto articolo con nuove disposizioni.

Col nuovo testo, nel riaffermare la generale competenza degli organi periferici di dette Amministrazioni in merito alla determinazione dei canoni relativi a concessioni di suoli demaniali marittimi, si elimina il lamentato grave inconveniente provocato, nel rispetto della tuttora vigente norma di legge, dalla accresciuta competenza degli Organi centrali riguardo alla determinazione dei canoni relativi ad una troppo ampia categoria di concessioni e si ripristina l'indirizzo programmatico di rendere, per mezzo del decentramento, più rapida e vicina agli interessati l'azione amministrativa; nello stesso

tempo, la proposta nuova norma mantiene integro il principio di carattere economico finanziario informatore della legge 1501 sia quando ribadisce, in armonia con le norme contenute nel codice della navigazione, i criteri ai quali gli uffici competenti devono ispirarsi nel determinare le misure di canone sia laddove contempla, nei casi di maggiore importanza e per ragioni particolari, l'intervento degli Organi centrali il cui compito viene ad essere in tal modo notevolmente agevolato con prevedibili vantaggi per lo erario.

Passando all'esame analitico delle singole disposizioni del disegno di legge, si premette che, pur proponendo di sostituire per intero il cennato articolo 2 si è ritenuto opportuno lasciare del tutto invariato il testo del primo comma di detto articolo.

Con il secondo comma del nuovo articolo 2 si precisano gli elementi ai quali si deve fare riferimento per la determinazione in concreto del canone: lo scopo che il concessionario intende conseguire, il valore della area e l'utilità economica ricavabile dalla concessione.

In definitiva sono gli stessi elementi indicati dall'articolo 16, quarto comma, del vigente regolamento per la navigazione marittima e già previsti dall'articolo 779 del vecchio regolamento, approvato con regio decreto 20 novembre 1879, n. 5166. Secondo le citate disposizioni regolamentari il canone è commisurato all'entità (importanza dell'occupazione, secondo il regolamento del 1879) della concessione, allo scopo che si intende conseguire ed ai profitti che può trarre il concessionario.

Essendo fuori discussione che si deve continuare a tener conto dello scopo della concessione e dell'utilità che da essa può ritrarre il concessionario, si è esaminato a quali altri elementi intendeva riferirsi il legislatore del 1879 e quello del 1952 con le espressioni « importanza dell'occupazione » ed « entità della concessione ». Sembra che unico elemento al quale possano riferirsi tali espressioni sia il valore dell'area, dal momento che sono separatamente considerati lo scopo e l'utilità della concessione.

Nè potrebbe portare a diverso avviso la considerazione che i beni demaniali, essendo inalienabili, non avrebbero alcun valore, in quanto è noto che l'inalienabilità è soltanto una condizione giuridica, che può venir meno, anche per il demanio naturale, per disposizione dell'Autorità competente: non sono, per esempio, infrequenti i casi di imbonimento di tratti di mare con conseguente sdemanializzazione ed alienazione del suolo. Ed inoltre anche il valore dei suoli demaniali è agevolmente determinabile — *come in effetti si sta praticando* — tenendo conto del valore dei suoli circostanti, dei vincoli all'utilizzazione e delle spese eventualmente necessarie per consentirne l'utilizzazione stessa. A ciò si aggiunga che esistono altre norme del genere, tuttora di larga applicazione, che fanno riferimento al valore delle aree demaniali *stricto sensu*.

In conseguenza, anzichè fare riferimento a termini vaghi, quali l'importanza dell'occupazione o le qualità economiche dell'area, si è ritenuto più opportuno di proporre che venga fatto riferimento ad un elemento chiaro e concreto, cioè al valore dell'area, dando peraltro la precedenza, nella determinazione del canone, allo scopo che si intende perseguire, scopo che dev'essere di pubblico interesse, dal momento che i beni della specie sono normalmente destinati all'uso pubblico.

Il terzo comma ha la sua fonte nell'articolo 15 del regolamento per la navigazione marittima: si è precisato che, per la determinazione del canone, è necessario l'accordo con il Ministero delle finanze in tutti i casi in cui la concessione sia soggetta all'approvazione del Ministro della marina mercantile e negli altri casi già previsti da detto articolo 15, fra i quali la mancata accettazione del canone da parte del richiedente la concessione.

È noto, al riguardo, che l'Amministrazione statale non può imporre in via unilaterale l'ammontare del canone nei casi in cui esso non sia previsto dal legislatore; per altro verso, il suolo non dovrebbe essere consegnato prima dell'avvenuta accettazione del canone. Senonchè spesse volte il suolo da assentire in concessione è già occupato, o perchè detenuto anche dopo la scadenza di

precedente concessione o perchè consegnato in via provvisoria, per cui non è infrequente il caso in cui le Autorità centrali debbano intervenire per superare le resistenze nell'accettazione del canone da parte degli aspiranti alla concessione e per cercare di comporre in via amministrativa disaccordi in merito.

Si è ritenuto, infine, opportuno di includere nel disegno di legge, dando così completa disciplina alla materia e contenendo nel contempo la tendenza dei privati a richiedere concessioni per periodi lunghissimi, la norma volta a limitarne la durata massima, atteso che tale durata è anche strettamente connessa alla determinazione del canone, spiegando effetto sull'ammortamento delle spese che il concessionario sostiene

quando realizza opere da trasferire poi nella proprietà statale senza diritto a compenso o rimborso ai sensi dell'articolo 49 del codice di navigazione e quindi sull'utilità conseguibile.

Tali limiti, fissati in anni venti per le nuove concessioni aventi fini turistico-balneari ed anni trenta per quelle che intenderanno perseguire scopi diversi, non debbono tuttavia ritenersi immutabili, essendo prevista la possibilità di derogare al principio affermato in via di massima tutte le volte che ciò sarà ritenuto necessario, in considerazione della particolare entità ed importanza della concessione, dal Ministro della marina mercantile, che dovrà comunque consentire tale deroga per mezzo di apposito decreto.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

L'articolo 2 della legge 21 dicembre 1961, n. 1501, è sostituito dal seguente:

« Per le nuove concessioni di demanio pubblico marittimo e per le rinnovazioni, il canone di cui al primo comma dell'articolo 2 del regio decreto-legge 25 febbraio 1924, numero 456, convertito nella legge 22 dicembre 1927, n. 2535, ed il limite minimo normale del canone di cui al secondo comma dell'articolo stesso, già aumentati ai sensi dell'articolo 2 della legge 21 gennaio 1949, n. 8, sono stabiliti rispettivamente in lire 30 e in lire 50 per metro quadrato e per anno.

Il canone è stabilito dal Capo del Compartimento d'accordo con l'Intendente di finanza in relazione allo scopo che il concessionario intende conseguire, tenendo conto, nella determinazione dell'ammontare, del valore dell'area e dell'utilità economica che si può trarre dalla concessione.

Nei casi di disaccordo tra il Capo del Compartimento e l'Intendente di finanza sull'ammontare del canone, o di mancata accettazione di esso da parte del richiedente la concessione, nonchè nei casi in cui la concessione è soggetta all'approvazione del Ministro della marina mercantile, il canone è determinato in via definitiva dal Ministro della marina mercantile d'accordo con il Ministro delle finanze.

Le concessioni demaniali marittime per fini turistico-balneari non possono avere una durata superiore a 20 anni.

Le concessioni demaniali per altri fini non possono avere una durata superiore a 30 anni. Eventuali deroghe a tali limiti di durata, in considerazione della particolare entità ed importanza della concessione, potranno essere accordate con decreto del Ministro della marina mercantile ».