

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PELIZZO e BURTULO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 LUGLIO 1972

Riforma delle norme riguardanti l'imposizione di servitù militari

ONOREVOLI SENATORI. — A più di vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la materia delle servitù militari e delle altre limitazioni imposte alle proprietà fondiarie per ragioni di difesa resta ancora in gran parte regolata da fonti normative del periodo fascista, vale a dire dalla legge 1° giugno 1931, n. 886, e soprattutto dalla legge 20 dicembre 1932, n. 1849. Le disposizioni costituzionali, per sè considerate, hanno soltanto superato ed integrato l'articolo 4, quarto comma, del testo unico sulle servitù militari, là dove esso escludeva i ricorsi giurisdizionali contro i provvedimenti determinativi delle servitù medesime. Successivamente, l'articolo 5, n. 1), del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 106, si è limitato a trasferire dal Presidente della Repubblica al Ministro della difesa il potere di decretazione delle servitù. Ed è stata necessaria la sentenza 20 gennaio 1966, n. 6, della Corte costituzionale, perchè il Parlamento disponesse una parziale riforma, mediante la legge 8 marzo 1968, n. 180.

Questa legge, tuttavia, non rappresenta un punto di arrivo nel processo di riordinamento degli istituti in esame. Per un verso,

essa migliora la condizione dei proprietari vincolati, in quanto assicura un indennizzo per ogni servitù. Per un altro verso, invece, essa lascia insoddisfatte le aspettative create dalla ricordata decisione della Corte costituzionale, in quanto non prevede un'indennità commisurata al reale sacrificio economico derivante dalle limitazioni di interesse militare, ma dispone un esiguo compenso forfettario, che va — secondo le ipotesi — da un quinto ad un terzo del reddito dominicale ed agrario dei terreni e del reddito dei fabbricati, « quali valutati ai fini dell'imposta complementare progressiva » (confrontare l'articolo 1, secondo e terzo comma legge citata).

È stato osservato poi, che la legge n. 180 del 1968 risolve solo una parte dei problemi esistenti in tal campo, e non modifica affatto i principi della vigente disciplina. Tuttora, infatti, la *ratio* comune delle norme concernenti i limiti d'interesse militare consiste nell'anteporre, in tutto e per tutto, le richieste della difesa alle esigenze dello sviluppo economico locale. Tanto la legge n. 1849 del 1932 quanto la legge n. 886 del 1931 trascurano infatti di operare un contemperamento delle varie specie di interessi pubblici e

privati, che pure coesistono in questa materia; e non circoscrivono in nessuna forma il potere di imposizione dei vincoli in esame, recando invece la mera previsione legale di una nuda discrezionalità amministrativa, liberamente esercitabile nel singolo caso da parte dell'autorità militare competente.

Ora, una disciplina del genere fa nascere non solo obiezioni di ordine politico, ma determina una serie di questioni di legittimità costituzionale, ben più gravi di quella affrontata dalla Corte costituzionale nella citata sentenza del '66. La circostanza che tale disciplina precisi unicamente i tipi delle servitù e delle altre limitazioni operanti nelle zone di confine e d'importanza militare ma non regoli i casi, i presupposti, i criteri della loro istituzione, e nemmeno preveda che organi diversi da quelli competenti alla difesa del Paese partecipino in qualche modo al procedimento determinativo dei limiti stessi, rende assai dubbiosi circa la conformità della legislazione vigente rispetto alle forme costituzionali di garanzia della proprietà privata. Basti pensare che la previsione delle limitazioni espropriative e di ogni altro vincolo della proprietà è costituzionalmente riservato alla legge, secondo l'esplicito disposto dell'articolo 42, terzo comma; sicchè il legislatore non può fare a meno di stabilire in materia una disciplina entro la quale si svolge l'attività discrezionale degli organi di esecuzione.

La Corte costituzionale ha riconosciuto più volte che in queste situazioni occorre prefissare « le garanzie atte ad escludere che la discrezionalità si trasformi in arbitrio », specificando i fini da raggiungere, precisando i criteri da seguire per il raggiungimento dei fini medesimi, e principalmente evitando che le decisioni siano prese « in una sfera riservata ed esclusiva ». Ma l'attuale disciplina delle servitù e degli analoghi vincoli istituiti per ragioni di difesa non corrisponde a nessuna di queste indicazioni. Effettivamente, la legge n. 886 del 1931 precisa soltanto l'ambito territoriale della propria applicazione, ma non indica alcun criterio tecnico che garantisca in quell'ambito il corretto esercizio del vastissimo potere di autorizzazione spettante all'autorità militare;

mentre i procedimenti previsti dalla legge n. 1849 del 1932 (nonchè dal rispettivo regolamento di esecuzione) valgono bensì a consentire un congruo apprezzamento degli interessi militari, ma non assicurano affatto la ponderazione delle altre esigenze, che si contrappongono all'istituzione od al mantenimento della servitù.

Sono, infatti, individuabili, nella materia, tre ordini di interessi: 1) quelli della difesa del territorio nazionale alla cui tutela concorrono le predisposizioni militari che sono all'origine dei vincoli; predisposizioni, le cui caratteristiche tecniche si ricollegano all'ipotesi di impiego di armi convenzionali; portatore di tali interessi è primariamente lo Stato; 2) quelli di una razionale ed intensiva utilizzazione del territorio, sia mediante l'esercizio delle attività agrarie, sia con le opere di urbanizzazione, gli insediamenti abitativi ed industriali; interessi questi che non sono certo estranei agli obiettivi dell'azione statale, ma che si puntualizzano specie in capo agli enti locali ed in modo preminente tra essi alla Regione, per le sue statutarie attribuzioni di competenze per le finalità di promozione dello sviluppo globale della comunità regionale; 3) quelli dei privati proprietari di fondi ricadenti nelle aree vincolate: l'interesse a godere del bene fruendone secondo la sua attuale destinazione, nonchè l'interesse a trarre i maggiori benefici derivanti da una diversa utilizzazione.

Nella legislazione vigente, fondamentalmente ispirata alle esigenze della difesa nazionale, secondo l'apprezzamento che delle stesse esigenze vien fatto dall'autorità militare ha scarsa considerazione il sacrificio degli interessi privati, mentre pressochè nulla è la valutazione dell'interesse della comunità nazionale e locale alla razionale utilizzazione del territorio, che si riflette sullo sviluppo economico.

D'altra parte, l'indennizzo disposto dalla legge n. 180 del 1968 non basta a compensare queste deficienze. A parte l'ovvia considerazione che la misura di tale indennizzo risulta in molti casi insufficiente, sussistono anche in questo campo serie ragioni di dubbio circa la legittimità costituzionale del sistema

prescelto dal legislatore. Anzitutto, appare ingiustificata l'equiparazione di limiti ben diversamente gravi (quali, ad esempio, il divieto di edificare ed il divieto di sopraelevare) che oggi comportano entrambi l'attribuzione di una medesima indennità e lascia comunque perplessi l'idea che un equo indennizzo per la sottrazione della facoltà di costruire sul proprio terreno possa ridursi alla quarta parte del reddito agrario del fondo. Inoltre non si vede con quale fondamento la misura del risarcimento sia stata prefissata dalla legge, contro la regola per cui l'indennità va commisurata caso per caso, in via amministrativa e giudiziaria e non legislativa, all'effettivo valore del bene espropriato.

Ancora, risulta con chiarezza l'incongruenza del sistema di determinazione automatica dell'indennizzo, rispetto allo scopo di compensare i danni sofferti dai proprietari interessati. Per definizione, infatti, le servitù militari non implicano, tanto l'espropriazione di valori attuali quanto la sottrazione di benefici potenziali, cioè di facoltà inerenti al godimento ed all'utilizzazione della proprietà fondiaria; sicchè il collegamento dell'indennizzo al reddito attualmente prodotto ed accertato in vista dell'imposta complementare progressiva esclude a priori che si possa valutare — secondo i principi costituzionali — il reale sacrificio economico dipendenti dai vincoli in esame.

Le considerazioni fin qui svolte inducono ad affermare l'esigenza di un'organica riforma di tutta la materia regolata dalle disposizioni sopra richiamate. Ma lo scopo del disegno di legge che viene di seguito illustrato, è più limitato.

Esso infatti è volto a innovare la vigente disciplina delle servitù militari, quale risulta dalla legge 20 dicembre 1932, n. 1849 e successive modificazioni, al fine di rendere la stessa più aderente ai precetti costituzionali e più rispettosa di tutti gli interessi che sono coinvolti nelle misure di difesa del territorio nazionale.

Il nuovo ordinamento che qui si propone, intende contemperare gli interessi indicati già nel momento costitutivo dei vincoli militari, attraverso un complesso procedimen-

to amministrativo, suddiviso in tre fasi necessarie.

Nella prima di esse, che ha carattere preparatorio, il Ministero della difesa provvede alla redazione di un progetto, recante l'indicazione dei tipi delle opere da eseguire nonché delle servitù da imporre nella zona. In un secondo momento, il progetto è sottoposto al parere obbligatorio della regione territorialmente competente, chiamata a valutare le conseguenze che l'esecuzione del progetto può determinare con specifico riferimento all'assetto urbanistico della zona. Infine, la mediazione fra le posizioni dell'amministrazione militare e quelle regionali viene affidata al Consiglio dei ministri che decide in via definitiva sulla sorte del progetto (articolo 4).

Quanto al contenuto delle limitazioni previste, il disegno di legge (articolo 2) non si discosta dalla disciplina vigente se non per una semplificazione dell'elenco di servitù previste dall'articolo 2 della legge n. 1849 del 1932, con l'eliminazione dei due vincoli che possono ritenersi superati in raffronto alle attuali esigenze della tecnica militare.

Il disegno di legge introduce inoltre una serie di garanzie. L'articolo 5 prevede che il Ministro della difesa, nel decidere sui reclami dei proprietari interessati tenga conto delle osservazioni dei Comuni. Secondariamente lo stesso articolo predispone un rigoroso sistema di pubblicità delle servitù militari, tale da creare un'efficace tutela giuridica dei terzi interessati. A questo scopo, cioè, il disegno di legge prescrive che i limiti stessi perdano efficacia, qualora non sia stata presentata domanda di trascrizione nei registri immobiliari e nei libri fondiari della zona, entro un breve termine dalla loro imposizione.

Ancora l'articolo 7 del disegno di legge rafforza e trasforma gli obblighi di rinnovazione periodica dei vincoli imposti per ragioni di difesa, rispetto alle disposizioni della legge n. 180 del 1968. Presentemente, invece, nulla garantisce che il Ministero della difesa operi in maniera tempestiva la revisione quinquennale delle servitù militari, poichè la legislazione vigente non prevede che la scadenza del quinquennio comporti l'au-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tomatica cessazione dei vincoli da riesaminare. Per ovviare a tale inconveniente l'articolo 7 dispone perciò che le specifiche limitazioni previste dall'articolo 8 siano sottoposte a perentori termini di rinnovazione.

D'altra parte l'articolo 8 cerca di affrontare in modo coerente e giuridicamente corretto il problema della determinazione degli indennizzi a favore dei proprietari danneggiati. Per stabilire un indennizzo giusto cioè correlato al reale sacrificio economico, si è seguito il criterio di far corrispondere l'indennità al diminuito valore del fondo rispetto agli altri fondi di analoga natura e consistenza. Nel caso che la diminuzione del valore del fondo vincolato superi il 50 per cento, si è anche previsto il diritto del proprietario di ottenere l'espropriazione totale. Per evitare che la determinazione dell'indennizzo fatta caso per caso comporti lungaggini burocratiche e contenziose, l'articolo 9

configura un procedimento molto semplice ed abbreviato, secondo il quale la decisione amministrativa viene demandata ad un arbitro. Tra le altre disposizioni ha rilievo l'articolo 13, che assicura il risarcimento dei danni subiti da enti locali e da proprietari privati in occasione delle esercitazioni militari e dei transiti di truppa.

Onorevoli senatori, abbiamo esposto nella presente relazione i motivi che a nostro avviso rendono indispensabile e urgente una revisione legislativa della complessa materia delle limitazioni imposte alle proprietà ed alle aziende per ragioni militari.

Il disegno di legge che sottoponiamo al vostro esame vuole essere un contributo per un'azione legislativa volta ad introdurre una disciplina più moderna e più rispettosa dei diritti dei cittadini e degli interessi delle comunità locali. Perciò confidiamo che il nostro disegno di legge sarà da voi approvato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Le proprietà fondiarie site in vicinanza delle opere militari occorrenti alla difesa dello Stato, dei poligoni di tiro, dei campi di esperienze, degli aeroporti, dei campi di fortuna e degli stabilimenti militari nei quali sono depositati o manipolati esplosivi od altre sostanze pericolose possono essere sottoposte a servitù nei modi previsti dalla presente legge.

Art. 2.

Le servitù indicate nell'articolo 1 possono consistere:

a) nel divieto temporaneo di transito o di sosta di persone, animali, veicoli;

b) nel divieto di aprire strade, di modificare in modo permanente lo stato dei luoghi con elevazioni di terra o altre materie o con scavi rispettivamente di altezza o profondità superiore a metri quadrati 1, di fare piantagioni di alberi ad alto fusto;

c) nel divieto di fabbricare muri o edifici, di sopraelevare quelli esistenti o di adoperare nella costruzione alcuni materiali.

Art. 3.

L'Amministrazione militare può disporre le demolizioni rese indispensabili dalla esecuzione delle opere previste all'articolo 1 o dalla imposizione dei divieti indicati nell'articolo 2.

Art. 4.

La costituzione delle servitù previste negli articoli precedenti è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della difesa previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Per ogni opera o stabilimento o per gruppo di opere o stabilimenti analoghi il Mini-

stero della difesa provvede alla redazione di un progetto, corredato dalle mappe catastali recante l'indicazione dei tipi delle opere da eseguire o della natura degli stabilimenti da installare nonchè delle servitù da imporre nella zona.

Tale progetto, nella misura compatibile con il segreto militare, è comunicato al Presidente della Regione, nel cui territorio rientri in tutto o in parte la zona da assoggettare a servitù militare.

Entro tre mesi dalla comunicazione la Giunta regionale è tenuta ad esprimere un parere motivato, con particolare riguardo alle conseguenze che l'approvazione del progetto può determinare in ordine alla esecuzione dei programmi di sviluppo e dei piani urbanistici della zona.

Il parere è sottoposto dal Ministro della difesa al Consiglio dei ministri, unitamente al progetto ministeriale.

Art. 5.

Il decreto del Presidente della Repubblica viene comunicato al comune nel quale sono situati i fondi assoggettati a servitù e affisso all'albo pretorio del comune medesimo. Esso inoltre è notificato a mezzo di messo comunale ai proprietari interessati, i quali possono presentare reclamo entro 30 giorni dalla notificazione.

Sui reclami il Ministro della difesa, tenuto anche conto delle eventuali osservazioni dei comuni, si pronuncia con atto motivato, impugnabile nelle sedi giurisdizionali.

Trascorsi i termini suddetti senza reclami e nel caso vi siano reclami, dal giorno della notificazione del decreto ministeriale che su di essi si pronuncia, la servitù s'intende costituita.

Tali vincoli contro i singoli proprietari i cui fondi sono inclusi nelle zone dichiarate soggette saranno trascritti, a cura del Ministero della difesa, presso la Conservatoria delle ipoteche nelle cui circoscrizioni sono compresi i fondi vincolati; essi perdono di efficacia se la domanda di trascrizione non viene presentata entro 60 giorni dalla loro costituzione.

Art. 6.

Nei casi di urgenza l'autorità militare può imporre la servitù con manifesto dei comandi locali e con segnali provvisori sul terreno. Le imposizioni di urgenza hanno effetto dopo 5 giorni di pubblicazione e non possono durare più di 90 giorni.

Art. 7.

Le servitù militari non possono essere stabilite se non nelle ipotesi, nella misura e per il tempo in cui risultino strettamente necessarie alla difesa del territorio nazionale.

I divieti previsti dall'articolo 2 perdono efficacia se non sono rinnovati nel termine di cinque anni dall'entrata in vigore, con il procedimento prescritto degli articoli 4 e 5.

Art. 8.

Quando le servitù militari previste all'articolo 2 della presente legge cagionino un danno patrimoniale, i proprietari vincolati hanno diritto ad un giusto indennizzo. L'ammontare dell'indennizzo è stabilito sulla base della diminuzione di valore derivante dai vincoli imposti al fondo, rispetto ad altri fondi di analoga natura e consistenza.

Art. 9.

Se il proprietario interessato e l'autorità militare competente per territorio non raggiungono un accordo circa la sussistenza o l'entità del danno, la parte più diligente può richiedere al Presidente del Tribunale della circoscrizione, in cui sono situati i fondi vincolati, la nomina di un arbitro.

Le spese inerenti alla nomina ed all'attività degli arbitri sono a carico del Ministero della difesa.

Art. 10.

Salvo le demolizioni previste dall'articolo 3 che danno luogo all'indennizzo in base alla legge 25 giugno 1865, n. 2359 e succes-

sive modificazioni, le servitù militari sono indennizzate in forma di canone annuo determinato in ragione dell'interesse legale sull'importo corrispondente alla diminuzione di valore del fondo. A richiesta degli interessati le annualità possono essere corrisposte in un'unica soluzione, anticipatamente, per l'intera durata del vincolo.

Art. 11.

In seguito alle rinnovazioni quinquennali delle servitù, prescritte dall'articolo 7 della presente legge, ogni proprietario interessato può richiedere la revisione dell'indennizzo.

Qualora il fondo, in conseguenza dei vincoli, subisca una diminuzione di valore superiore al 50 per cento, il proprietario ha il diritto di ottenere l'espropriazione totale, salva la revoca immediata dei vincoli stessi.

Art. 12.

L'Amministrazione militare, su richiesta degli interessati, può concedere che siano eseguite opere in deroga alle servitù stabilite nel decreto di cui all'articolo 4. La concessione, che può essere subordinata a speciali cautele, deve risultare da apposito atto in forma pubblica amministrativa, sottoscritto dai richiedenti. L'atto è stipulato presso gli uffici tecnico-militari ed è trascritto nelle Conservatorie delle ipoteche.

Art. 13.

I danni patrimoniali cagionati agli enti ed ai privati proprietari dalle esercitazioni, dagli stazionamenti e dai transiti di truppe e di veicoli militari, sono indennizzati con il procedimento previsto dall'articolo 8.

Art. 14.

Le contravvenzioni alla presente legge sono punite con l'ammenda, purchè il fatto non costituisca reato più grave.

Passata in giudicato la sentenza di condanna, l'autorità militare può ordinare che il contravventore compia a proprie spese il ripristino. Se il contravventore non ottempera all'ordine di ripristino nel termine assegnatogli, l'autorità militare procede di ufficio.

In caso di assoluta urgenza, su richiesta dell'autorità militare, il giudice dinanzi al quale si svolge il procedimento penale può autorizzare l'immediato ripristino d'ufficio.

Art. 15.

Ai fini dell'applicazione della presente legge e dell'accertamento delle contravvenzioni, i funzionari delle Amministrazioni militari competenti per territorio possono effettuare sopralluoghi, ispezioni e collocamenti di segnali sul terreno delle proprietà fondiari esistenti nelle zone di interesse militare, previa comunicazione ai proprietari.

Art. 16.

È abrogata la legge 20 dicembre 1932, n. 1849 e successive modificazioni.

Art. 17.

Le servitù militari costituite anteriormente all'entrata in vigore della presente legge perdono efficacia se entro due anni da tale data non sono rinnovate secondo quanto previsto all'articolo 7.

Qualora le servitù predette cagionino un danno patrimoniale i proprietari, vincolati hanno diritto ad indennizzo secondo le disposizioni degli articoli 8, 9 e 10.