

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

GIOVEDÌ 11 DICEMBRE 1958

(2^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MAGLIANO

I N D I C E

Disegno di legge:

« Modificazioni ed aggiunte agli articoli dal 714 al 717 del Codice della navigazione » (226)
(Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 9, 11, 14, 15
CORNAGGIA MEDICI, relatore	9, 10, 14
GRAMEGNA	10
MONNI	14
PAPALIA	13
PICCHIOTTI	15
SALARI	11
TERRACINI	10, 11
TESSITORI	11, 13, 14

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Azara, Berlinieri, Capalozza, Caruso, Cemmi, Cornaggia Medici, Gramegna, Jodice, Leone, Magliano, Monni, Papalia, Pelizzo, Picchiotti, Salari, Sand, Terracini, Tessitori e Zelioli Lanzini.

PELIZZO, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e rinvio del disegno di legge:
« Modificazioni ed aggiunte agli articoli dal 714 al 717 del Codice della navigazione » (226)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni ed aggiunte agli articoli dal 714 al 717 del Codice della navigazione ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

CORRAGGIA MEDICI, relatore.
Onorevole Presidente, già nella precedente legislatura sono stato relatore di un disegno di legge analogo a quello che è oggi al nostro esame e ho avuto l'opportunità di osservare che le conseguenze delle modificazioni proposte agli articoli 714, 715, 716, 717 del

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 2^a SEDUTA (11 dicembre 1958)

Codice della navigazione sarebbero gravissime anche dal lato finanziario.

È vero che la 4^a Commissione, della quale ho l'onore di far parte, ha detto nel suo parere che per l'aeroporto di Ciampino le disposizioni del disegno di legge in esame non imporrebbero modifiche.

G R A M E G N A . E per quale motivo?

C O R N A G G I A M E D I C I, *relatore*. Ma io mi permetto di osservare che, come tutti i commissari sanno, l'aeroporto di Ciampino è circondato da edifici, e che, a proposito di limitazioni, il primo comma del nuovo articolo 715 dice: « Salve le diverse limitazioni stabilite per gli aeroporti aperti al traffico strumentale e notturno, nelle direzioni di atterraggio non possono essere costituiti ostacoli a distanza inferiore ai trecento metri dal perimetro dell'aeroporto... ».

D'altra parte non esiste soltanto l'aeroporto di Ciampino, e tenendo presente tutto lo insieme degli aeroporti italiani è evidente il carattere senza dubbio rivoluzionario delle modifiche proposte.

Per conto mio sarei del parere che gli aeroporti si costruissero soltanto in mezzo al deserto, oppure si tornasse ai vecchi idroplani...

Comunque, data questa situazione, io credo che — prima di addentrarci nell'esame del provvedimento — sia opportuno chiedere (e, questa volta, ottenere, a differenza di ciò che avvenne nella precedente legislatura) tutti i dati inerenti alle conseguenze della nuova disciplina, contenuta negli articoli del disegno di legge, nei confronti di ciascun aeroporto italiano; dati precisi, ripeto, anche per quanto riguarda le conseguenze di ordine finanziario. Perchè — e mi permetto qui di ricordare una frase dell'eminentissimo cardinale Roncalli quando ancora non era Papa — è inutile fare delle norme se poi non si possono applicare. È evidente infatti che non approderemmo ad alcun risultato se, una volta in vigore la legge in argomento, mancasse poi il denaro necessario per procedere alle espropriazioni.

La Commissione quindi, prima di decidere, deve essere esattamente informata

— occorrendo, con l'aiuto di schizzi planimetrici — degli effetti che l'applicazione delle nuove norme comporterebbe in tutti gli aeroporti italiani, se non si vuole correre il rischio di fare una legge inoperante o che diverrrebbe operante solo a costo di grandissime spese e con danni enormi. E non è certo la nostra intenzione.

T E R R A C I N I. Onorevole Presidente, io non riesco a rendermi conto del motivo per il quale questo provvedimento è stato assegnato alla nostra Commissione in sede deliberante, dato che concerne una materia strettamente attinente o all'arte militare o alla scienza e tecnica aeronautica. È vero che vi si pongono problemi che hanno una certa relazione con procedure che possono anche essere di carattere giudiziario, senza doverlo essere in modo assoluto, come la tutela di eventuali diritti subordinati ad esigenze di carattere generale e superiore. Ma per discutere nel merito la maggior parte delle disposizioni contenute nel disegno di legge, occorre una competenza specifica diversa da quella giuridica; e pur essendo convinto dell'« onniscienza » degli altri membri della Commissione, io personalmente devo dire che di ostacoli alla navigazione aerea, perimetri, direzioni di atterraggio e così via, non capisco nulla.

Ora, le richieste dell'onorevole relatore Cornaggia Medici, mirano invece alla conoscenza di elementi tecnici e penso che ovunque, e non soltanto al competente Ministero, susciterà una certa meraviglia la notizia che la Commissione senatoriale di giustizia chiede di poter esaminare le planimetrie degli aeroporti.

A che scopo? Forse che noi saremmo in grado di affermare che la distanza dall'aeroporto alla quale deve essere costruito un edificio deve essere non di duecento ma di trecento metri o di un chilometro?

Io, se la Commissione si accingesse a una discussione del genere, chiederei congedo all'illustre Presidente, per poter occupare in modo più proficuo il mio tempo.

La questione da me posta all'inizio è perciò pregiudiziale.

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 2^a SEDUTA (11 dicembre 1958)

Certamente il testo contiene problemi che possono interessare questa Commissione, come la procedura per i ricorsi, la competenza a deciderli, il modo in cui sono modificate le disposizioni sulle espropriazioni, eccetera, ma di tutto ciò potremmo discutere astrattamente, senza cioè la conoscenza particolareggiata dei luoghi e di tutti quegli elementi che attengono alla utilizzazione tecnica degli aeroporti.

E a proposito dell'utilizzazione tecnica è forse necessaria una precisazione: ogni volta che ci si trova di fronte a una invenzione, a un progresso dell'intelletto umano — e quindi dell'azione umana per trasformare la natura o quel succedaneo della natura che è la opera dell'uomo — bisogna essere preparati alle conseguenze che ne possono derivare.

Le esigenze della navigazione aerea sono quelle che sono, e bisogna quindi provvedervi con la necessaria risolutezza.

In occasione di un recente disastro aereo — in verità nel nostro paese tali disastri sono meno frequenti che non altrove, forse anche perchè minore è il traffico aereo — abbiamo sentito sollevare critiche gravi per quanto concerne le attrezzature e il funzionamento di certi nostri aeroporti. Non so se tutto questo risponda a verità: comunque ora ci troviamo dinanzi a un'iniziativa con la quale si manifesta la volontà decisa di farla finita col sistema delle soluzioni contingenti, delle cose a metà, dei piccoli arrangiamenti, appunto per ciò che si riferisce alla sicurezza degli aeroporti.

Di conseguenza sulla questione di merito io mi limito a dire che non possiamo discuterne: alle proposte dei tecnici che a lungo hanno studiato l'argomento, noi non possiamo che dare in bianco la nostra fiducia, e fiducia tanto più grande, quanto maggiori e, quindi, coraggiose sono le richieste.

Per quanto si riferisce invece alla materia che ci riguarda, potremmo discuterla in sede consultiva, e poi rispettosamente pregare il Presidente della nostra Assemblea di mandare alla Commissione competente il disegno di legge.

PRESIDENTE. Richiamo la sua attenzione, senatore Terracini, sulla circostan-

za che il disegno di legge risulta presentato dal Ministro di grazia e giustizia, e neppure di concerto con altri Ministri. Ecco perchè è stato assegnato alla nostra Commissione.

TERRACINI. Lei ha ragione, e si tratta di una circostanza che mi era sfuggita. Tuttavia certi errori involontari possono essere facilmente corretti. Se il Governo ha ritenuto di affidare al Ministro di grazia e giustizia un provvedimento di tecnica e di scienza militare aeronautica, il Senato, rilevata l'incongruenza, provvede ad eliminarla.

PRESIDENTE. Esporrò alla Presidenza del Senato le difficoltà rilevate, che sono senza dubbio notevoli.

SALARI. Le osservazioni del senatore Terracini sono in verità pertinenti, ma è necessario riconoscere che una parte — anche se non preminente — del progetto, come ad esempio tutto ciò che riguarda le formalità inerenti alle servitù, agli espropri e così via, per la sua stessa natura interessa la giustizia.

TERRACINI. È quello che ho detto io...

SALARI. Quindi non si potrà parlare di una devoluzione completa alla Commissione competente, perchè anche la nostra Commissione deve dire la sua parola.

TESSITORI. Ma sempre sotto forma di parere, sia pure ampiamente motivato, in quanto è cosa indiscutibile che la parte preminente della materia è al di fuori della nostra competenza. Il provvedimento dunque va esaminato nel merito dalla Commissione per la difesa...

PRESIDENTE. E invece è la Commissione difesa che, come ha accennato il relatore, ha inviato a noi un parere. Ne do lettura:

« Il capo III del Codice della navigazione, negli articoli da 714 a 717, detta norme per

l'imposizione di vincoli alla proprietà privata nell'interesse della navigazione aerea.

In particolare, è previsto che nelle vicinanze di aerodromi e di altri impianti aeronautici possono essere vietate piantagioni, opere o costruzioni, nonché l'impianto o il passaggio di linee elettriche, funivie, filovie e telefoniche; possono essere disposti, inoltre, lo abbattimento di qualsiasi ostacolo e modificazioni in genere della consistenza dei fondi e può essere ordinato il collocamento di segnali su opere, costruzioni e piantagioni che costituiscano intralcio al volo e l'adozione di altre misure indispensabili per la sicurezza della navigazione.

Per l'abbattimento di ostacoli, le modificazioni in genere della consistenza dei fondi, il collocamento di segnali e l'adozione di altre misure indispensabili per la sicurezza della navigazione è dovuto un indennizzo da determinarsi secondo le norme sull'espropriazione per pubblico interesse; mentre nessun indennizzo è previsto per il divieto di piantagioni, opere o costruzioni e per il divieto di impianto e passaggio di linee elettriche, ecc.

In mancanza del regolamento di esecuzione del Codice, per le modalità di imposizione dei suddetti vincoli si fa ricorso al regolamento per le servitù militari, approvato con regio decreto 4 maggio 1936, n. 1388. Occorre, pertanto, procedere al rilievo catastale delle singole proprietà da assoggettare ai vincoli, alla compilazione dei relativi statuti di consistenza, alla notificazione del decreto di imposizione e alla trascrizione della servitù nei registri immobiliari.

Ora, un siffatto sistema si è rivelato fonte di un duplice ordine di inconvenienti.

Da una parte, essendo lasciata l'ampiezza dei vincoli da imporre alla più assoluta discrezionalità del Ministero, viene meno nei proprietari, la rigorosa certezza dei limiti dei loro diritti.

Dall'altra, la complessa procedura richiesta per l'imposizione dei vincoli crea per l'Amministrazione gravissime difficoltà organizzative.

Infatti, mentre quando si tratta di imposizione di vincoli su aree limitate, come si verifica allorchè occorre proteggere singoli

edifici o altri modesti impianti, la suaccennata complessa procedura non fa sorgere alcun grave problema, nei casi degli aerodromi, la estensione delle aree e il loro frazionamento in numerose proprietà determinano difficoltà praticamente insormontabili.

A tutto ciò deve aggiungersi che oggi le limitazioni da imporre alla proprietà privata per garantire la sicurezza della navigazione aerea sono state in sede internazionale definite in maniera unica e ben precisata. Infatti, gli studi compiuti dalla divisione rotte e aerodromi dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (O.A.C.I.) hanno condotto all'elaborazione dell'Allegato tecnico 14 alla Convenzione di Chicago per l'aviazione civile internazionale, allegato accettato dagli Stati aderenti all'Organizzazione. Il documento definisce tali limitazioni in base a determinati rapporti fissi altezza-distanza.

Partendo da tali premesse, il disegno di legge al nostro esame è diretto a sostituire al sistema della servitù di volta in volta determinate e imposte quello di divieti preconstituiti con legge.

Il principio sembra da accogliere. Invero, una volta che — come si è detto — in base ad esigenze tecniche internazionalmente accertate, si è stabilito che le limitazioni debbono rispondere ad un unico requisito fissato in funzione dei rapporti altezze-distanze, non si vede l'opportunità di una procedura che preveda che la limitazione sia valutata, determinata e imposta caso per caso.

Quanto alla portata di tali limitazioni, giova porre in rilievo che esse hanno una portata pratica solo nelle direzioni di atterraggio, che in genere si riducono a una sola. Interessano, cioè, striscie di terreno rappresentate dal prolungamento ideale della pista esistente sull'aerodromo.

A distanza inferiore a 300 metri dal perimetro dell'aerodromo non potranno essere costituiti ostacoli. Giova, peraltro, considerare che la legge definisce come ostacoli le costruzioni, le piantagioni arboree a fusto legnoso, gli impianti di linee elettriche, telefoniche e simili e gli impianti di elevazione. In tale zona, pertanto, i terreni potranno pur sempre essere sfruttati per tutte le colture

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 2^a SEDUTA (11 dicembre 1958)

che non siano piantagioni arboree a fusto legnoso.

A trecento metri, nella peggiore delle ipotesi (cioè aeroporti militari e aeroporti aperti al traffico strumentale e notturno) possono essere già costituiti ostacoli alti 6 metri, che bastano ad esempio per qualsiasi pianta e per una casa colonica. Man mano che ci si allontana ancora dal perimetro le limitazioni vanno progressivamente diminuendo e ben presto possono riguardare praticamente solo impianti di eccezionale elevazione (come antenne). È vero che l'altezza si misura dal livello medio dell'aerodromo, di modo che ove il terreno fosse in salita esse diventerebbero automaticamente più gravi, ma è da considerare che gli aerodromi, debbono essere necessariamente costruiti in zone pianeggianti, di modo che la questione dianzi accennata non ha pratico rilievo.

In materia di indennizzo, il provvedimento in esame nulla innova al sistema posto dal Codice della navigazione, che limita l'indennizzo ai casi di abbattimento di ostacoli esistenti e di modificazioni dello stato dei terreni.

Ovviamente le limitazioni riguardano le future costruzioni, opere e piantagioni.

Con norma sostanzialmente uguale a quella già esistente è previsto che può essere ordinato l'abbattimento, previo indennizzo, degli ostacoli esistenti.

A tal riguardo, risulta che, in base a rilievi effettuati dal Ministero della difesa nel 1953 per l'aeroporto di Ciampino, il cui esempio può essere ritenuto pienamente indicativo sia per l'importanza dell'impianto, che richiede le massime limitazioni, sia per la vicinanza ad un grandissimo centro abitato, si notò che nè in direzione di Roma nè in direzione di Albano l'entrata in vigore delle nuove norme avrebbe recato pregiudizio alla situazione esistente e a quella prevedibile in un prossimo futuro in relazione allo sviluppo dei centri abitati.

È da ripetere, infine, che in materia di abbattimento di ostacoli, nessuna innovazione sostanziale alle norme in vigore è mantenuta nel provvedimento in esame.

Giova porre in rilievo altresì che il disegno di legge prevede ampie forme di pubblicità e garantisce al privato opportuni mezzi di difesa.

In ogni caso, è da tener presente che il provvedimento non reca limitazioni che già non possono essere imposte, sia pure con diversa procedura, in base al Codice vigente.

In relazione a quanto sopra e non potendovi essere dubbio sulla necessità di imporre limitazioni sui terreni circostanti gli aerodromi, la Commissione di difesa esprime parere favorevole al disegno di legge ».

Come si vede, è avvenuto proprio il contrario di ciò che pensava il senatore Terracini: il disegno di legge è stato mandato a noi in sede deliberante e alla 4^a Commissione in sede consultiva.

D'altra parte questa è la situazione: la Presidenza del Senato, evidentemente, ha trasmesso a noi, in sede deliberante, il disegno di legge perchè esso è stato presentato dal Ministro di grazia e giustizia.

Sarei, perciò, propenso al rinvio della discussione: nel frattempo esporrò il problema alla Presidenza del Senato.

P A P A L I A. Purchè non si tratti di un rinvio a lunga scadenza, perchè esistono situazioni che esigono una rapida soluzione. A Bari per esempio, e non so con quale criterio, è stata decisa la costruzione di un grande quartiere residenziale proprio accanto al campo di aviazione.

La spesa prevista è di parecchi miliardi di lire ed è evidente la necessità di sapere esattamente quello che si può o non si può fare, prima che le case siano costruite e i miliardi spesi.

T E S S I T O R I. Il senatore Papalia ha accennato a un fatto molto importante e io mi permetto, a mia volta, di ricordare che a Campoformido, per le esigenze dell'aeroponto, si è proceduto non alla « espropriaione », bensì alla « occupazione » di centinaia di ettari di terreno. Per quale ragione non so, ma il fatto è che molti contadini e piccoli proprietari sono quasi del tutto privi del terreno necessario a mantenere il loro scarso bestia-

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 2^a SEDUTA (11 dicembre 1958)

me; non solo, ma l'amministrazione militare procede annualmente agli appalti per lo « sfalcio » dei fieni, senza che questa gente riesca ad avere un centesimo di indennità. Io ho cercato di fare qualche passo in aiuto degli interessati, ma senza alcun risultato.

Ora, poichè le conseguenze delle disposizioni in esame sono certamente notevoli, a mio avviso sarebbe opportuno — ma non so se la procedura parlamentare lo consente — che il disegno di legge fosse esaminato e discusso in una riunione congiunta di tutte le Commissioni interessate.

CORNAGGIA MEDICI, *relatore*. Si potrebbe creare una Commissione speciale.

MONNI. Ritengo ingiustificato l'appunto mosso al Presidente del Senato ...

PRESIDENTE. Ma nessuno ha voluto fare un rilievo del genere, né io l'avrei permesso.

MONNI. Comunque, bisogna tener presente che il disegno di legge è così intitolato: « Modificazioni ed aggiunte agli articoli dal 714 al 717 del Codice della navigazione »; si tratta dunque della riforma di un Codice, e appunto per ciò è stato presentato dal ministro Gonella. Le riforme dei Codici, d'altra parte, non sono mai state affidate per la discussione in sede deliberante a Commissioni a carattere tecnico, ma sempre alla Commissione di giustizia.

Inoltre, la nostra Commissione è stata informata attraverso un parere circa le questioni di carattere tecnico di competenza di altra Commissione: mi sembra pertanto che noi potremmo benissimo, sia pure non oggi ma in un'altra seduta, esaminare il provvedimento.

Non è certamente con un rinvio che le difficoltà poste potrebbero essere superate, in quanto, ripeto, la riforma di un Codice — di qualunque Codice — rientra sempre nella competenza della nostra Commissione.

D'altro canto in tutti i Codici — anche nel Codice civile — non mancano questioni di carattere tecnico. Forse nel caso presente la

migliore soluzione sarebbe quella suggerita dal senatore Tessitori, e cioè che il disegno di legge sia esaminato in sede deliberante da una Commissione mista.

TESSITORI. In relazione all'importante problema pratico di carattere finanziario messo in evidenza dal senatore Cornaggia Medici, bisognerebbe sentire anche il parere della Commissione finanze e tesoro.

Se non si vuole che le modificazioni proposte rimangano inoperanti, occorre la disponibilità di non pochi miliardi. Di leggi inoperanti per carenza finanziaria già ve ne sono. Quando ero Alto Commissario per la igiene e la sanità pubblica dovetti occuparmi del testo unico delle leggi sanitarie e di tutta quanta la procedura necessaria per la ricostruzione delle case coloniche malsane. Ebbe, da quanto mi risulta, nessuna casa colonica malsana è stata ricostruita o rimessa a posto in osservanza delle disposizioni del testo unico, secondo le quali, qualora il proprietario della casa non adempia all'ordinanza che prescrive il risanamento della casa colonica, deve intervenire a sue spese il Comune, con diritto di rivalsa sul proprietario. Ma nessun Comune si è mai sognato di inserire nel proprio bilancio preventivo una voce per far fronte all'eventuale verificarsi dell'ipotesi prevista dalla legge. E così il problema è rimasto, nel complesso, qual'era nel 1934, anno di emanazione del testo unico: se è un po' migliorato, ciò si deve esclusivamente all'iniziativa privata.

Anche nel caso in esame, le esigenze di carattere finanziario sono molto gravi. Senza il denaro necessario — e si tratta di miliardi — la legge rimarrebbe inoperante anche se noi l'approvassimo, come Commissione per la giustizia, in sede deliberante.

PRESIDENTE. Per ragioni di chiarezza — e sicuro di interpretare anche il pensiero del senatore Terracini — desidero precisare che nessuno ha voluto fare un rilievo alla Presidenza del Senato. Si è soltanto domandato se il disegno di legge in esame, dato il suo preminente carattere tecnico, fosse effettivamente di competenza della nostra Commissione.

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 2^a SEDUTA (11 dicembre 1958)

Evidentemente, trattandosi di modifiche a un Codice ed essendo il disegno di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia, il provvedimento non poteva essere assegnato che alla nostra Commissione.

In relazione alle particolari disposizioni tecniche, altre Commissioni hanno espresso il loro parere; ma giustamente il senatore Cornaggia Medici, nonostante il parere favorevole della Commissione difesa, ha manifestato le sue gravissime preoccupazioni per le conseguenze, anche di carattere finanziario e sociale, che dalle disposizioni del disegno di legge concernenti le limitazioni, gli espropri eccetera, possono derivare.

A Capodichino, d'altra parte, tutti sappiamo cosa è successo: alcuni palazzi sono stati sgombrati a seguito di un disastro aereo che ha provocato gravi danni. Ma lo sgombero dei palazzi non è certo una soluzione.

PICCHIOTTI. Inutile ricordare anche i fatti avvenuti all'aeroporto di Pisa, che hanno determinato addirittura dei disordini.

Comunque, come diceva il senatore Monni, per quanto riguarda l'invio del disegno di

legge alla nostra Commissione, è chiaro che il Presidente del Senato deve essere stato attratto dal titolo « Modificazioni ... del Codice della navigazione ». Ma è anche vero che in questo Codice le proporzioni delle materie sono, come dire, rovesciate, perché la maggior parte di esse rientra nella competenza dei tecnici, degli ingegneri, degli esperti di aeronautica civile e militare. Occorre perciò che i tecnici ci dicano prima il loro parere, che noi tradurremo poi in realtà legislativa.

PRESIDENTE. Riferirò, dunque, alla Presidenza del Senato le difficoltà che sono state rilevate nel corso della presente discussione. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito della discussione di questo disegno di legge è rinviato ad una prossima seduta.

La seduta termina alle ore 10,40.

Dott. MARIO CARONI
Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari