

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ADAMOLI, VIDALI, GAIANI, PERNA, SALATI, FERRARI
Giacomo, GUANTI, VERGANI, FABRETTI e SPEZZANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 DICEMBRE 1964

Modificazioni ed integrazioni delle disposizioni vigenti sulla ricostruzione edilizia

ONOREVOLI SENATORI. — È a tutti noto lo stato di precarietà nel quale ancora oggi versano la maggior parte dei Comuni italiani sinistrati dalla guerra che si trovano nelle zone più depresse, specie del Meridione, dove la ripresa economica è stata lenta e l'opera di ricostruzione è ancora lungi dall'essere completa.

Dal dopoguerra ai nostri giorni sono state emanate un'infinità di leggi (se ne calcolano circa 50) per conseguire e facilitare il ripristino o la riparazione delle case di abitazione colpite dagli eventi dell'ultimo conflitto bellico. E invero una notevole parte delle abitazioni sinistrate è stata ricostruita, sebbene in maniera disordinata e tra molti disagi; restano tuttavia ancora migliaia di vani da ricostruire, ed anche se non è possibile stabilire un dato preciso, si può affermare con molta approssimazione al vero che, occorra ancora ripristinare circa un milione e mezzo di vani.

È questa una cifra assai alta e dalla considerazione che l'opera di ricostruzione si pro-

trae ormai da 20 anni sorge evidente la necessità di domandarsene le ragioni.

Certo il Governo non ha mai valutato, e non valuta tutt'ora, nella sua reale importanza politica e sociale il problema della ricostruzione dei fabbricati distrutti dalla guerra.

In particolare poi, è opinione dei proponenti che le ragioni specifiche di tale situazione vadano ricercate nei seguenti fattori principali:

la limitatezza dei contributi previsti dalle attuali leggi, che non costituiscono nelle zone depresse un incentivo economico sufficiente ad invogliare i danneggiati all'opera di ricostruzione, i quali in tali zone non sono spinti, data la situazione economica locale, dalla previsione di ricavare un reddito, e quindi giustamente temono l'assunzione di mutui, sia pure se concessi a condizioni un po' migliori di quelle di mercato.

Tale limitatezza è aggravata dalla frequente inadeguatezza del coefficiente di rivaluta-

zione, previsto dall'articolo 27 della legge 968; si pensi che quello attualmente vigente — 60 — è stato stabilito nel corrente anno, si calcola che i prezzi delle costruzioni in edilizia siano aumentati dal maggio 1949 ad oggi di almeno 90 volte.

Detto sfasamento comporta ovviamente una riduzione di fatto dei contributi e crea quindi ulteriori difficoltà economiche ai danneggiati, senza dire che i contributi stessi vengono a rappresentare in tal modo un incentivo economico sempre meno efficace per la ricostruzione;

la limitata attività dell'UNRRA-Casas, oggi ISES, la quale avrebbe dovuto provvedere, a norma della legge 11 febbraio 1958, numero 83, alla ricostruzione di fabbricati di abitazioni i cui proprietari avessero appositamente delegato l'Ente, limitatamente a quelli aventi diritto al contributo diretto in capitale.

Lo scopo della legge era di agevolare la ricostruzione nei Comuni minori — inferiori ai 10 mila abitanti —, ed in quelli sinistrati oltre il 75 per cento, cioè in quei Comuni ove la ricostruzione è ostacolata da maggiori difficoltà.

Si tenga presente che per facilitare l'opera dell'UNRRA-Casas, l'Associazione nazionale danneggiati provvede, dopo l'emanazione della legge n. 83, alla raccolta delle deleghe dei danneggiati a favore della stessa UNRRA, nonchè ad assicurarle una costante assistenza generale.

Ma soprattutto in dipendenza delle deficienze legislative, solo poche decine di fabbricati hanno potuto essere ricostruiti da detto Ente;

la complessità dell'attuale legislazione, che spesso, volendo troppo discriminare, crea ulteriori difficoltà; citiamo ad esempio le numerose differenziazioni previste per la concessione dei contributi per le riparazioni (articolo 39 della legge 968) che ormai, a distanza di ben 15 anni dalla loro emanazione (infatti detto articolo ricalca le corrispondenti disposizioni della legge 261), non hanno più alcuna ragione di essere, soprattutto se si tiene presente che per le ricostruzioni tali differenziazioni non esistono; esse costi-

tuiscono solo fonte di complicazioni e di remore;

la scarsità di fondi, la quale non permette già da anni ai competenti Uffici del Genio civile che l'esame di un numero limitato di pratiche, talchè migliaia di altre, soprattutto comportanti il contributo diretto in capitale, giacciono per anni prima di poter essere prese in esame; in più molti altri sinistrati, pur avendo ricostruito le loro case, e con regolare autorizzazione del competente Ufficio del genio civile, pure essendo stato effettuato il relativo collaudo delle opere, attendono da anni l'emissione del decreto di pagamento.

Tale ultima causa è di tale, evidente importanza da meritare un cenno più ampio.

È opportuno poi tenere presente che a norma della legge n. 607 del 31 luglio 1954, i fondi occorrenti per la costruzione devono essere prelevati dal capitolo di bilancio destinato al risarcimento danni di guerra fissati, come base di partenza, in 30 miliardi annui: tale somma avrebbe dovuto essere ben ripartita fra il settore di competenza del Ministero dei lavori pubblici e quello del tesoro, cioè tenendo presente sia le necessità della ricostruzione edilizia e sia quello della liquidazione degli indennizzi.

Tale equa ripartizione non è stata invece adottata e in genere per la riparazione dei vani di abitazione sono destinate somme pari ad un sesto di quelle stanziare in bilancio per tutto il settore dei danni di guerra.

Una più giusta ripartizione dei fondi non toccherebbe però la sostanza del problema che è quella della esigenza di aumentare i fondi per tutto il settore.

Infatti è sufficiente osservare che:

a) da tutta la discussione sulla legge n. 968 si rileva chiaramente come il Parlamento abbia voluto stabilire l'importo di 30 miliardi solo come base di partenza, una base valida per i primi anni di applicazione della legge e cioè per il primo periodo di applicazione;

b) che al contrario il Governo in 10 esercizi finanziari non ha mai ritenuto di dover proporre al Parlamento uno stanziamento,

sia pure di poco, superiore all'importo di cui sopra;

c) che dal 1953 ad oggi il bilancio dello Stato è grandemente aumentato, in relazione dell'aumento del reddito nazionale ed al mutato valore della lira, nel mentre sono rimasti immutati gli importi destinati al risarcimento dei danni di guerra, talchè può asserirsi che lo Stato dedica a tale settore una fetta proporzionalmente sempre più piccola delle proprie possibilità.

Appare in merito superfluo insistere sul grande valore umano, sociale ed economico che riveste l'opera volta alla ricostruzione edilizia, in special modo quando essa si rivolga alle categorie più disagiate dei sinistrati di guerra.

Con il presente disegno di legge, formulato d'accordo con l'Associazione nazionale sinistrati di guerra, proponiamo di apportare alle vigenti disposizioni di legge nel settore della ricostruzione edilizia quelle modificazioni ed integrazioni che, suggerite dalla lunga esperienza fino ad oggi acquisita, possano consentire il superamento di quegli ostacoli che tante volte hanno impedito il ripristino degli immobili danneggiati.

Art. 1. — L'articolo 1 prevede la estensione del contributo diretto in capitale alla parte del fabbricato non adibito ad abitazione, parte che oggi invece può usufruire solo del contributo trentennale. Ciò consentirà di unificare la procedura per ogni singolo fabbricato, oggi resa molto complessa dalle due diverse forme dell'intervento statale: quello in capitale e quello in trenta annualità; resta in vigore la disposizione dell'articolo 44 della predetta legge 27 dicembre 1953, n. 968, in base alla quale il volume ammissibile a contributo dei locali non adibiti ad abitazione, non può superare il 40 per cento del volume totale.

Art. 2. — L'articolo 2 tende a rendere effettivamente applicabile l'articolo 45 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, il quale prevede infatti la corresponsione del contributo diretto in capitale nella misura del 100 per cento allorchè trattasi di una sola unità im-

mobiliare destinata ad abitazioni del proprietario o della sua famiglia, e semprechè lo stesso non sia proprietario di altro immobile.

Art. 3. — Con l'articolo 3 si è cercato di venire incontro alle difficoltà finanziarie iniziali dell'opera di ricostruzione: infatti è ben noto a tutti come in molti casi il sinistrato non è stato in condizione di poter cominciare i lavori di ricostruzione, perchè completamente privo di mezzi finanziari. Si è ritenuto conveniente quindi proporre che, in questi casi, il Ministro dei lavori pubblici sia autorizzato ad anticipare una somma pari al 30 per cento della spesa ammessa a contributo, onde consentire a chi ha il dovere di rifarsi la casa, una spinta iniziale per provvedere al raggiungimento di tale finalità.

Art. 4. — Con l'articolo 4 si semplificano le attuali norme inerenti la concessione di contributi per la riparazione di fabbricati danneggiati dagli eventi bellici, norme che erano rimaste di fatto invariate dal 1947 (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261) nonostante la emanazione della legge 27 dicembre 1953, n. 968, la quale in effetti in questo settore ha ricalcato questo decreto.

Si propone ora di rendere dette norme analoghe a quelle in vigore per la ricostruzione, e ciò non solo in considerazione della maggiore semplicità di queste, ma anche per ragioni di giustizia: non v'è infatti ormai più alcuna ragione di concedere a danneggiati che riparano la loro abitazione un contributo proporzionalmente di gran lunga inferiore a quello che si concede ai danneggiati che ricostruiscono, anzichè riparano, le abitazioni stesse.

D'altronde anche per il ripristino degli altri beni (industriali, commerciali, agricoli, ecc.) l'attuale legislazione non comporta alcuna differenza fra le norme relative alle riparazioni e quelle relative alle ricostruzioni.

Aggiungasi che la legge 27 dicembre 1953, n. 968, volendo favorire i danneggiati, porterà da un terzo alla metà il contributo dello Stato sulla spesa riconosciuta, ove trattasi di aventi diritto al contributo in semestralità, dimenticando però di aggiungervi gli interes-

si, come già previsto dal decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, ed arrecando quindi, di fatto, anzichè un beneficio, un grave danno agli interessati.

Art. 5. — L'articolo 5 prevede poi un premio di acceleramento per quei proprietari che provvederanno al ripristino del proprio immobile entro tre anni dall'approvazione del presente disegno di legge. La misura del premio è prevista del 10 per cento della spesa ammissibile a contributo, pur con le opportune garanzie da parte dello Stato. Il premio di acceleramento previsto potrà avere un notevole valore di stimolo per una più rapida opera di ricostruzione.

Art. 6. — L'articolo 6 prevede la concessione del contributo diretto in capitale per tutti i fabbricati rurali adibiti anche ad abitazione civile: questa misura si rende opportuna in quanto molto spesso i fabbricati rurali sono isolati, e quindi le spese di ripristino risultano sempre più elevate, sia che si tratti di fabbricati siti nel territorio di piccoli comuni, come nel caso di fabbricati siti nel territorio di grandi comuni. Poichè inoltre i locali non adibiti ad abitazione in questo caso occupano quasi sempre un notevole volume, connesso ai molteplici bisogni di una famiglia di agricoltori, si propone di non applicare il limite previsto dall'articolo 44 della legge 27 dicembre 1953, n. 968. Queste misure sono assolutamente indispensabili in quanto proprio le case di agricoltori e contadini costituiscono buona parte dei fabbricati ancora da ripristinare.

Art. 7. — Con l'articolo 7 si affronta la questione della determinazione del coefficiente di rivalutazione, prevista dal terzo comma dell'articolo 27 della legge n. 968; detto coefficiente solo nel marzo 1964 è stato elevato a 60 dopo essere rimasto fermo per ben sei anni nella misura stabilita con decreto dell'aprile 1958, e nonostante che nei sei anni trascorsi i parametri economici, soprattutto in edilizia, sono radicalmente cambiati.

Si propone pertanto che detto coefficiente venga fissato anno per anno in base a dati certi, cioè forniti dall'Istituto centrale di statistica.

Art. 8. — Con l'articolo 8 i proponenti si augurano di dare una organica ed effettiva sistemazione alla materia delle agevolazioni fiscali nel settore della ricostruzione e riparazione dei fabbricati di abitazione danneggiati dalla guerra; e ciò soprattutto in considerazione della complessità e contraddittorietà delle norme legislative che hanno regolato e regolano tale materia.

Le ragioni di tale complessità risulteranno forse meno ascose da un accenno alla genesi dell'attuale situazione legislativa sull'argomento: occorre innanzitutto rilevare che in questo dopoguerra sono state emanate norme recanti dette agevolazioni su tre direttrici:

la prima, relativa alla ricostruzione vera e propria, con lo scopo precipuo di concedere contributi statali, e recante anche norme inerenti le agevolazioni fiscali, in linea quasi accessoria e conseguente (decreto-legge n. 305, decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, leggi nn. 409, 968, eccetera);

la seconda, inerente esclusivamente le agevolazioni fiscali e tributarie per la ricostruzione (decreto-legge n. 62, decreto-legge n. 322, leggi nn. 1416, 1218, eccetera);

la terza inerente le agevolazioni fiscali alle nuove costruzioni edilizie in genere, ed aventi a volte anche valore per le ricostruzioni di edifici danneggiati dalla guerra (leggi nn. 408, 35, eccetera).

Purtroppo è anche da rilevare che essendo stata la elaborazione di dette disposizioni di legge effettuate dai diversi Ministeri competenti, ed in dipendenza di grave insufficienza del coordinamento legislativo, è avvenuto che il Ministero delle finanze abbia redatto una serie di leggi, approvate dal Parlamento senza uno studio preliminare ed approfondito, leggi che non tenendo in alcun conto disposizioni precedenti, perchè elaborate da altri Ministeri — Lavori pubblici e Tesoro — si sono accavallate con queste ultime.

I proponenti pertanto ritengono, che di fronte a tale situazione, la cosa più saggia sia quella di tornare alle disposizioni della

legge fondamentale sui danni di guerra, gli articoli da 66 a 71 della legge n. 968.

Art. 9. — Con l'articolo 9 si è ritenuto opportuno prorogare i termini, già prorogati dalla legge 6 luglio 1960, n. 678, a tutto il 30 giugno 1967, adeguandoli al programma ma soprattutto in considerazione dell'impossibilità, in poco più di un anno che rimane dalla scadenza del termine vigente, di portare a termine la ricostruzione nonchè l'attuazione dei Piani di ricostruzione.

Art. 10. — Con l'articolo 10 si propone di alleggerire per tutti i danneggiati, e non solo per quelli, invero poco numerosi, che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 41 della legge n. 968, il rimborso delle spese di riparazione dovuto ai termini dell'articolo 40 del decreto legislativo 10 aprile 1947,

n. 261 e ciò pur tenendo presente la sentenza della Corte di cassazione del 14 marzo 1963, n. 644, la quale ha ritenuto che la liquidazione di ufficio del contributo, essendo imposta all'Amministrazione, ed essendo necessaria per la determinazione della somma che il privato è tenuto a pagare a titolo di rimborso della spesa per la riparazione, si pone come condizione per la esecuzione della spesa da parte dell'Amministrazione medesima in merito al recupero della differenza tra la somma spesa e l'ammontare del contributo.

Si propone che sia sancita la possibilità che anche tali danneggiati possano ricorrere alla Commissione centrale, soprattutto in considerazione che la maggior parte dei lavori di cui trattasi furono eseguiti nelle condizioni ben note dell'immediato dopoguerra.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Per i fabbricati aventi diritto al contributo diretto in capitale la parte non adibita ad abitazione, a qualsiasi uso destinata è ammessa a contributo diretto in capitale per un importo pari all'80 per cento della spesa ammissibile a contributo, fermo restante il limite previsto dall'articolo 44 della legge 27 dicembre 1953, n. 968.

Art. 2.

Il contributo previsto dall'articolo 45 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, è concesso anche se l'unità immobiliare faceva parte prima dell'evento bellico di un fabbricato costituito da più unità immobiliari.

Tale contributo viene concesso anche agli aventi causa del proprietario danneggiato limitatamente agli eredi in linea diretta.

Art. 3.

Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a concedere, accertato l'importo della spesa ammessa a contributo, l'anticipazione del 30 per cento della spesa riconosciuta ammissibile.

Art. 4.

Gli articoli 39 e 40 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, sono abrogati.

Ove i danneggiati provvedano alla riparazione dei fabbricati destinati ad uso di abitazione, è concesso il contributo di cui all'articolo 42 della legge 27 dicembre 1953, n. 968; nei casi previsti dagli articoli 1 e 2 del presente disegno di legge è concesso il contributo di cui agli articoli stessi.

Art. 5.

È concesso un premio di acceleramento pari ad un decimo della spesa ammissibile

a contributo, determinata ai sensi delle lettere a), b) e c) dell'articolo 27 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, ai proprietari dei fabbricati distrutti dalla guerra, i quali provvedano alla ricostruzione dei fabbricati stessi entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge.

Il beneficio di cui sopra si applica ai proprietari che abbiano iniziato i lavori di ricostruzione dopo l'entrata in vigore della presente legge. Il premio è corrisposto dopo verificata la regolare esecuzione dei lavori e con le stesse modalità di pagamento del contributo.

Art. 6.

I fabbricati rurali, anche se adibiti solo parzialmente ad uso di abitazione, possono usufruire dei contributi previsti dagli articoli 1 e 2 dell'articolo 45 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, e successive modificazioni.

Per la parte di tali fabbricati non adibiti ad uso di abitazione, nonchè per quella annessa non si applica la limitazione prevista dall'articolo 44 della legge 27 dicembre 1953, n. 968.

Art. 7.

Il coefficiente di rivalutazione, di cui al secondo comma dell'articolo 27 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, è stabilito annualmente con decreto del Ministro dei lavori pubblici in base ai dati dell'Istituto centrale di statistica.

Art. 8.

Per la riparazione e ricostruzione dei fabbricati di abitazione danneggiati dalla guerra si applicano le agevolazioni fiscali previste dagli articoli 66 e 72 della legge 27 dicembre 1953, n. 968.

Art. 9.

I termini previsti dall'articolo 1, del secondo comma dell'articolo 2 e dall'articolo 3

della legge 28 marzo 1957, n. 222, nonchè il termine previsto dall'articolo 8 della legge 11 febbraio 1958, n. 83, già prorogati al 30 giugno 1965, dalla legge 6 luglio 1960, n. 678, sono ulteriormente prorogati al 30 giugno 1967.

Art. 10.

L'articolo 41 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, è abrogato.

Il rimborso della spesa di riparazione dovuta ai termini dell'articolo 40 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, è limitato ad un quinto dell'importo risultante all'atto della contabilità finale.

Avverso gli atti di contabilità finale di cui sopra il danneggiato può avanzare ricorso alla Commissione centrale di cui all'articolo 12 della presente legge e con le modalità previste dall'articolo stesso.

È ammesso entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge la presentazione di ricorsi avverso gli atti di contabilità finale prima dell'entrata in vigore della presente legge.

Art. 11.

Con l'entrata in vigore della presente legge si intendono abrogate tutte le disposizioni contrarie o con essa incompatibili.