

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GIUST, TONUTTI, BEORCHIA, CAMPUS,
TOROS, LAI, FERRARI-AGGRADI e ABIS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 LUGLIO 1985

Modifiche alla legge 24 dicembre 1976, n. 898, recante norme
sulle servitù militari

ONOREVOLI SENATORI. Alla fine dell'anno 1976 veniva varata, dopo un lungo e travagliato *iter*, la legge n. 898, recante una nuova disciplina delle servitù militari.

Si trattava di una legge difficile e coraggiosa perchè veniva ad introdurre, in un settore delicato come quello dei rapporti fra l'ambito militare e quello civile, innovazioni sostanziali rispetto a tutto il passato; innovazioni che traducevano in una realtà giuridica lo spirito della Costituzione repubblicana nella quale le due entità sono considerate elementi integranti dell'unità statale.

Rispetto alla dottrina del passato, che in Italia come dovunque teneva chiuso in un regime di quasi totale incomunicabilità il mondo militare da quello civile e, diciamo pure, in una sorta di privilegio e di supremazia per il primo, la legge n. 898 del 1976 ha aperto dei varchi molto ampi attraverso i quali le nuove concezioni dell'etica statale hanno fatto irruzione seguite da altre leggi, come la legge 11 luglio 1978, n. 382, « Norme di principio sulla disciplina militare », che rispecchiano più fedelmente le

evoluzioni del pensiero politico e sociale del nostro tempo.

I cardini della legge n. 898 del 1976 sono, come è noto, l'accesso dei poteri civili ai processi di subordinazione del territorio alle esigenze militari e il riconoscimento ai privati, incisi dai vincoli militari, del diritto ad un equo indennizzo. Ora, dopo 8 anni di gestione di questa legge, possiamo essere in grado, non solo di riconoscere ed apprezzare la validità dei principi informativi, ma anche di coglierne quelle deficienze che non potevano essere individuate se non alla prova dei fatti, e, cioè, nei momenti di effettiva applicazione della legge.

Nel periodo appunto dal 1976 ad oggi, l'interesse suscitato dalla nuova concezione introdotta dalla legge ha dato luogo ad un agitarsi di idee, di ricerche, di confronti in sede politica amministrativa e di opinione pubblica — si ricordi in particolare la conferenza nazionale sulle servitù militari, tenuta a Roma nel maggio 1981 — dai quali si possono cogliere suggerimenti validi e importanti per apportare al testo del 1976

quei ritocchi che possono renderlo più funzionale al conseguimento dei fini per i quali la norma stessa era stata concepita.

Si aggiunge che i suggerimenti hanno un preciso e particolare riferimento alle esperienze dirette fatte in sede di applicazione dei suoi dettami in zone nelle quali, per l'alta densità della presenza militare, l'esperienza applicativa si è realizzata nei gradi di maggiore completezza.

Da un esame dei singoli articoli, si fa rilevare quanto segue.

Articolo 1. — Il testo originale, che limita i compiti di armonizzazione spettanti al comitato misto paritetico in campo civile alla sola sfera dei « piani di assetto territoriale », è evidentemente carente, omettendo quegli interessi primari inderogabili riguardanti i programmi di sviluppo economico e sociale che le Regioni stabiliscono in una visione integrata dell'interesse generale della collettività. L'esperienza reale ha rivelato che in moltissimi casi la determinazione dei vincoli di servitù richiede appunto un confronto specifico di compatibilità con i piani di sviluppo economico e sociale.

Si ritiene, pertanto, di integrare la formulazione dell'articolo con l'aggiunta della espressione « e di sviluppo economico e sociale ».

Articolo 2. — Viene soppressa la clausola del quinto comma dell'articolo 3 che fissa l'obbligo di una concentrazione dei poligoni su scala regionale da realizzare entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge, ricorrendo agli espropri delle aree riconosciute indispensabili per la costituzione di poligoni permanenti.

In pratica l'intera norma non ha mai trovato applicazione per le difficoltà che si sono manifestate sul piano pratico di procedere agli espropri, specialmente in quelle zone nelle quali il numero delle aree addestrative è molto elevato e l'incidenza dei vincoli militari sul territorio raggiunge livelli di difficile tollerabilità per le esigenze della vita civile.

Nella richiamata conferenza nazionale sulle servitù militari lo stesso Ministro della

difesa dichiarò ufficialmente che un regime di accettabilità delle attività addestrative nelle singole zone poteva essere meglio raggiunto con accordi fra le autorità militari operanti e i comuni interessati alle aree addestrative, con l'intervento della Regione.

In questo senso vennero successivamente impartite direttive ai comandi militari, direttive che equivalgono, quanto meno, ad una moratoria *sine die* della norma di legge in parola.

Articolo 3. — La norma proposta è la traduzione pratica del criterio esposto all'articolo precedente e del quale si può dire che è già applicato in numerosi casi di aree addestrative nel Friuli-Venezia Giulia.

Articolo 4. — In questo e negli articoli successivi vengono considerati i problemi degli indennizzi, dei contributi e delle ricadute in funzione di un adeguamento a criteri di equità nei confronti dei privati e di riconoscimento di un risarcimento agli enti pubblici per l'incidenza negativa che i vincoli militari determinano sullo sviluppo economico e sociale.

All'articolo 4 è presa in considerazione la misura dell'indennizzo ai privati per i vincoli di servitù militari.

La legge n. 898 del 1976 fissa l'indennizzo nella stessa misura del reddito dominicale, agrario e fondiario, intendendo, cioè, risarcire il danno prodotto dal mancato o ridotto utilizzo del bene, quantificabile nel cosiddetto « lucro cessante ».

Ma si deve tener presente che gli effetti negativi a danno della proprietà, indotti dalla incidenza di servitù militari, toccano anche altri rapporti inerenti la proprietà stessa, quali la negoziabilità del bene e la decurtazione del suo valore in sede negoziale. Rapporti, quindi, di importanza rilevante ai fini della salvaguardia dell'integrità del diritto di proprietà. Sembra quindi equo e doveroso che anche gli effetti negativi, che si ripercuotono su tali rapporti, siano convenientemente indennizzati; ciò che appunto si ritiene di conseguire congruamente elevando l'indennizzo stesso al doppio del reddito catastale.

Articolo 5. — Con la presente norma si vuole stabilire per gli uffici dell'Amministrazione militare una regola per la quale il proprietario di superfici asservite non sia obbligato a presentare la domanda di indennizzo annualmente ma una sola volta nella durata del periodo di validità del decreto di asservimento.

L'attuale formulazione della norma lascia intendere — pur con possibilità di interpretazione diversa — che la domanda debba essere presentata annualmente. Ed a questo criterio si attiene l'Amministrazione militare.

Ciò crea gravissime difficoltà pratiche per la grande maggioranza degli interessati, anche in relazione alla documentazione e alle pratiche burocratiche per il perfezionamento della domanda stessa. D'altro canto l'Amministrazione militare è pienamente tutelata, sia nel caso di modifiche riduttive delle servitù in quanto promanano dall'Amministrazione stessa, sia in caso di modifiche della proprietà, esistendo nell'articolo 7 della legge n. 898 un'apposita clausola penale e nell'articolo 11 del regolamento di esecuzione un obbligo di accertamento per l'autorità medesima.

Articolo 6. — Con la norma proposta che ammette l'attribuzione dell'incarico di funzionario delegato, per il pagamento degli indennizzi ai privati, al sindaco del comune nel cui territorio si trovano le aree asservite, si ritiene di poter conferire la massima correttezza alle pratiche di indennizzo che con l'attuale procedura presentano situazioni anche gravi di ritardo o, addirittura, di rinuncia da parte dei beneficiari.

Oltre al vantaggio dello snellimento si avrà quello di dare ai comuni l'occasione di prestare assistenza ai beneficiari anche per il disbrigo delle procedure burocratiche connesse.

Articolo 7. — Si fissa un importante principio di giustizia distributiva fra comuni i cui territori sono incisi dalla presenza militare. Tra questi figurano i comuni con territori assoggettati a servitù e che, quindi, beneficiano dei relativi indennizzi-contributi, ed i comuni che hanno nel loro territo-

rio impianti ed attrezzature militari che impegnano anche superfici cospicue, ma in aree demanializzate e quindi non produttive dei contributi di cui all'articolo 9. Ciò concreta evidentemente una situazione sperequata a danno dei comuni del secondo tipo perchè questi, pur soffrendo delle limitazioni all'uso del proprio territorio aventi oltretutto un carattere esclusivo, non ricevono alcuna posta compensativa che viene, invece, percepita dagli altri nei quali la servitù lascia anche un margine di utilizzo. Anche in questo caso la normativa proposta fa riferimento a specifici casi di comuni nei quali il grado di sperequazione — con un rapporto fra superficie totale e superficie demanializzata che si avvicina al 50 per cento — raggiunge livelli macroscopici.

Circa la quantificazione del contributo riconoscibile ai comuni per le aree demanializzate interne al loro territorio si è ritenuto opportuno demandarne la determinazione alle intendenze di finanza con un riferimento indicativo, valutabile discrezionalmente, al reddito dei terreni circostanti.

Articolo 8. — Fra tutte le regioni italiane, colpite da gravami militari, il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna sono quelle il cui coefficiente di presenza militare e di attività militari è superiore alla media delle altre di circa dieci volte. Ciò comporta turbative di grande rilevanza allo svolgimento delle attività economiche, all'utilizzo del territorio, alle esigenze di tranquillità delle popolazioni e, in genere, alla realizzazione di un equilibrato sviluppo economico e sociale.

Raffrontando le loro condizioni con quelle di tutte le altre regioni è impossibile non riconoscere che le popolazioni di queste regioni pagano per il bene comune ed indivisibile della difesa della Patria un prezzo di gran lunga superiore a quello pagato da tutti gli altri concittadini; è come dire che le popolazioni di queste regioni vantano nei confronti della collettività un credito che richiede un adeguato riconoscimento morale e materiale.

Nella rammentata conferenza nazionale di Roma del maggio 1981, il Ministro della difesa, più che un segno di tale riconoscimento

to, formulò esplicitamente un impegno di Governo per procedere in tempi brevi al « riequilibrio dei gravami militari fra tutte le regioni », precisando che « laddove resteranno delle diversità di trattamento, lo Stato dovrà trovare i correttivi che aiutino a definire un bilanciamento nel comportamento verso le nostre popolazioni. Di qui il tema delle compensazioni, tema che giustamente dobbiamo far venir fuori con determinazione ».

Dobbiamo dire che in tema di alleggerimento è stato fatto ben poco; in tema di compensazioni, niente.

Non ci nascondiamo che è difficile quantificare in termini monetari il credito che in particolare le regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna vantano nei confronti di tut-

to il resto del Paese; tuttavia il minimo che la comunità, e per essa lo Stato, può corrispondere, è quello di concorrere con provvedimenti speciali al soddisfacimento di esigenze pubbliche, mediante la promozione o la partecipazione alla realizzazione di opere pubbliche.

In questo spirito si colloca il dettato dell'articolo 8 che prevede appunto contributi dello Stato alle regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna per la realizzazione di opere pubbliche nei comuni maggiormente gravati dalla presenza e dalle attività militari e quello dell'articolo 9 che prevede riserva di forniture e lavorazioni per le pubbliche amministrazioni.

In considerazione di tutto quanto sopra, si confida che le Camere approvino il presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il primo comma dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, è sostituito dal seguente:

« In ciascuna regione è costituito un comitato misto paritetico di reciproca consultazione per l'esame, anche con proposte alternative della regione e dell'autorità militare, dei problemi connessi all'armonizzazione tra i piani di assetto territoriale e di sviluppo economico e sociale della regione ed i programmi delle installazioni militari e delle conseguenti limitazioni ».

Art. 2.

Il quinto comma dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, è sostituito dal seguente:

« Il comitato potrà definire in ciascuna regione le zone idonee alla concentrazione delle esercitazioni militari di tiro a fuoco per la costituzione di poligoni permanenti utilizzando, dov'è possibile, aree demaniali ».

Art. 3.

Al sesto comma dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Per la aree addestrative, sia provvisorie che permanenti, si dovranno stipulare dei disciplinari di uso fra le autorità militari e gli enti locali interessati territorialmente con l'intervento dell'amministrazione regionale. In caso di mancato accordo il progetto di disciplinare viene rimesso al Ministro della difesa che decide sentite le autorità civili e quelle militari competenti ».

Art. 4.

Il primo comma dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, è sostituito dal seguente:

« Ai proprietari degli immobili assoggettati alle limitazioni spetta un indennizzo annuo rapportato al coefficiente 2 del reddito dominicale ed agrario dei terreni e del reddito dei fabbricati, quali valutati ai fini dell'imposizione sul reddito ».

Art. 5.

Al sesto comma dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La domanda, così presentata, ha validità per tutto il periodo di validità del decreto di imposizione della servitù. L'autorità militare determinerà le eventuali modifiche degli indennizzi conseguenti a modifiche delle condizioni di asservimento che possono sopravvenire nel quinquennio di validità del decreto ».

Art. 6.

All'ultimo comma dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Tali aperture di credito potranno essere disposte anche a favore del sindaco del comune nel cui territorio si trovano le aree ammesse all'indennizzo di cui al primo comma ».

Art. 7.

A modifica e integrazione di quanto disposto dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, ai comuni nel cui territorio sono presenti aree demaniali impiegate per attività addestrative militari viene corrisposto un contributo in base a coefficienti che verranno stabiliti, caso per caso, dalla locale intendenza di finanza con

riferimento alla natura dei terreni e al reddito catastale medio delle aree circostanti.

Art. 8.

All'articolo 9 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Alle regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in quanto maggiormente oberate dai vincoli e dalle attività militari, lo Stato corrisponderà un contributo annuo di lire 50 miliardi ciascuna da destinarsi alla realizzazione di opere pubbliche nei comuni nei quali le esigenze militari incidono maggiormente sull'uso del territorio e sui programmi di sviluppo economico e sociale ».

Art. 9.

Le disposizioni della legge 6 ottobre 1950, n. 835, sono estese alle imprese industriali ed artigiane situate nel territorio dei comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna sottoposti a vincoli militari.

Art. 10.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 100 miliardi per il 1986, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario.

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