

COMMISSIONE VII
DIFESA

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 DICEMBRE 1976

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ACCAME

INDICE

| | PAG. |
|--|---------|
| Disegno di legge (Discussione e rinvio): | |
| Nuova regolamentazione delle servitù militari (Approvato dal Senato) (701) . . . | 1 |
| PRESIDENTE | 1, 5, 6 |
| BARACETTI | 5 |
| CAIATI | 5 |
| PETRUCCI, <i>Sottosegretario di Stato per la difesa</i> | 5 |
| SANTUZ, <i>Relatore</i> | 1, 6 |

La seduta comincia alle 10,30.

Discussione del disegno di legge: Nuova regolamentazione delle servitù militari (Testo unificato approvato dal Senato) (701).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Nuova regolamentazione delle servitù militari », già approvato in un testo unificato dal Senato nella seduta del 28 ottobre 1976.

L'onorevole Santuz ha facoltà di svolgere la relazione.

SANTUZ, *Relatore*. La problematica che il disegno di legge in discussione intende affrontare si rifà ad una serie di considerazioni che tengono conto, in primo luogo, dell'evoluzione economica, dello sviluppo industriale, edilizio e turistico nonché della riqualificazione delle colture su aree sovente affette da endemiche condizioni di marginalità e svantaggio economico, che fanno sentire urgente la necessità di conciliare le esigenze della difesa con quelle della comunità civile locale mediante un ammodernamento di principi, di norme e di strutture della difesa.

Ciò deve essere ulteriormente sottolineato se si consideri il progredire degli strumenti di pianificazione territoriale, che impongono perentoriamente l'esigenza di affrontare e risolvere la questione.

Giustamente, a mio avviso, il senatore Amadeo, relatore al Senato del disegno di legge n. 146 e della proposta di legge n. 146 e della proposta di legge n. 49, nel rilevare che l'attuale disciplina delle servitù militari abbisogna di una profonda revisione, ha considerato alcuni aspetti estremamente importanti della questione, i quali si rifanno alla considerazione che la legislazione vigente è ispirata fundamentalmente alle esigenze della difesa nazionale, con

una scarsa e talvolta nulla attenzione per i sacrifici che sopportano gli interessi privati, senza contare le negative conseguenze che si riflettono sugli enti locali chiamati ad organizzare il territorio per raccordarlo organicamente allo sviluppo economico.

Non mancano, d'altra parte, fondati dubbi sulla legittimità costituzionale della normativa in vigore, anche dopo la sentenza n. 6 del 1966 della Corte costituzionale e la successiva approvazione della legge 8 marzo 1968, n. 180.

Ritengo che debbano essere considerate negative e, in certa misura, anche censurabili, sotto questo profilo, alcune norme che non prevedono, ad esempio, la indennizzabilità dei vincoli derivanti dalla legge 1° giugno 1931, n. 886, relativi alle proprietà di confine e delle altre zone considerate militarmente importanti.

Criticabile senz'altro è il rifiuto di autorizzare un certo uso delle proprietà fondiari ai sensi della citata legge n. 886, con un conseguente effetto espropriativo del tutto identico a quello derivante dalla imposizione delle servitù previste dalla legge 20 dicembre 1932, n. 1849.

Si possono considerare negative pure le norme che demandano l'imposizione di vincoli all'incondizionata discrezionalità amministrativa del Ministero della difesa e delle autorità militari, non circoscritta da una regolamentazione che preveda i presupposti ed i criteri della loro imposizione.

Tale rilievo può essere mosso sia alla legge n. 1849 del 1932 sia, a maggior ragione, alla legge n. 886 del 1931, che non indica alcun criterio tale da garantire, nell'ambito delle zone militarmente importanti, l'arbitrario esercizio del vastissimo potere di autorizzazione dell'autorità militare ivi previsto.

Queste valutazioni, anche se necessariamente incomplete, sono state tenute presenti sia dal Governo sia dalle Commissioni del Senato che hanno elaborato e soppesato le proposte che sono oggetto della nostra attenzione.

È evidente, infatti, che sono stati tenuti in considerazione dal legislatore tre ordini di interessi: quelli sacrosanti della difesa del territorio nazionale, alla cui tutela concorrono le predisposizioni militari che sono all'origine dei vincoli ed il cui primario portatore è lo Stato; quelli di una razionale ed intensiva utilizzazione dei ter-

ritori, che non sono certamente estranei agli obiettivi dell'azione statale ma che si riferiscono in maniera precipua alle funzioni degli enti locali, tra i quali emerge, per le statutarie attribuzioni di competenze, la regione; quelli dei privati proprietari di fondi ricadenti nelle aree vincolate.

Accingendoci perciò a rivedere il complesso delle norme relative ad una nuova regolamentazione delle servitù militari, dobbiamo verificare che esistano le condizioni atte a consentire un adeguato rilievo sia alle esigenze della difesa nazionale, sia agli interessi sociali, sia agli interessi individuali, richiedendo che i pesi determinati dalle esigenze della difesa siano equamente e validamente distribuiti tra tutta la collettività.

Una riforma della materia, per essere valida, deve dare rilievo particolare all'alleviamento delle limitazioni discendenti dalla legge n. 886 e dalla legge n. 1849; per cui si ritiene doversi muovere, per una revisione delle procedure di imposizione delle servitù militari che consenta una adeguata considerazione degli interessi sacrificati dai vincoli, assicurando adeguata attenzione alle procedure di revisione volte a garantire la costante corrispondenza delle limitazioni imposte alle reali, effettive ed attuali esigenze della difesa nazionale. Per concludere, infine, la necessità di indicare concreti criteri di ristoro del danno sopportato sia dai privati che dagli enti locali.

A queste esigenze sembra si stia dando una risposta sufficientemente completa attraverso il disegno di legge al nostro esame che contiene i criteri di modifica che consideriamo essenziali in questa materia quali il contenimento dei vincoli che diventano temporanei (ciò è chiaramente enunciato nell'articolo 1, dove si stabilisce che le limitazioni durano un massimo di cinque anni e devono essere sempre strettamente necessarie per il tipo di opere o installazioni, alla difesa); la corresponsabilizzazione delle regioni nel processo impositivo (l'articolo 3 prevede la costituzione in ciascuna regione di un comitato misto paritetico di reciproca consultazione per l'esame dei problemi relativi ai vincoli di diversa natura); l'adeguamento delle misure degli indennizzi a favore dei privati (articolo 7); il riconoscimento di un contributo a carico dello Stato a favore dei comuni gravati da limitazioni militari (articolo 9); lo snellimento delle procedure im-

positive e di liquidazione degli indennizzi e la massima riduzione delle zone soggette a limitazione (articoli 4 e 5). Altri dati importanti di revisione delle limitazioni esistenti riguardano gli articoli 12 e 13.

Riservandomi di sviluppare più avanti altri aspetti particolari del testo, vorrei porre in giusto rilievo l'importanza dell'articolo 2 che contiene la classificazione delle limitazioni, articolo che va posto in stretta connessione con l'articolo 7 concernente gli indennizzi; tale classificazione, ridotta da tre a due gruppi rispetto al testo governativo, trova la sua giustificazione nel sistema di indennizzo forfettario già fissato nella legge 8 marzo 1968, n. 180, salvo le diverse misure previste dallo stesso articolo 2.

Mi sono soffermato su questo aspetto poiché nel dibattito avvenuto presso le competenti Commissioni del Senato si è a lungo discusso anche sulla sorte di taluni rilievi dalla I Commissione affari costituzionali, convenendo alla fine di mantenere il sistema forfettario di cui alla legge n. 180, per evitare la creazione di un lentissimo contenzioso e quindi l'allontanamento del venire incontro alle richieste di coloro che hanno i fondi vincolati.

All'articolo 7 il Senato ha stabilito che l'indennizzo spetti anche all'eventuale conduttore affittuario del terreno, in una misura rapportata al danno subito dal fittavolo stesso alla condizione, però, che il fondo sia stato concesso in conduzione prima dell'introduzione della limitazione.

Al raggiungimento di taluni degli obiettivi cui la presente proposta è orientata, è doveroso dirlo, si è giunti non molto tempo fa attraverso le normali vie burocratiche. Infatti nel 1975, favorita dalla ristrutturazione dell'esercito che, tra l'altro ha consentito l'enunciazione da parte del Capo di stato maggiore dell'esercito di un criterio di progressivo e graduale disimpegno delle fortificazioni permanenti in favore di un sistema difensivo mobile e snello, si è giunti ad una sensibile liberalizzazione delle aree sottoposte a vincoli pari a circa 16 mila ettari, corrispondenti al 40 per cento del territorio gravato da servitù, su un totale di 38 mila ettari.

Tornando al testo in esame ritengo utile ricordare alcuni precedenti che di fatto hanno permesso di arrivare a questo punto di approdo che mi auguro diventi definitivo con l'approvazione da parte della nostra Commissione. Desidero ricordare che c'è

stato un impegnativo lavoro di approfondimento e di confronto della materia che ha trovato in sedi diverse significativi momenti.

Ricorderò sinteticamente la già citata sentenza della Corte costituzionale, la legge 8 marzo 1968, la presentazione di alcune proposte di legge nella passata legislatura in cui un lavoro estremamente utile è stato svolto dal Comitato ristretto della Commissione difesa della Camera che, nel marzo del 1975 perveniva ad un apprezzabile schema di riforma che ha costituito una solida base di lavoro. Ciò si verificava dopo che nel mese di febbraio la VII Commissione aveva ascoltato sull'argomento i rappresentanti delle regioni più direttamente interessate al problema.

Perciò, all'inizio della presente legislatura, onorando gli impegni e ispirandosi alle esperienze sopra ricordate, il Governo nel mese di settembre ha presentato il disegno di legge n. 146, già approvato in testo unificato dal Senato.

Qui possiamo ritrovare una positiva risposta, altresì sommariamente indicata prima, ai molteplici e complessi problemi già ricordati.

Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su un altro punto, cioè sull'articolo 3, che è considerato una importantissima innovazione rispetto alle norme vigenti poiché istituzionalizza un rapporto democratico di consultazione tra le autorità militari e quelle civili. È un rapporto che ha già trovato un terreno di sperimentazione da circa otto anni nel Friuli-Venezia Giulia e che dovrà assicurare alle amministrazioni militari potestà che possano essere esercitate in modo tale da arrecare la minima interferenza possibile alle comunità civili interessate.

Il comitato misto paritetico opererà da utile filtro, come è stato detto nel dibattito al Senato e alla Camera, nel momento in cui dovrà imporre limitazioni all'uso delle proprietà al fine di salvaguardare sia la sicurezza del territorio nazionale con un controllo preventivo delle zone militari importanti, con l'istaurazione delle infrastrutture, sia, indirettamente, in riferimento al mantenimento di determinati *standards* di addestramento dei reparti.

A questo proposito è stata posta particolare attenzione attraverso una precisa « norma di indirizzo » secondo la quale i comitati paritetici dovranno studiare e promuovere una concentrazione in ogni regione

delle attività addestrative militari di tiro a fuoco in aree idonee a tali attività; le aree che verranno all'uopo individuate dovranno essere espropriate ed acquisite al demanio.

Un importante momento di novità è dato dal superamento della legge n. 1849 del 1932 per quanto attiene alle procedure di imposizione e revisione delle servitù militari; il testo che ci viene proposto accentua infatti il sistema delle garanzie offerte ai proprietari dei fondi che saranno soggetti alle limitazioni dando così chiarezza e certezza sia alle limitazioni che ai diritti dei proprietari dei fondi e degli eventuali conduttori agricoli, evitando così, ci auguriamo, sia di procedere ad imposizioni irrivali, che sono già avvenute negli anni scorsi, che a croniche disfunzioni nell'erogazione degli indennizzi e delle revisioni periodiche.

In relazione poi all'annoso e delicatissimo problema degli indennizzi, mi preme sottolineare che, pur mantenendo i criteri di calcolo di liquidazione proposti dal disegno di legge n. 146, il Senato ha voluto semplificare il calcolo degli indennizzi stessi, elevandone la misura e assicurando una equa contribuzione per il sacrificio imposto nell'interesse della collettività ai singoli e agli enti locali.

La Commissione difesa e la Commissione giustizia del Senato hanno poi preso atto del superamento di alcune dottrine geopolitiche in base alle quali erano state definite le cosiddette « zone militarmente importanti ». Nel testo al nostro esame osserviamo infatti che le zone militarmente importanti sono costituite ormai solo in misura assai limitata dai confini terrestri, mentre alcune isole e tratti di costa hanno assunto un importante rilievo sotto l'aspetto militare. Si è quindi ritenuto necessario applicare, in dette zone, le limitazioni previste per le zone militarmente importanti, mentre è stata liberalizzata la quasi totalità del territorio vincolato dalla legge n. 886 del 1931, lasciando solo una ristretta fascia di rispetto lungo il tratto del confine nord-orientale dello Stato.

Nell'avviarmi alla conclusione ritengo opportuno che la Commissione rifletta su quello che mi sembra il punto nodale della riforma, cioè sull'articolo 3, che fissa i criteri di consultazione tra le autorità militari e regionali, affidando loro il compito di armonizzare i piani di assetto territoriale con i programmi delle installazioni militari e con quelli delle esercitazioni.

È vero che le decisioni definitive spettano al ministro della difesa e che la regione può soltanto appellarsi al Consiglio dei ministri qualora si dovesse giungere a forme di discordia; ma è anche evidente che qualora ciò si dovesse verificare con una certa frequenza ci troveremmo di fronte ad una gravissima disfunzione del rapporto di consultazione.

Credo che ciò non si verificherà e questa mia fiducia è basata sulla positiva esperienza maturata nel Friuli Venezia Giulia dove, come ho potuto già dire in precedenza, fin dal 1970 ha operato di fatto, e senza uno specifico supporto normativo, un gruppo misto di lavoro sulle servitù militari composto da rappresentanti delle autorità militari e di una rappresentanza della regione e delle quattro provincie.

Si è trattato di un *test* positivo non solo perché ha permesso alle due autorità di superare chiusure e talvolta incomprensioni che fino a qualche anno fa esistevano, organizzando le scelte in una ottica complessiva che tenesse conto di realtà diverse, ma non certo contrapposte; ma anche perché ha consentito una armonizzazione di queste realtà complementari e quindi la possibilità di arricchire e qualificare i diversi ruoli in un corretto equilibrio, insegnando poi, ad entrambi, il metodo di proiettare l'ottica civile e militare al di fuori delle rispettive esigenze per trovare un punto di incontro e di consultazione.

Il risultato, come ho già accennato, è stato la liberalizzazione di una parte cospicua di territorio coperto da servitù militari in base alla legge n. 1849 del 1932, ma anche una altissima percentuale, cioè il 95 per cento, di deroghe concesse negli ultimi cinque anni dai proprietari dei fondi asserviti.

In conclusione, si ritiene importante sottolineare che la riforma che il legislatore sta varando è come un vascello le cui doti di navigabilità sono tutte riposte nello spirito con il quale i comandi militari territoriali e le regioni sapranno attuare le consultazioni disciplinate dall'articolo 3 del disegno di legge.

Gli indubbi miglioramenti che il provvedimento introduce con una normativa che è stato possibile predisporre grazie alla disponibilità del Governo nei confronti delle esigenze di sviluppo che ha consentito l'apporto costruttivo delle regioni attraverso miglioramenti e ordini del giorno, mi fanno ritenere possibile una vera convergenza su

VII LEGISLATURA — SETTIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1976

questo tema. Pertanto ritengo che, ferma restando la mia disponibilità a considerare eventuali approfondimenti del tema, le forze politiche presenti in questa Commissione possano dare un convinto giudizio positivo sul testo del disegno di legge.

BARACETTI. Ritengo che siamo tutti d'accordo sulla necessità di approvare rapidamente questo disegno di legge, sul quale il Senato ha già discusso ampiamente.

Alcune importanti modifiche sono state apportate dal Senato, ma restano ancora aperte talune questioni.

Al termine della discussione avvenuta al Senato è stato espresso, dai vari gruppi parlamentari, un voto unanime, sebbene nel corso delle dichiarazioni di voto siano state avanzate delle riserve circa alcune questioni rimaste aperte.

Pertanto ritengo che tutti i gruppi presenti in questa Commissione, pur nella decisione di approvare rapidamente il disegno di legge in discussione, debbano, insieme al Governo, tentare di dare una risposta positiva ed unitaria alle questioni che non sono state risolte nel corso della discussione avvenuta al Senato.

Sarebbe opportuno, dunque, sospendere subito i nostri lavori per potere, nel pomeriggio di oggi, organizzare un incontro informale tra i rappresentanti di tutti i gruppi di questa Commissione ed il rappresentante del Governo allo scopo di raggiungere un accordo sulle eventuali modifiche da apportare al testo in discussione.

In tal modo potremmo già domani mattina riunirci in sede legislativa per continuare a discutere ed infine approvare il disegno di legge.

Se sarà raggiunto un accordo su eventuali emendamenti da presentare sarà possibile approvare il provvedimento entro la giornata di domani.

Se non sarà raggiunto un accordo unitario dichiaro fin da adesso che il gruppo comunista non insisterà nel presentare i propri emendamenti, ma dovrà pure rilevare criticamente l'esistenza di una opposizione ad un accordo unitario per la presentazione di nuovi emendamenti al disegno di legge, perché il Governo capisca che, se non si giungerà ad un accordo, il gruppo comunista trarrà e diffonderà le valutazioni politiche del caso.

Pertanto propongo formalmente di sospendere la seduta e di stabilire per questo

pomeriggio un incontro ristretto ai rappresentanti dei gruppi politici della Commissione ed al rappresentante del Governo al fine di verificare la possibilità di raggiungere un accordo sulle proposte di emendamento.

CAIATI. Desidero fare due osservazioni pregiudiziali. La prima è che non conosciamo non dico il testo ma neanche la sostanza degli eventuali emendamenti.

La seconda - tenuto conto del fatto che si è dato atto al Governo che questo disegno di legge risolve molti di quei problemi che erano rimasti aperti sia sul piano procedurale sia su quello sostanziale, come ad esempio quello del riconoscimento ad alcune categorie interessate ed ai comuni del diritto all'indennizzo, sia pure parziale - si risolve in una domanda sul piano procedurale, che è la seguente: questi emendamenti, dei quali non conosciamo neppure la sostanza, comportano degli oneri finanziari?

BARACETTI. Non vi sono emendamenti, né del gruppo comunista né di altri gruppi, che comportino maggiori oneri finanziari.

PRESIDENTE. Sarebbe opportuno, a questo punto, far distribuire un elenco di quelle che io definirei proposte di discussione piuttosto che emendamenti, in modo che tutti i membri di questa Commissione possano prenderne visione prima dell'incontro di oggi pomeriggio.

Quanto alla data della prossima seduta, ritengo che quella di domani non sia la più indicata a causa dei diversi impegni che molti deputati hanno già assunto.

PETRUCCI, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Il Governo non si oppone ad un incontro per esaminare la possibilità di concordare alcuni emendamenti.

Vorrei però fare alcune precisazioni dopo quanto ha detto l'onorevole Baracetti a proposito dell'atteggiamento critico del gruppo comunista qualora, al termine dell'incontro informale, non si giungesse a delle conclusioni unitarie.

Al Senato è stato approvato il testo che è oggi dinanzi a noi con il voto unanime di tutti i gruppi perché evidentemente tale testo era il frutto - come io ritengo giusto ed opportuno che fosse - anche di al-

cuni compromessi tra le richieste e le esigenze che provenivano da varie parti politiche.

Cosicché, ad esempio, è stato soppresso su esplicita richiesta di una parte politica, l'articolo 4 nella sua formulazione originaria, che prevedeva la costituzione di un comitato tecnico incaricato di elaborare ed approvare i progetti esecutivi previsti dopo l'approvazione da parte del comitato misto paritetico regionale.

Non voglio dire che ciò sia servito per ottenere adesioni su altri punti; però non vi è dubbio che si è verificato una specie di concordato estremamente simpatico e cordiale nell'intento di arrivare alla conclusione dell'*iter* di un provvedimento che per due legislature non ha potuto vedere la luce per una serie infinita di problemi.

I senatori delle varie parti politiche sono giunti a questa conclusione, per la quale ognuno di essi ha ceduto tutto quello che poteva cedere; tanto è vero che in Assemblea, al Senato, è stato difficile ai vari gruppi dissociare le loro responsabilità o dire che non erano d'accordo.

La carica innovativa contenuta nel provvedimento, soprattutto all'articolo 3, la regolamentazione di un problema che si trascina da decenni, l'urgenza di alcune regioni, in particolare il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna e le altre di confine, che premono per la sistemazione di questa materia, tutto questo assieme ai vari sistemi di controllo contenuti nel provvedimento stesso a garanzia del cittadino e delle autorità civili, rappresentano buoni motivi perché si faccia di tutto per arrivare ad un voto definitivo su questa materia.

Debbo ricordare che al Senato ognuno ha rinunciato a tutto quello che era rinunciabile per arrivare al voto che è stato espresso all'unanimità. Su alcuni dei punti che sono stati qui affacciati al Senato sono stati presentati ordini del giorno, come quello relativo alla questione dei 10 chilometri di confine; un altro emendamento preannunciato potrebbe trovare inserimento in sede di regolamento; sull'ultima questione si può cominciare subito a vedere ciò che è possibile fare.

Ho inoltre il dovere di ricordare che, allungando i tempi del dibattito, si corre il rischio di non arrivare all'approvazione

definitiva entro la fine del corrente anno, con la conseguenza di far saltare i 600 milioni di stanziamento previsti per il 1976. Naturalmente desidero dichiarare che sono a disposizione per tutte le riunioni che si riterrà opportuno fare al fine di trovare un accordo definitivo.

PRESIDENTE. A me sembra che un problema possa essere visto sotto tanti aspetti; certamente il Senato ha fatto un grosso lavoro di approfondimento di questa materia, ma può non avere toccato dei punti che pure è importante approfondire prima del voto definitivo.

L'incontro, che si potrebbe avere nella giornata odierna, prima della convocazione della Commissione, può essere utile per portare avanti tutte le osservazioni che, in parte, sono state preannunciate.

SANTUZ, Relatore. Mi dichiaro disponibile alla richiesta avanzata dall'onorevole Baracetti per un incontro informale al fine di trovare un accordo definitivo sul provvedimento al nostro esame.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che la seduta è sospesa fino alle ore 19, per consentire la ricerca di una intesa tra il Governo ed i rappresentanti dei gruppi in Commissione.

(Così rimane stabilito).

La seduta, sospesa alle 11,20, è ripresa alle 19.

PRESIDENTE. Propongo che il seguito della discussione sia rinviato alla seduta di giovedì 9 dicembre 1976, alle 10.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 19,5.

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI**

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO