

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 312)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BACICCHI, SEMA, PECCHIOLI, BRUNI, PIRASTU, SGHERRI, PELUSO, SPECCHIO, MARANGONI e DEL PACE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 AGOSTO 1972

Riforma delle leggi sulle servitù militari

ONOREVOLI SENATORI. — Questo disegno di legge ricalca lo schema ed il contenuto di quello presentato alla Camera dei deputati da un largo numero di deputati della nostra parte politica e recante quale prima la firma dell'onorevole Lizzero. Esso era stato già presentato alla Camera nella V legislatura e — assieme ad altre proposte sulla stessa materia presentate da parlamentari di altri gruppi — non ha potuto proseguire il suo *iter* a causa dello scioglimento anticipato del Parlamento.

L'insopportabile, ingiusto e — come cercheremo di argomentare di seguito — anche inutile peso che l'attuale legislazione sulle servitù militari fa gravare su vaste zone del Paese e su intiere popolazioni è peraltro tale da indurci a presentare anche in questo ramo del Parlamento il presente disegno di legge per affrettare al massimo una soluzione positiva del problema, in ciò confidando nella comprensione e nella sensibilità del Senato.

Infatti, trascorsi oltre quattro anni dalla approvazione dell'ultimo provvedimento legislativo concernente le servitù militari, la legge 8 marzo 1968, n. 180, la situazione che

permane in alcune regioni italiane e in molte province a causa dei vincoli derivanti dalle servitù militari di vecchia e nuova imposizione è spesso molto grave e talora intollerabile sia per gli enti pubblici che per i privati.

È appena necessario ricordare che per tutte le regioni a statuto speciale: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e per quest'ultima particolarmente, come pure per molte province e zone della Lombardia, della Puglia, delle Marche, della Liguria, del Piemonte, dell'Emilia-Romagna, della Toscana e di altre regioni ancora, la presenza dei vincoli derivanti dalle servitù militari, la pesantezza dei loro regimi, l'estensione impressionante dei divieti e dei limiti imposti, sono tali da costituire un gravissimo ostacolo allo sviluppo economico, all'industrializzazione ed al rinnovamento dell'agricoltura; una essenziale causa di emarginazione di queste zone dalle possibilità di partecipare ad ogni processo di sviluppo economico e sociale.

A titolo di esemplificazione, ritenendo che la questione non sia ancora nota in tutta la sua portata, i proponenti considerano op-

portuno riassumere alcuni dati riguardanti la natura dei vincoli derivanti dalle servitù militari tuttora in atto nella regione che certamente è più gravata e danneggiata da tali servitù: il Friuli-Venezia Giulia.

È necessario intanto fare cenno ai diversi tipi di servitù militare attualmente esistenti. Ve ne sono, come è noto, di tre tipi: due derivanti dalla legge 1° giugno 1931, n. 886, e uno dalla legge 20 dicembre 1932, n. 1849, modificato dalla legge 1° dicembre 1949, n. 1150. Ebbene, nella regione Friuli-Venezia Giulia i vincoli esistenti attualmente sono i seguenti:

primo tipo: servitù militari delle zone di confine (legge n. 886 del 1931); si tratta di vincoli onerosissimi posti a tutte le proprietà private ed agli enti pubblici in quanto è data potestà all'autorità militare di concedere il nulla-osta per qualsiasi tipo di trasformazione e viene attribuito carattere di precarietà a tutte le costruzioni preesistenti o di nuova autorizzazione, salvo corresponsione di indennità. Tali vincoli gravano su una superficie di 2.200 Kmq., pari al 28 per cento dell'intero territorio regionale e su una quarantina di comuni.

Si tratta di servitù militari che gravano soprattutto nelle zone montane e collinari e rendono così sempre più precaria la condizione di vita e più accentuato l'abbandono di tali zone;

secondo tipo: servitù nelle zone militarmente importanti (legge n. 886 del 1931) per le quali, oltre ai vincoli alla proprietà di cui al primo tipo si fa divieto « di procedere a lavori minerari, marittimi, idraulici, a costruzioni elettriche, telefoniche » e così via.

Questi vincoli, gravando su circa 900 Kmq. di superficie corrispondenti al 12 per cento del territorio regionale e appartenenti ad oltre 30 comuni, rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo di tutta la zona prealpina, collinare e rivierasca del mare e dei maggiori fiumi;

terzo tipo: servitù di specifica delimitazione in vicinanza di opere militari (legge n. 1849 del 1932 e successive modificazioni)

dalle quali sono gravati tra gli 85 ed i 90 comuni (vi sono continue variazioni derivanti da nuove imposizioni) per complessivi circa 300 Kmq. di superficie, pari al 4 per cento del territorio regionale, situati prevalentemente lungo la fascia confinaria con la Jugoslavia e l'Austria e nelle zone attraversate dai fiumi Tagliamento, Fella, Judrio e Isonzo.

Si tratta delle servitù più gravose e più intollerabili in quanto, come risulta dalla lettura dell'articolo 2 della legge n. 1849 del 1932 e successive modificazioni, oltre a vietare ogni trasformazione non prevedono alcun indennizzo ai proprietari in caso di demolizioni o danni e rappresentano, quindi, quasi una espropriazione senza indennizzo del diritto di proprietà ed un pesante ostacolo per lo sviluppo e la rinascita della regione.

Riassumendo, circa 3.400 chilometri quadrati, pari a quasi la metà dell'intero territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, sono gravati da servitù militari con conseguenze gravissime per le sue possibilità di sviluppo economico e sociale.

Ma per completare il quadro a queste servitù vanno aggiunte quelle altrettanto gravose derivanti da circa 40 poligoni e campi di esercitazioni imposti dai comandi militari nella regione.

A quattro anni dall'inizio dell'applicazione della legge 8 marzo 1968, n. 180, che pur faceva obbligo all'autorità militare di provvedere alla generale revisione dei vincoli di servitù militari, la situazione si presenta ancora peggiore del 1968 come è documentato dalla più recente pubblicazione statistica della Regione autonoma. Invece della revisione e quindi della diminuzione dei vincoli, stando ai dati della Regione Friuli-Venezia Giulia, al 1° ottobre 1970 si aveva la seguente situazione: erano gravati dai vincoli militari 31 comuni su 50, nella provincia di Pordenone; 105 comuni su 137, nella provincia di Udine; 24 comuni su 25 nella provincia di Gorizia; 3 comuni su 6, nella provincia di Trieste; in totale dunque 163 comuni nella regione invece dei 151 del 1968! Il contrario della revisione!

Da questo impressionante complesso di vincoli militari che costituiscono uno dei maggiori ostacoli all'auspicato decollo della economia, particolarmente in Friuli, ne risulta una situazione caratterizzata dall'emigrazione forzata di circa centomila concittadini costretti all'esodo dalla stagnazione e dalla depressione economica e sociale.

Se questa è la situazione in cui versa la regione Friuli-Venezia Giulia, non molto diversa è quella di altre regioni e di numerose province italiane o zone di esse. E se tale situazione permane dopo oltre quattro anni dall'entrata in vigore della legge 8 marzo 1968, n. 180, ciò basta a dimostrare quanto la stessa legge si riveli inadeguata e del tutto insufficiente ad affrontare ed avviare a giusta soluzione il problema.

Benchè se ne sia più volte parlato, anche in sede parlamentare, occorre ripetere che la intollerabile situazione di cui si è detto deriva in buona parte da vincoli di servitù militari anacronistiche, inutili ai fini della difesa nazionale, spesso risibili, derivanti dal permanere nelle leggi più volte citate di disposizioni recepite dal testo unico del 1900 e in questo derivanti addirittura dalla prima legge sulle servitù militari del 1859!

Tali appaiono oggi, in tempi di missili intercontinentali e di fotografie dell'altra faccia della luna e di pianeti lontanissimi, i divieti di « scavare fossi » o di « fare sopraelevazioni di terra » oppure di « diradare piantagioni boschive, arboree o frutteti, vigneti » o di fotografare montagne e pianure o di disegnarle oppure di possedere mappe catastali. Divieti che se potevano avere qualche validità in un lontano passato oggi appaiono anacronistici ma che, sebbene una parte di alti ufficiali ne intendano l'inutilità e l'onere gravoso che determinano per intere zone del paese, vengono tuttavia ancora imposti.

Occorre rilevare inoltre che, sia per le regioni di confine sia per molte altre, vi sono da parecchi anni imposizioni di servitù militari derivanti dagli impegni conseguenti dalla particolare collocazione strategico-militare assegnata dalla NATO al nostro Paese. Collocazione derivante da scelte di politica

estera fatte dai governi che si sono succeduti dalle quali consegue la trasformazione di intere regioni e province italiane in veri e propri campi trincerati, irti di servitù militari, di poligoni di tiro e di esercitazione, di caserme, di basi militari e campi di aviazione che vanificano ogni discorso sulla politica di pace e di amicizia con i popoli vicini. Cosa questa che può essere verificata, ancora una volta, nella regione Friuli-Venezia Giulia la quale pur avendo il confine più aperto d'Europa, sia con l'Austria sia con la Jugoslavia, è praticamente posta nell'impossibilità di assolvere alla sua naturale e storica funzione di ponte verso il centro e l'est d'Europa, proprio a causa di tale politica e del permanere di divieti e vincoli militari derivanti dalle leggi del 1931 e del 1932. Tale situazione, inoltre, rischia di aggravarsi ulteriormente con conseguenze di carattere straordinariamente grave se si dovesse procedere nella direzione degli studi effettuati da organi della NATO e confermati dal Ministero della difesa, concernenti la eventualità di installare una cintura di mine atomiche sul Carso.

Di fronte a tale situazione, tenuto conto delle esigenze più volte espresse da Consigli regionali, da Consigli provinciali e comunali, da organismi, associazioni e partiti democratici, tenuto conto della necessità non solo di giungere alla liquidazione delle servitù militari inutili e anacronistiche ma anche di predisporre una normativa nuova e democratica per quelle effettivamente necessarie ai fini della difesa nazionale, i proponenti hanno ritenuto di presentare anche al Senato un disegno di legge di riforma delle invecchiate leggi sulle servitù e dei criteri da seguire per il futuro, adeguandoli alla nuova realtà politica e militare.

L'esperienza passata e quella recente dell'applicazione della citata « leggina » del 1968 confermano l'esigenza che ormai si deve giungere ad una vera e propria riforma di tutta la legislazione che regola la materia. Questo è quanto si propongono gli estensori con il disegno di legge.

Prima di passare ad una illustrazione degli articoli i proponenti richiamano l'attenzio-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne dei colleghi Senatori sugli aspetti essenziali caratterizzanti il presente disegno di legge. Essi sono i seguenti:

a) l'estinzione delle servitù militari in caso di mancato rinnovo nei termini previsti dalla legge n. 180 del 1968;

b) la introduzione di un potere democratico, quello delle Regioni, e la facoltà di annullare la discrezionalità del Ministero della difesa;

c) l'abolizione dei limiti con l'attribuzione all'interessato del potere di ricorso amministrativo;

d) la riduzione della estensione dei contenuti vincolistici delle servitù;

e) l'affermazione del diritto al risarcimento del danno per i privati e gli Enti locali;

f) l'affermazione del diritto all'indennizzo per le Regioni.

È necessario ribadire, anche in questa illustrazione del presente disegno di legge, che non vi è chi non veda la necessità della esistenza di vincoli e servitù militari quando essi derivino veramente da esigenze di difesa della collettività nazionale: necessità non discutibile della nazione e riconosciuta da tutti i paesi.

Riconosciuto ciò occorre però affermare con chiarezza che se deve certamente essere l'autorità militare a proporre ed imporre vincoli e servitù militari necessari ai fini della difesa, tale facoltà non può essere lasciata senza controllo da parte dell'autorità politica. Non solo, ma se la difesa della nazione esige che in determinate zone del paese siano imposte servitù e vincoli che hanno riflessi negativi dal punto di vista economico e sociale, è più che ovvio il dovere che sia l'intera collettività nazionale a farsi carico di equi indennizzi per i danni che derivano alle regioni, ai comuni e ai privati.

Dalla comprensione di queste esigenze, prospettate da un autorevole Comitato unitario di rappresentanti di Enti locali e di personalità di varia estrazione politica delle provincie di Gorizia, Udine, Pordenone e Trieste, nato da un insieme di iniziative

popolari, tra cui spicca la raccolta di molte migliaia di firme in calce ad una petizione popolare per la riforma delle leggi sulle servitù militari, è maturato l'impegno recentemente assunto dal Consiglio e dalla Giunta della Regione Friuli-Venezia Giulia di indire una conferenza sulla materia nella ultima decade di ottobre di quest'anno e di farsi promotori di un disegno di legge-voto della stessa Regione autonoma al Parlamento i cui punti qualificanti non saranno dissimili a quelli più sopra illustrati e propri di questo disegno di legge.

I proponenti auspicano che il Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia voglia al più presto approvare ed inviare al Parlamento il suo disegno di legge-voto in materia e ritengono anzi che, per i principi enunciati dal Presidente di quella Regione, tale disegno potrebbe diventare un importante elemento di confronto per giungere all'unificazione dei numerosi disegni di legge di iniziativa parlamentare giacenti nei due rami del Parlamento.

A questi criteri, comunque, si è voluto ricorrere da parte dei proponenti del presente disegno di legge.

L'articolo 1 stabilisce l'obbligo della revisione generale delle servitù militari esistenti entro il termine perentorio fissato dalla legge n. 180 del 1968, e fissa l'obbligo del rinnovo pena la decadenza.

L'articolo 2 stabilisce l'obbligo per l'autorità militare di sentire l'Amministrazione regionale in caso di conferma, o di modifica delle servitù militari o di nuove imposizioni di vincoli e rende necessario un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, in caso di contrasto tra autorità militare e amministrazione regionale.

Il significato ed il valore di questi primi articoli, nell'affermazione del ruolo delle regioni e degli enti locali, sono in rapporto stretto con l'esigenza non solo di ridurre l'entità e il carattere estesissimi degli attuali anacronistici vincoli militari, ma anche e soprattutto con la necessità di far valutare esattamente le esigenze dello sviluppo eco-

nomico-sociale anche sulle terre sottoposte a servitù, senza ledere le esigenze della difesa.

L'articolo 3 fissa i limiti e stabilisce i necessari obblighi in materia di poligoni di tiro e di esercitazioni militari; ciò al fine di porre termine alla situazione intollerabile attualmente esistente in molte zone del paese.

L'articolo 4 istituisce un limite ai vincoli di servitù militari e con esso di fatto si intende abolire le servitù più inutili e anacronistiche previste alla legge n. 886 del 1931.

L'articolo 5 fissa un limite all'ampiezza del terreno su cui è possibile imporre servitù militari per quanto riguarda la fascia di confine del paese sia pure per la zona da vincolare ad opere militari necessarie alla difesa o agli aeroporti, eccetera. Lo stesso articolo pone limiti alle autorità militari per il caso che esse vogliano modificare il carattere dei vincoli di cui si è detto poco fa. Anche in questo caso è prevista la procedura vincolante del decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri nel caso in cui vi sia contrasto tra le autorità militari e le regioni.

L'articolo 6 prevede una reale modifica e riforma dell'articolo 2 della legge 20 dicembre 1932, n. 1849. Si tratta cioè di una limitazione reale dei divieti previsti dall'articolo della legge citata e di limiti fissati per l'autorità militare. Di conseguenza, l'approvazione di questa norma alleggerirebbe notevolmente le zone gravate dalle attuali servitù militari da gran parte dei vincoli che, benchè gravosissimi e talora disastrosi per gli enti pubblici e per i privati, sono spesso inutili ai fini della difesa nazionale.

L'articolo 6 fissa inoltre l'indennizzo che spetta alla proprietà privata ed ai comuni in ragione dei danni da essi sopportati e dei limiti che vincolano le zone gravate dalle servitù. L'indennizzo per i privati è fissato al 70 per cento del danno subito dalla proprietà vincolata dalla servitù militare men-

tre si fissa a favore dei comuni una indennità pari al 40 per cento di quella spettante al singolo proprietario.

L'articolo 7 prevede la possibilità per la autorità militare di imporre servitù, in caso di urgenza, con semplice manifesto. Stabilisce però che tale provvedimento non può durare oltre sei mesi non prorogabili e rimanda alle procedure previste dall'articolo 2 del presente disegno di legge nel caso che il comando militare intenda estendere la durata della servitù o renderla permanente.

L'articolo 8 fa obbligo allo Stato di versare alla Regione Friuli-Venezia Giulia, a titolo di compensazione per le conseguenze derivanti dalle servitù militari alla sua economia, un contributo annuo da calcolarsi in base a parametri da determinarsi d'intesa tra l'amministrazione regionale ed il Governo.

Lo stesso articolo fissa altresì analogo obbligo dello Stato verso altre Regioni che subiscano conseguenze a causa di servitù militari.

L'articolo 9 abroga tutte le norme sulle servitù militari che siano in contrasto con il presente disegno di legge e delega il Governo ad emanare entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa le norme regolamentari per la sua attuazione.

Onorevoli Senatori, il presente disegno di legge affronta parecchi dei problemi che sorgono e che vanno risolti in relazione alla esistenza delle attuali gravosissime servitù militari. In molte regioni esiste una viva attesa sia da parte delle popolazioni sia da parte degli enti locali e delle organizzazioni e associazioni democratiche. L'entità del danno generato a intere zone del nostro Paese è tale per cui si impongono provvedimenti risolutivi e doverose iniziative da parte dello Stato.

Per queste ragioni i proponenti confidano che il Senato renda moderne e corrispondenti ai tempi leggi tanto delicate quali sono quelle delle servitù militari e in tal modo dia respiro e tolga ostacoli allo sviluppo economico e sociale di vasti territori del Paese.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

La durata delle servitù militari non può eccedere in alcun caso, i cinque anni. I termini per la revisione delle servitù militari di cui all'articolo 2 della legge 8 marzo 1968, n. 180, sono perentori.

Si intendono estinte tutte le servitù militari per le quali non sia stato chiesto il rinnovo o la modifica dall'amministrazione militare competente, nei termini e secondo la procedura prevista dall'articolo 2 della presente legge.

Art. 2.

Su tutti i progetti di massima relativi a servitù militari sia concernenti il rinnovo o la modifica di quelle esistenti di cui al precedente articolo 1, sia per l'imposizione di eventuali nuove servitù, le amministrazioni militari debbono sentire il parere della Regione competente per territorio, che lo esprime sentito il parere degli enti locali interessati.

Ove il Ministro della difesa non ritenga di attenersi al parere della Regione, il decreto di costituzione della servitù deve essere emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri.

Art. 3.

I poligoni di tiro ed i campi di esperienze e di esercitazioni militari possono essere istituiti solo su terreni di proprietà del demanio dello Stato opportunamente recintati. In nessuna regione può essere istituito più di un poligono o campo di esercitazione e tiro.

La scelta del terreno per l'istituzione dei poligoni e campi, di cui al precedente comma, spetta all'amministrazione militare com-

petente, sentito il parere dell'amministrazione regionale interessata, la quale può anche fare proposte alternative.

Ove il Ministro della difesa non ritenga di attenersi al parere della Regione, ovvero non voglia accogliere la proposta alternativa della Regione medesima, si seguirà la procedura di cui al secondo comma dell'articolo precedente.

Art. 4.

Le autorizzazioni dell'autorità militare, prescritte dal capo I e dal capo II della legge 1° giugno 1931, n. 886, sono abrogate.

Coloro che intendono eseguire opere previste dalla suddetta legge, sono tenuti a darne comunicazione all'autorità militare competente.

Nel caso che l'autorità militare di cui sopra ritenga di dover vietare le opere per cui è stato dato avviso, deve notificare all'interessato la propria decisione motivata entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione, a pena di decadenza.

Avverso il provvedimento di diniego di cui al precedente comma, l'interessato può ricorrere avanti al Tribunale regionale amministrativo.

Art. 5.

L'articolo 1 della legge 20 dicembre 1932, n. 1849, già modificato dalla legge 1° dicembre 1949, n. 1150, è sostituito dal seguente:

« Entro una fascia di 500 metri di profondità dai limiti delle frontiere terrestri ed un raggio di 250 metri dalle grandi opere militari per la difesa dello Stato, degli aeroporti e degli stabilimenti militari nei quali sono depositati e manipolati esplosivi ed altre sostanze pericolose, il diritto di proprietà può essere assoggettato a servitù nei modi previsti dalla presente legge.

I limiti di cui al precedente comma possono essere modificati su richiesta delle autorità militari, sentito il parere dell'amministrazione regionale interessata, solo per sin-

goli casi derivanti da esigenze della difesa dello Stato e dalla sicurezza delle popolazioni.

Ove il Ministero della difesa non ritenga di attenersi al parere della Regione, il decreto di costituzione della servitù deve essere emanato secondo la procedura di cui al secondo comma dell'articolo 2 ».

Art. 6.

L'articolo 1 della legge 8 marzo 1968, numero 180, è sostituito dal seguente:

« L'articolo 2 della legge 20 dicembre 1932, n. 1849, è sostituito dal seguente:

” Le servitù militari indicate nell'articolo 1 possono consistere nel divieto di edificare impianti ed installazioni, muri od edifici che possono pregiudicare la sicurezza o l'utilità delle opere militari di cui all'articolo precedente o l'incolumità delle popolazioni.

Le servitù possono consistere in divieti di altro contenuto soltanto per singoli casi derivanti da esigenze della difesa dello Stato o dalla sicurezza delle popolazioni, previo parere dell'amministrazione regionale interessata.

Nel caso che il Ministero della difesa non ritenga di attenersi al parere della Regione il decreto di costituzione della servitù deve essere emanato secondo la procedura di cui al secondo comma dell'articolo 2.

Ai proprietari dei terreni e degli immobili assoggettati alle servitù previste dalla presente legge, spetta un indennizzo pari all'entità del danno da loro subito.

Gli ufficiali catastali, su istanza dell'interessato, corredata dalla copia del provvedimento che l'amministrazione militare è tenuta a rilasciare a richiesta, provvedono alla revisione della classificazione o classamento, tenendo conto dei vincoli imposti.

Gli interessati hanno diritto di chiedere la revisione dell'estimo dei terreni e fabbricati gravati di servitù a norma di legge 20 dicembre 1932, n. 1849, con la procedura di cui al comma precedente.

Ai comuni nel cui territorio vengono imposte le servitù militari, dovrà essere corrisposta, separatamente, una indennità pari al 40 per cento di quella spettante ai singoli proprietari dei terreni e immobili assoggettati a servitù ».

Art. 7.

In caso d'urgenza l'autorità militare può imporre servitù a mezzo di manifesto che indichi, a pena di nullità, i fatti giustificativi delle necessità e dell'urgenza.

I comandi sono tenuti all'apposizione degli opportuni segnali provvisori sul terreno.

Il provvedimento di cui al comma precedente ha carattere definitivo e diventa esecutivo 5 giorni dopo la pubblicazione del manifesto per una durata che non può essere superiore a mesi 6, non prorogabili.

Ove allo scadere del termine di cui al comma precedente, l'amministrazione militare ritenesse di imporre servitù per motivi diversi da quelli di cui al primo comma, si applica l'articolo 2 della presente legge.

Art. 8.

Lo Stato verserà alla Regione Friuli-Venezia Giulia un contributo annuo calcolato in base a parametri da determinarsi d'intesa tra l'amministrazione regionale ed il Governo a titolo di compenso per le conseguenze derivanti dalle servitù all'ambiente economico-sociale della Regione.

Analogo contributo lo Stato verserà ad altre Regioni che subiscano conseguenze analoghe a quelle di cui al precedente comma.

Art. 9.

Tutte le norme in contrasto con la presente legge sono abrogate.

Il Governo è autorizzato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, le norme regolamentari per la sua attuazione.