

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4963

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
(SCALFARO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(RESTIVO)

E COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

Nuove disposizioni in materia di passaggi a livello in consegna a privati

Seduta del 4 marzo 1968

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sono noti i gravi inconvenienti determinati dalla esistenza dei numerosi attraversamenti a raso (passaggi a livello) interessanti la rete ferroviaria, inconvenienti che hanno riflessi sociali, umani ed economici per i danni subiti dalle persone e dalle cose. È ormai imprescindibile l'esigenza di elevare al massimo grado la sicurezza della circolazione ferroviaria e di quella stradale, in special modo nei punti in cui esse vengono ad interferire reciprocamente.

La tendenza, affermata da tempo non solo sul piano della teoria e degli studi, ma anche nella pratica delle costruzioni stradali e ferroviarie, è quella di rendere indipendenti, compatibilmente con le possibilità tecniche ed economiche, le due circolazioni mediante la soppressione dei passaggi a livello esistenti.

Il problema, che ha avuto un avvio a parziale soluzione, sia attraverso un limitato in-

tervento da parte dell'ANAS, sia con sporadiche iniziative da parte degli enti locali, è oggetto anche di iniziative da parte dell'Azienda ferroviaria, peraltro condizionate dalle scarse disponibilità finanziarie dell'Azienda stessa.

Infatti, la completa soppressione dei passaggi a livello interessanti la rete ferroviaria statale (oltre 15.000), costituisce un problema di notevole rilevanza economica, comportando una spesa non inferiore ai 900 miliardi, mentre, considerati gli impegni per altre esigenze dell'esercizio, è molto limitato l'importo che può essere destinato alle soppressioni con i fondi del piano decennale.

Indipendentemente da ciò, si è presa in esame la possibilità di affrontare il complesso problema per la parte concernente i passaggi a livello in consegna ad utenti privati, in considerazione della particolare procedura

che può essere istituita ed adottata e di cui si dirà in appresso.

I passaggi a livello in consegna a privati interessanti le linee delle ferrovie dello Stato ammontano a oltre quattromila. Essi si suddividono in due gruppi: quelli su strada privata istituiti all'atto della costruzione della linea ferroviaria (che sono la quasi totalità) e quelli istituiti successivamente alla costruzione della linea. I primi hanno il loro fondamento giuridico in un diritto derivante dall'articolo 229 della legge 20 marzo 1865, numero 2248, allegato *F*, sui lavori pubblici; gli altri in un atto di concessione dell'Azienda ferroviaria.

Al fine della tutela della incolumità delle persone e della sicurezza dell'esercizio ferroviario, al privato utente del passaggio a livello sono imposti dalla legge degli obblighi, messi in evidenza nell'apposito disciplinare, in base ai quali la responsabilità per l'attraversamento della sede ferroviaria in corrispondenza di un passaggio a livello privato è a suo totale carico.

Tuttavia, tale disciplina è rimasta sostanzialmente quella del secolo scorso, quando la circolazione, sia sulla strada ferrata sia su quella ordinaria, aveva caratteristiche di velocità e di intensità del tutto diverse da quelle attuali, per cui molto meno gravi erano le conseguenze degli incidenti che si potevano verificare, nei punti in cui tali strade si incrociavano. Si pensi alle conseguenze, quasi sempre limitate, dell'investimento di un carro agricolo da parte di un treno con le moderate velocità di quel tempo in confronto alle funeste conseguenze, anche per i viaggiatori, che può oggi determinare l'investimento di un automezzo o di un trattore da parte di un treno, specialmente se di composizione leggera (automotrice, elettromotrice, ecc.).

Per il continuo progresso che si è registrato nelle velocità sia ferroviarie che stradali, la pericolosità di tali punti di incontro fra strada e rotaia si è così enormemente accresciuta.

Anche se gli incidenti che si verificano presso tali passaggi a livello non hanno assunto finora statisticamente carattere di particolare drammaticità, tuttavia, il loro numero è tale da destare preoccupazione, per cui la riduzione dei passaggi a livello si rende necessaria per assicurare alla circolazione dei treni quella sicurezza che si richiede ad un moderno sistema di trasporti ferroviari. Inoltre, non può non riflettersi sull'immanenza del disastro grave e doloroso, sul quale è vano che l'opinione pubblica si commuova se gli

organi politici che la rappresentano non abbiano intrapreso a tempo tutte le iniziative, sul piano legislativo oltre che su quello tecnico, per scongiurare tali eventualità.

Da quanto sopra si deve necessariamente desumere che occorre una iniziativa legislativa ampia e decisa che superi preventivamente qualunque opposizione dilatoria da parte dei singoli per motivi che sotto l'aspetto economico e sul piano pratico possono manifestarsi sproporzionati alla gravità ed all'urgenza del problema. E da considerare al riguardo che in moltissimi casi l'interesse concreto che sta alla base del diritto del privato utente del passaggio a livello è di minima entità (per la modestia dell'interesse agricolo inerente al fondo, per l'arretrato sistema di conduzione, ecc.), per cui appare evidente la sproporzione tra tale interesse e quello della collettività a vedere garantito il massimo di sicurezza nelle comunicazioni.

Si aggiunge subito che gli interventi previsti saranno attuati, nei casi in cui si ritengano necessari, indipendentemente dalle condizioni economiche dei fondi e con congruo indennizzo, il quale, risarcendo il privato del sacrificio subito, rappresenterà, anche dal punto di vista obiettivo, il punto di equilibrio tra l'interesse del privato stesso e quello della collettività.

E da precisare, al riguardo, che soltanto per i passaggi a livello istituiti dopo la costruzione della linea è possibile la chiusura, mediante la revoca della concessione amministrativa, peraltro, con una scarsa rilevanza pratica, dato il loro numero limitatissimo.

Per la quasi totalità dei passaggi a livello privati, quelli cioè che non sono oggetto di una concessione amministrativa, occorre, invece, provvedere con apposita disposizione di legge, la quale appare pienamente giustificata dal fatto che se i suddetti attraversamenti a raso rispondevano un tempo ai requisiti della sicurezza della circolazione dei treni e della incolumità pubblica (citata legge 20 marzo 1865, n. 2248, articolo 229), dopo circa un secolo essi, come sopra dimostrato, non sono più conformi all'evoluzione dei mezzi di trasporto su strada e su rotaia, la quale rende necessarie ben altre forme di attraversamento della ferrovia.

Potrebbe sostenere la opportunità di fare ricorso all'ordinaria procedura espropriativa che ha il suo fondamento nella legge 15 giugno 1865, n. 2359, e successive modifiche.

Però, data la particolarità della materia (abolizione o deviazione di comunicazioni) e trattandosi di interventi non connessi con la

costruzione di un *opus novum*, sembra più appropriato istituire a tale fine una specifica disciplina normativa. Essa consentirà una maggiore sicurezza e snellezza di procedura nella fase applicativa, ed una certa uniformità nella definizione dei singoli casi.

* * *

Nell'articolo 1 dell'allegato disegno di legge si tende a stabilire che le comunicazioni mediante passaggio a raso, istituite in base all'articolo 229 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F, possono essere definitivamente abolite, oppure deviate, anche attraverso fondi intermedi, su strade pubbliche o private che ripristinino le comunicazioni in convenienti condizioni di sicurezza. Ciò ovviamente quando venga imposto o dalle nuove esigenze di circolazione dei convogli, oppure dalla esigenza di tutelare la sicurezza dello esercizio o la pubblica incolumità.

Qualora dall'adozione di tali provvedimenti dovesse derivare un apprezzabile danno al privato, questo sarà adeguatamente indennizzato.

Nel secondo comma dell'articolo stesso è previsto che i detti provvedimenti saranno adottati, previa richiesta dell'Azienda ferroviaria, con decreto del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, da pubblicarsi sulla *Gazzetta ufficiale* e da affiggersi presso la Casa comunale, nella cui circoscrizione viene a trovarsi l'attraversamento.

Tuttavia, per tener conto in ogni caso delle esigenze di accesso ai fondi e per lasciare al privato la facoltà di scegliere quella sistemazione del passaggio a livello che meglio possa servire alle sue esigenze, nell'articolo 2 si è stabilito che, in alternativa alla chiusura del passaggio a livello stesso ed all'eventuale conseguente deviazione della comunicazione, il privato può richiedere la costruzione di un cavalcavia o di un sottovia oppure l'adozione di idonei provvedimenti protettivi o di custodia dell'attraversamento da stabilirsi dalla azienda delle ferrovie dello Stato.

Ovviamente, l'esercizio di tale facoltà di scelta è subordinato alle esigenze dell'esercizio ferroviario, mentre le maggiori spese che le opere dovessero comportare rispetto all'adozione delle misure di cui all'articolo 1 saranno a carico dell'avente diritto all'attraversamento.

Altro correttivo alla facoltà di scelta del privato è costituito dalla norma di cui al secondo comma dello stesso articolo, ove è previsto che l'azienda delle ferrovie dello Stato è libera di adottare i provvedimenti di cui al-

l'articolo 1, qualora, entro il termine e nei modi stabiliti dall'azienda stessa, l'avente diritto all'attraversamento non abbia provveduto al pagamento degli oneri a suo carico ovvero alla esecuzione delle opere cui debba egli provvedere.

L'articolo 3 contiene disposizioni procedurali.

Nell'articolo 4 è stabilito il principio che, quando le comunicazioni in parola interessino località o zone che abbiano mutato o stiano mutando la loro originaria destinazione rispetto a quella del momento dell'istituzione dell'attraversamento, gli aventi diritto a quest'ultimo, ovvero gli eventuali enti che abbiano promosso la trasformazione (comuni, enti di bonifica, ecc.) sono tenuti a provvedere a loro carico all'attuazione delle opere o delle modificazioni tecniche che l'azienda ferroviaria ritenga necessarie per le esigenze di circolazione dei convogli, per la sicurezza dell'esercizio o per la tutela della pubblica incolumità.

L'impostazione suesposta si ritiene equa in considerazione, oltre che del notevole maggior valore acquisito nel tempo, nelle dette ipotesi, dalla proprietà sulla quale insiste l'attraversamento, soprattutto in considerazione dell'accentuato rischio per l'intensificarsi della circolazione stradale, in funzione della mutata destinazione economica di quel fondo (si pensi ad esempio alle radicali trasformazioni che da un secolo a questa parte hanno subito i fondi rustici, specialmente nelle adiacenze delle grandi città, per motivi di industrializzazione, di sviluppo urbanistico e turistico, ecc.).

L'articolo 5 stabilisce che l'approvazione dei progetti relativi ai provvedimenti sopraindicati equivale a dichiarazione di pubblica utilità e che il Ministro dei trasporti e della aviazione civile può dichiarare la indifferibilità ed urgenza dei relativi lavori.

Rimosso, nel modo suesposto, l'ostacolo giuridico per la risoluzione del problema, per quanto concerne gli aspetti finanziari a carico delle ferrovie (indennizzo ai privati, ecc) si fa presente che la spesa, aprioristicamente non valutabile nel suo complesso, essendo in relazione a diversi elementi variabili da caso a caso (ubicazione topografica, scelta della soluzione ogni volta più confacente, entità dell'indennizzo da concretarsi nei singoli casi, ecc), potrà essere sostenuta gradualmente con le disponibilità finanziarie della parte ordinaria e straordinaria del bilancio di cui potrà disporre in futuro l'azienda delle ferrovie dello Stato (articolo 6).

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

Le comunicazioni private mediante passaggi a raso, istituite in base all'articolo 229 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F, qualora le sopravvenute esigenze di circolazione dei convogli, o la sicurezza dell'esercizio, o la tutela della pubblica incolumità lo richiedano, possono essere definitivamente abolite, oppure deviate, anche attraverso fondi intermedi, su strade pubbliche o private che ristabiliscano le comunicazioni stesse in convenienti condizioni di sicurezza, salva corresponsione di indennizzo agli interessati in caso di apprezzabile danno.

I provvedimenti di cui sopra saranno adottati su richiesta dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e con decreto motivato del ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, da pubblicarsi nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica e da affiggersi presso la casa comunale nella cui circoscrizione trovasi l'attraversamento.

Il decreto, di cui al comma precedente, diviene esecutivo trascorsi sessanta giorni dall'affissione presso la casa comunale.

ART. 2.

In alternativa con i provvedimenti di cui all'articolo 1, l'avente diritto all'attraversamento può, subordinatamente alle esigenze dell'esercizio ferroviario, chiedere, entro il termine di cui al terzo comma del precedente articolo 1, la costruzione di un cavalcavia o sottovia, ovvero l'adozione di idonei provvedimenti protettivi o di custodia dell'attraversamento, da stabilirsi dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato. In tal caso le maggiori spese che le opere dovessero comportare rispetto all'adozione delle misure di cui all'articolo 1, saranno a carico dell'avente diritto all'attraversamento.

L'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato è libera di adottare i provvedimenti di cui all'articolo 1 qualora, entro il termine e nei modi stabiliti, l'avente diritto allo attraversamento non abbia provveduto al pagamento degli oneri a suo carico ovvero alla esecuzione di quelle opere cui egli debba provvedere direttamente.

ART. 3.

L'indennizzo di cui all'articolo 1 sarà stabilito con provvedimento dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e da essa notificato all'avente diritto.

I progetti ed i preventivi di spesa per le opere o per gli impianti da eseguire ai sensi degli articoli 1 e 2 saranno approvati con provvedimento dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato. Con lo stesso provvedimento, pure da notificarsi all'avente diritto, saranno stabilite le condizioni e le modalità per i versamenti degli importi di cui al secondo comma dell'articolo 2.

ART. 4.

Quando le località o zone servite dalla comunicazione privata attraversante a raso la ferrovia abbiano mutato o mutino la destinazione rispetto a quella del momento della istituzione dell'attraversamento, gli aventi diritto a quest'ultimo, ovvero gli eventuali enti che abbiano promosso la trasformazione, sono tenuti a provvedere a loro carico all'attuazione delle opere o delle modificazioni tecniche che l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato ritenga necessarie per le esigenze di circolazione dei convogli, per la sicurezza dell'esercizio o per la tutela della pubblica incolumità.

ART. 5.

L'approvazione dei progetti relativi a provvedimenti di cui alla presente legge equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

Il Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile può dichiarare la indifferibilità ed urgenza dei relativi lavori.

ART. 6.

La spesa necessaria per l'attuazione della presente legge sarà portata a carico degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.

ART. 7.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, di concerto con i Mi-

nistri del tesoro, dell'agricoltura e foreste e dei lavori pubblici, saranno emanate le norme di esecuzione della presente legge.

ART. 8.

Le disposizioni comunque contrastanti con quanto stabilito dalla presente legge sono abrogate.