

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BATTELLO, GHERBEZ, MASCAGNI, MORANDI**
e **DE SABBATA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 NOVEMBRE 1984

Nuove norme in materia di alienazione di beni immobili nelle province di confine

ONOREVOLI SENATORI. — È noto che la legge 3 giugno 1935, n. 1095, — aggravando la disciplina di cui alla legge 1° giugno 1931, n. 886, in materia di regime giuridico delle proprietà in zone militarmente importanti, cioè i comuni ricompresi nelle tabelle A e B della legge medesima — ha disposto che « tutti gli atti di alienazione totale o parziale dei beni immobili siti nelle zone delle province di confine terrestre » (indicate in apposito elenco da approvarsi con decreto del Ministro per la guerra, di concerto con gli altri Ministri interessati) « devono essere sottoposti alla approvazione del prefetto della provincia ».

Era ivi altresì disposto che, in difetto di tale approvazione (necessaria anche per l'aggiudicazione di beni immobili a seguito di vendita in via esecutiva), gli atti di alienazione fossero privi di efficacia giuridica.

Va altresì osservato, per quanto rilevi, che al prefetto era imposto di provvedere, su conforme parere dell'autorità militare, entro tre mesi dalla presentazione della do-

manda. Eventuale rifiuto di approvazione non doveva essere motivato e contro di esso era ammesso reclamo al Governo, in via gerarchica.

Il successivo decreto ministeriale 20 ottobre 1935, recante norme esecutive, disciplinando la procedura della domanda ed altresì integrando la previsione di legge relativa ai doveri (in difetto di prova di intervenuta approvazione prefettizia) delle conservatorie delle ipoteche con quelli degli uffici tavolari (per i territori annessi, e cioè per le cosiddette « nuove province »), usava, peraltro fungibilmente, sia il termine « approvazione » che quello « autorizzazione », chiarendo che l'approvazione poteva essere chiesta anche prima della stipulazione dell'atto.

Il decreto ministeriale 20 ottobre 1935 e il successivo decreto del Capo del Governo 10 agosto 1938 indicavano tutti i comuni della provincia di Bolzano e un gruppo di comuni della provincia di Trento, nonché una serie di gruppi di comuni delle province di Torino, Aosta, Imperia e Cuneo.

Interveniva quindi la legge 22 dicembre 1939, n. 2207, la quale, utilizzando comunque il solo termine « approvazione », mentre si limitava a svincolare parzialmente il provvedimento del prefetto dalla conformità al parere dell'autorità militare (nel senso che solo l'approvazione non poteva essere data in difformità), chiariva che la decisione governativa in sede di ricorso gerarchico avverso il rifiuto di approvazione era insindacabile.

Pur dopo la fine della seconda guerra mondiale, la suddetta normativa è stata ritenuta non solo vigente ma addirittura (seppure in minor misura) operante, laddove con decreto ministeriale 20 ottobre 1946, abrogativo del citato decreto 20 ottobre 1935, si limitava ad un mero gruppo (non già quindi alla totalità) di comuni della provincia di Bolzano (così escludendone i comuni della provincia di Trento) il vincolo in oggetto.

Nel 1976, comunque, dopo lunghi dibattiti, si giunse alla promulgazione della legge 24 dicembre 1976, n. 898, recante la nuova regolamentazione delle servitù militari, ovviamente ispirata a criteri di maggior considerazione per gli interessi della società civile, pur nel rispetto delle superiori esigenze della difesa militare.

Tale legge all'articolo 18, pur estendendo ad una serie di isole la suddetta normativa, escludeva dal vincolo (che qualificava, come del resto aveva fatto l'articolo 22 del regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1979, n. 780, siccome « autorizzazione » subordinata al previo parere della autorità militare) « gli atti di alienazione totale o parziale a cittadini italiani », peraltro introducendo l'ipotesi, *criminalmente sanzionata*, degli atti compiuti per interposta persona in violazione della suddetta normativa.

Dopodiché, il decreto ministeriale 20 agosto 1977 estendeva ad una serie di comuni delle province di Udine, Gorizia e Trieste il vincolo, siccome modificato dalla legge di riforma delle servitù militari.

E quindi evidente, sulla base del susesto, che ove, nei comuni considerati (ed in altri eventualmente da ricomprendere « nelle province di confine terrestre »), si pongano in

essere atti di alienazione di beni immobili a soggetti diversi dai cittadini italiani (cioè da persone fisiche, postochè per gli enti si parla di « nazionalità », non già di « cittadinanza »), ivi c'è ancor oggi necessità di un atto autorizzativo (in tal senso è da ritenere che l'articolo 18 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, abbia modificato la norma di cui alla previgente legge 3 giugno 1935, n. 1095, modificata dalla successiva legge 22 dicembre 1939, n. 2207, che parlavano di « approvazione », nulla ovviamente rilevando l'espressione « autorizzazione » richiamata dal decreto ministeriale 20 ottobre 1935, in quanto norma regolamentare, eppertanto di rango subordinato nella gerarchia delle fonti) del prefetto, subordinato al previo parere dell'autorità militare.

Resta in ogni caso il dubbio sull'obbligo di motivazione del provvedimento di rifiuto (di autorizzazione), nonchè sul regime di impugnazione (testualmente limitato al solo ricorso gerarchico): ciò in vista del fatto che alla normativa degli anni 1935 e 1939 ha fatto seguito l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica.

Se ciò è vero, balza agli occhi l'assurdità della vigente normativa, se non altro per quanto attiene agli atti di alienazione che siano posti in essere in favore di soggetti (che non sono persone fisiche) quali gli enti locali, soprattutto quelli territoriali (comuni, province e regioni).

In altre parole: è del tutto assurdo che un atto di alienazione di bene immobile in favore del comune di Gorizia o della provincia di Trieste o della regione Friuli-Venezia Giulia debba essere (a differenza di quanto avviene nel resto della Repubblica) soggetto ad autorizzazione prefettizia, previo parere dell'autorità militare.

Del pari assurda, comunque, è la vigenza di tale vincolo ove acquirenti siano enti pubblici (per cui ontologicamente non si pone il problema di nazionalità) ovvero società di persone o cooperative costituite tra soci di cittadinanza italiana.

Va invero rilevato che a quanto appare dai lavori preparatori della legge del 1976 di riforma delle servitù militari (resoconto stenografico della 34ª seduta dell'Assemblea del

Senato — intervento del Sottosegretario Petrucci all'articolo 18) la *ratio* del vincolo dovevasi individuare nell'esigenza di controllare « il passaggio di proprietà da italiani a stranieri ».

Orbene, a parte che tale controllo è sempre possibile in base alle risultanze dei registri immobiliari e dei libri tavolari, è di tutta evidenza che, ove (ponendo comunque pesante *chicane* alla necessaria fluidità del traffico giuridico) si ritenga tuttora giustificata tale *ratio*, debbano esserne escluse le alienazioni in favore delle suddette categorie di aventi causa.

In ogni caso, sempre al fine di ostacolare nel minimo la suddetta fluidità del traffico giuridico, deve esser statuito che, fermo il parere obbligatorio ma non vincolante dell'autorità militare, il provvedimento del prefetto (ovviamente nelle residue ipotesi di vigenza del vincolo) deve poter assumere sia la veste della « autorizzazione » (preventiva) che quella della « approvazione » (successiva alla stipula dell'atto).

Il presente disegno di legge si rende necessario perchè, disattendendo più volte rappresentate esigenze di modifica della vigente normativa in sede di interpretazione amministrativa, il Ministero della difesa (per ultimo con nota del 5 gennaio 1984 diretta al Ministero di grazia e giustizia e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero degli affari esteri e a quello dell'interno) ha ribadito in *toto* la vigenza della suddetta normativa, siccome escludente dal vincolo le sole alienazioni a « cittadini » italiani.

Trattasi di un articolo unico integrativo dell'articolo 18 della più volte richiamata legge 24 dicembre 1976, n. 898.

Si sottraggono al vincolo in oggetto le alienazioni in favore degli enti pubblici, al qual proposito si ritiene di utilizzare la tecnica della elencazione invece che quella, sintetica, della clausola eccezionale (del tipo: è richiesta l'autorizzazione solo per gli atti di alienazione in favore di cittadini stranieri, con esclusione di ogni altro atto) pur riconoscendo possibile esercitare altra opzione. La redazione conclusiva è in ogni caso affidata, problematicamente, all'esito del dibattito sul presente disegno di legge.

Si sottraggono altresì al vincolo le alienazioni in favore delle società di persone e delle cooperative i cui soci siano, in maggioranza, di cittadinanza italiana; come pure delle società di capitali i titolari delle cui quote o azioni (aventi diritto di voto: si utilizza il concetto introdotto dalla legge n. 416 del 1981 in materia di editoria) siano, in maggioranza, cittadini italiani.

Non si parla, ovviamente, delle persone giuridiche private, le quali, comunque, in base all'articolo 17 del codice civile, sono soggette ad autorizzazione per eventuali acquisti di beni immobili.

Si prevede altresì la duplice tipologia dell'atto del prefetto, e cioè l'autorizzazione in via preventiva e l'approvazione successiva alla stipula, con ciò superando ogni ambiguità derivante dall'imprecisa formulazione del già citato decreto ministeriale 20 ottobre 1935.

Si prevede infine obbligo di congrua motivazione per il rifiuto del prefetto e suo assoggettamento alle ordinarie impugnative amministrative e giurisdizionali, cancellando la normativa deteriore speciale di cui alle due leggi del 1935 e 1939.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico*

L'autorizzazione ed il parere di cui al secondo comma dell'articolo 18 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, non sono richiesti per gli atti di alienazione totale o parziale all'amministrazione dello Stato, ivi comprese le aziende autonome, ai comuni, alle province e agli altri enti locali, alle regioni, nonché ad ogni altro ente pubblico riconosciuto come persona giuridica, ivi comprese le casse di risparmio.

La suddetta autorizzazione ed il parere non sono del pari richiesti per gli atti di alienazione alle società di persone e alle cooperative, ivi comprese le casse rurali ed artigiane, i cui soci siano, in maggioranza, cittadini italiani, ovvero a società di capitali i titolari delle cui quote o azioni aventi diritto di voto siano, in maggioranza, persone fisiche aventi cittadinanza italiana.

Gli atti di alienazione a soggetti diversi da quelli indicati nell'articolo 18 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, come modificata dalla presente legge, possono essere autorizzati in via preventiva ovvero approvati successivamente alla loro stipula, secondo le modalità di cui agli articoli da 1 a 5 del decreto ministeriale 20 ottobre 1935.

Il rifiuto del prefetto di autorizzazione o approvazione deve essere congruamente motivato. Esso è soggetto alle impugnative amministrative e giurisdizionali previste in via generale per tutti gli atti amministrativi.