

(N. 2024)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori: **DE LUCA Angelo, CERULLIIRELLI, TIRABASSI, ELIA, TARTUFOLI, MAGLIANO, CLEMENTE, GERINI e GUGLIELMONE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GIUGNO 1957

Disposizioni per agevolare la ricostruzione dei fabbricati danneggiati dalla guerra.

ONOREVOLI SENATORI. — È ben noto che numerose disposizioni di legge sono state emanate nel dopo guerra allo scopo di agevolare la ricostruzione dei fabbricati di abitazione: ne riassumiamo le principali:

Il decreto legislativo luogotenenziale 9 giugno 1945, n. 305, con il quale venivano stabilite le prime concrete agevolazioni a favore delle riparazioni.

Il decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261, con il quale venivano notevolmente aumentati gli importi dei contributi concessi per le riparazioni, e veniva inoltre stabilito un contributo per le ricostruzioni, dimitatamente ai Comuni ove i danni erano stati maggiori.

Detto decreto legislativo portò notevoli risultati nel campo delle riparazioni, le quali infatti nella grande maggioranza furono portate a termine entro il 1950; al contrario esso non arrecò che scarsi benefici nel settore della ricostruzione, talchè fu necessario emanare poco dopo una successiva disposizione legislativa: la legge 25 giugno 1949, n. 409.

Con tale legge venivano riorganizzate le precedenti disposizioni, con particolare riguardo alle ricostruzioni, per le quali il contributo già stabilito dal citato decreto legisla-

tivo n. 261, veniva concretamente aumentato sino a giungere in alcuni casi (contributo diretto in capitale) all'80 per cento dalla spesa ammessa a contributo e nei restanti casi al 50-60 per cento (calcolando il valore attuale del contributo trentennale). In effetti tale legge contribuì notevolmente alla ripresa economica nazionale, facendo assumere alla ricostruzione nei medi e grandi comuni un ritmo soddisfacente.

La legge 27 dicembre 1953, n. 968, con la quale vennero assorbite le precedenti disposizioni (in effetti la 261 e la 409) inerenti le riparazioni e le ricostruzioni edilizie, appor-tando nel contempo ad esse varie modifiche, in parte positive (aumento del contributo diretto in capitale, ecc.) ma in parte anche negative, quale soprattutto lo spostamento di competenza della materia dal Ministero dei Lavori pubblici al Ministero del tesoro e la imprecisa dizione del n. 2 dell'articolo 39 con il quale si venne ad elevare il contributo diretto rateale per i lavori di riparazione dal 33 per cento al 50 per cento, dimenticando però di precisare che le semestralità erano comprensive dell'interesse; così come aveva stabilito a suo tempo il decreto legislativo n. 261.

Legge 31 luglio 1954, n. 607, che molto opportunamente riportava la competenza di tut-

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ta la materia al Ministero dei lavori pubblici e che sancì inoltre vari altri benefici.

Legge 28 marzo 1957, n. 222, con la quale il termine per la concessione ai sinistrati dell'autorizzazione ad iniziare i lavori viene prorogata al 30 giugno 1960.

* * *

Ma purtroppo i danni arrecati dalla guerra al nostro patrimonio edilizio furono tali che, nonostante le sopraccitate disposizioni legislative, nonostante gli importi erogati, la ricostruzione edilizia ancora oggi, nel mentre è molto innanzi nei grandi Comuni, nelle zone ove maggiore è la spinta economica, lungo le grandi vie di comunicazione, nei centri turistici, è rimasta praticamente ancora agli inizi nei piccoli Comuni, nelle zone deppresse, nei Comuni di montagna, nell'Italia meridionale ed insulare e nei quartieri popolari delle stesse grandi città.

In tali zone la situazione è ancora oggi indubbiamente molto grave: dalle stesse statistiche del Ministero dei lavori pubblici risulta chiaramente che i vani ricostruiti rispetto a quelli distrutti non superano in dette zone il 15 per cento. Se ne deve dedurre l'esistenza di numerose e gravi lacune nella legislazione sulla ricostruzione edilizia, ed a ciò occorre portare sollecitamente e radicalmente rimedio poichè la Repubblica democratica italiana non può permettere che a distanza di dodici anni dalla fine della guerra numerosi Comuni siano ancora da ricostruire, non può soprattutto consentire che a tanta distanza di anni dalla fine della guerra decine di migliaia di cittadini siano ancora senza tetto o in sistemazioni del tutto provvisorie.

D'altra parte occorre tener presente che le zone ove la ricostruzione edilizia è rimasta più arretrata sono proprio quelle che, per essere in genere economicamente sotto valutate, risentono maggiormente della penuria di alloggi, anche indipendentemente dalle distruzioni belliche.

Per tali ragioni i proponenti hanno ritenuto di dover ristudiare tutta la materia legislativa, al fine di proporre concrete soluzioni, organicamente connesse fra loro, senza intac-

care la struttura sostanziale delle attuali disposizioni legislative in merito. Esse, con la presente proposta, si vengono solo ad integrare, ove allargando i benefici previsti per i sinistrati di guerra, ove creando i presupposti idonei accchè i sinistrati stessi possano usufruire di detti benefici.

In tale studio i proponenti si sono anche valsi della specifica esperienza acquisita dalla Associazione nazionale sinistrati e danneggiati di guerra, che da anni con passione ed obiettività opera in tale settore.

* * *

Circa poi i benefici previsti dalle attuali disposizioni legislative a favore dei sinistrati che ricostruiscono i loro immobili distrutti dalla guerra, non sarà inopportuno ricordare quanto fatto presente dall'onorevole Cervone nella sua relazione per la Camera dei Deputati allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1955-56 in merito alla grande differenza fra i provvedimenti che lo Stato riserva ai sinistrati che ricostruiscono in confronto a quelli previsti per le cooperative edilizie.

« Come infatti, i sinistrati ottengono nella grande maggioranza dei casi un contributo del 40 per cento per trenta anni, mentre le cooperative ottengono lo stesso contributo ma per trentacinque anni, senza dire che mentre per i sinistrati la base di commisurazione del contributo è calcolata in via teorica (moltiplicando i prezzi del 1950 per il coefficiente di rivalutazione e sottraendovi la vetustà) ed è quindi notevolmente inferiore alla realtà, per le cooperative tale base corrisponde a quella realmente risultante dalla gara di appalto.

Ma le cooperative godono di ulteriori facilitazioni rispetto ai sinistrati che ricostruiscono: il contributo è concesso anche sul valore del suolo, il mutuo viene corrisposto nella misura del 100 per cento della base di commisurazione del contributo, mentre ai sinistrati nella migliore ipotesi esso viene corrisposto nella misura dell'85-90 per cento, senza aggiungere infine che le cooperative ottengono il mutuo con relativa facilità, mentre vedremo più innanzi quali difficoltà esistono at-

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tualmente per ottenere i mutui necessari alla ricostruzione ».

I proponenti infine tengono a richiamare la attenzione del Parlamento sugli aspetti finanziari della presente proposta di legge. In merito essi non hanno avuto alcuna preoccupazione poichè, come è ben noto, in base all'articolo 56 della legge n. 968: « Il Ministro del tesoro stanzierà in appositi capitoli del bilancio del suo Ministero per ogni esercizio finanziario fino ad esaurimento degli impegni derivanti dalla presente legge, una somma non inferiore a lire 30 miliardi per il pagamento degli indennizzi e la corresponsione delle rate di contributo ».

Orbene non sembra che le erogazioni inerenti gli indennizzi ed i contributi possano impegnare tale importo annuo dato l'attuale ritmo delle liquidazioni, e ciò senza aggiungere che parte degli impegni finanziari che la presente proposta di legge comporta si riducono in effetti in semplici anticipazioni del Tesoro nei riguardi della 1^a Giunta del Comitato soccorso ai senza tetto (C.A.S.A.S.).

* * *

In particolare con l'articolo 1 viene considerato che la ricostruzione, come sopra illustrato, incontra le maggiori difficoltà nei Comuni inferiori a 10.000 abitanti, soprattutto perchè l'importo del contributo diretto in capitale per ogni unità immobiliare (lire 960.000, che rappresenta appunto l'80 per cento di lire 1.200.000) è ormai una somma del tutto esigua di fronte alle esigenze della ricostruzione, anche quando trattasi di piccole unità immobiliari. Si è pertanto ritenuto opportuno proporre l'aumento da lire 1.200.000 a lire 1.800.000.

Inoltre con lo stesso articolo si è ritenuto opportuno chiarire l'articolo 45 della legge n. 968, in base al quale il sinistrato proprietario di una sola unità immobiliare può ottenere il 100 per cento dell'importo ammesso a contributo, sino ad un massimo di lire 1.200.000. Non è logico infatti che tale beneficio venga concesso solo ove l'unica unità immobiliare non avesse fatto parte di un immobile di maggiore dimensione, così come oggi l'articolo stesso viene interpretato.

Infine con lo stesso articolo abbiamo ritenuto opportuno estendere anche ai sinistrati che possono usufruire degli articoli 43 e 45 della legge il beneficio previsto dall'articolo 50, soprattutto per invogliarli ad affidarsi alla 1^a Giunta o a consorziarsi, essendo ciò a parere dei proponenti l'unico mezzo per affrontare e risolvere in modo organico i complessi problemi della ricostruzione.

Con l'articolo 2 la 1^a Giunta dell'U.N.R.R.A.-Casas viene autorizzata a provvedere al finanziamento in corso dei lavori, sia se trattasi di contributo diretto in capitale, sia se trattasi di contributo rateale.

Con lo stesso articolo si è prevista anche una forma di credito a medio termine ai sinistrati che usufruiscono del contributo diretto. In merito tengasi presente che gli importi relativi sono stati calcolati in modo che la somma del contributo diretto in capitale e della anticipazione possa essere sufficiente ad ottenere mediamente la ricostruzione di una unità di abitazione (80 per cento di lire 1.800.000 = 1.440.000; 1.440.000 + 500.000 = 1.940.000).

In tal modo in tutti i Comuni inferiori a 10.000 abitanti la ricostruzione potrà essere effettuata in gran parte senza ricorrere al sistema del credito rateale a lungo termine.

Superfluo poi sembra ai proponenti dover illustrare le ragioni per le quali si è ritenuto opportuno ricorrere alla 1^a Giunta del C.A.S.A.S. quale Ente pubblico più idoneo ad affrontare i problemi della ricostruzione edilizia: la possibilità della stessa, infatti, sono ben note. Essa con la sua esperienza ultra decennale in tutta Italia ha acquisito in tal campo una specifica competenza tecnica ed una profonda conoscenza dei vari problemi della ricostruzione edilizia, cui da tempo partecipa con una efficiente attrezzatura e con grande spirito di dedizione.

Con l'articolo 3 si propone la costituzione di un fondo per mettere in grado la 1^a Giunta di affrontare con mezzi adeguati una vasta azione di ricostruzione. Senza detto fondo è ovvio che l'Ente non potrebbe esplicare alcuna azione.

Con gli articoli 4-5-6-7-8-9 della presente legge si è inteso risolvere un problema che frequentemente si presenta ove i Comuni sinistrati dalla guerra abbiano adottato un piano di

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ricostruzione che preveda contemporaneamente il divieto di ricostruire in situ ed una zona di espansione urbanistica.

In tal caso avviene che lo Stato crea tutte le premesse indispensabili per la ricostruzione, ma questa al contrario non si concreta perché i proprietari dei suoli edificatori relativi a detta zona di espansione o non intendono vendere o per vendere chiedono prezzi troppo alti mentre i sinistrati raramente hanno le disponibilità finanziarie.

Tali articoli sono stati comunque ricalcati sugli articoli della legge 27 ottobre 1951, numero 1402 con le opportune modifiche risultanti dalla esperienza concreta.

Si spera con tali articoli di poter portare la ricostruzione in un gran numero di Comuni.

Infine con l'articolo 10 si tende a consentire la ricostruzione di quegli immobili per i quali i proprietari non ebbero a presentare in tempo la opzione per il contributo, ma sem-

prechè la relativa denuncia dei danni sia stata effettuata entro il termine stabilito dall'articolo 7 della legge n. 968. In caso contrario i sinistrati verrebbero a fruire dell'indennizzo al posto del contributo, ma non si otterrebbe la ricostruzione dei fabbricati, che costituisce al contrario lo scopo preciso della presente proposta come in tutte le precedenti leggi in materia.

* * *

Onorevoli Senatori, i proponenti confidano che il presente disegno di legge possa essere sollecitamente discusso ed approvato dal Parlamento, e pertanto ne chiedono la procedura di urgenza, in modo che l'attuale legislatura possa, prima di chiudersi, annoverare fra i suoi meriti l'aver affrontato e concretamente risolto i complessi problemi che ancora oggi ostano al completamento della ricostruzione edilizia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

L'importo di lire 1.200.000 per ogni unità immobiliare, previsto dal primo comma dell'articolo 43 e dal primo comma dell'articolo 45 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, viene portato a lire 1.800.000.

Il beneficio di cui all'articolo 45 della legge n. 968, del 27 dicembre 1953, viene concesso anche ove l'unica unità immobiliare contemplata da detto articolo avesse fatto parte di un immobile composto da più unità immobiliari.

La maggiorazione di cui all'articolo 50 della legge n. 968 è estesa ai contributi previsti dagli articoli 43, 45 e 46, per il che detti contributi, limitatamente ai proprietari di fabbricati di cui al succitato articolo 50, vengono maggiorati del 5 per cento.

Art. 2.

Compiti della 1^a Giunta dell'UNRRA-Casas.

Allo scopo di agevolare la ricostruzione dei fabbricati distrutti dalla guerra, la 1^a Giunta

ta del Comitato amministrativo soccorso ai senza tetto — C.A.S.A.S. — è autorizzata a provvedere al finanziamento in corso d'opera dei lavori di ricostruzione che i sinistrati affidino ed essa 1^a Giunta conformemente a quanto previsto dall'articolo 50 della legge 27 dicembre 1953, n. 968.

La 1^a Giunta è inoltre autorizzata, limitatamente ai casi previsti dagli articoli 42 e 43 della legge succitata, ad anticipare ai sinistrati di guerra che affidano ad essa la ricostruzione dei loro fabbricati, la differenza fra la effettiva spesa per la ricostruzione e l'importo del contributo concesso dallo Stato, sino ad un massimo di lire 500.000 per ogni unità immobiliare.

Tali anticipazioni saranno rimborsate dagli interessati in rate trimestrali senza interessi nel periodo massimo di quattro anni a partire dalla data dell'inizio dei lavori.

A garanzia delle somme anticipate, dei relativi accessori e di tutte le obbligazioni derivanti dal presente articolo, la 1^a Giunta U.N.R.R.A.-Casas è autorizzata ad iscrivere ipoteca sull'immobile ricostruito.

In caso di mancato pagamento alle scadenze, e decorso inutilmente il termine di quindici giorni, la 1^a Giunta U.N.R.R.A.-Casas

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

è autorizzata a riscuotere in unica soluzione alla più prossima scadenza le somme anticipate mediante ruoli affidati agli esattori delle imposte, con l'obbligo del non riscosso per riscosso e con le norme, le procedure e i privilegi vigenti per l'esazione delle imposte dirette anche per quanto riguarda i diritti degli esattori.

Art. 3.

Fondo di rotazione.

Per mettere in grado la 1^a Giunta del C.A.-S.A.S. di provvedere a quanto previsto dall'articolo 2, della presente legge, il Ministro del tesoro viene autorizzato a versare ad essa un miliardo e mezzo per ciascuno degli esercizi finanziari 1957-58, 1958-59, 1959-60, 1960-61.

Tale somma costituirà il fondo di rotazione per i fini di cui all'articolo precedente.

I relativi capitoli di spese verranno imputati a carico di capitoli derivanti dall'articolo 56 — primo comma — della legge 27 dicembre 1953, n. 968.

Detto fondo verrà restituito al Tesoro in quattro rate annue consecutive di lire un miliardo e mezzo ciascuna a partire dall'esercizio finanziario 1962-63.

Art. 4.

Facoltà di espropriare e rivendere le aree.

Per i Comuni sinistrati che abbiano l'obbligo di adottare il piano di ricostruzione, ed ove tale piano preveda, sia il divieto totale o limitato a determinate zone di ricostruire in situ, sia una o più zone di espansione, di cui alla lettera d) dell'articolo 3 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, il Ministero dei lavori pubblici, può, ove lo ritenga necessario per agevolare la ricostruzione, autorizzare le Amministrazioni comunali che ne facciano domanda, ad espropriare le aree destinate dal piano di costruzione a ricostruzione di edifici, in una o più delle zone di espansione succitate.

La domanda di autorizzazione deve essere corredata da un piano finanziario e da un elaborato comprendente i compatti edificatori ri-

cadenti nella zona che si chiede di espropriare, nonché da una relazione che illustri le modalità con le quali il Comune intende procedere alla cessione di dette aree. Le disposizioni di cui al presente articolo hanno efficacia fino al 31 dicembre 1960.

Art. 5.

Precedenza nelle cessioni delle aree.

Nel procedere alla cessione delle aree, di cui all'articolo precedente, le Amministrazioni comunali sono autorizzate a dare la precedenza ai cittadini sinistrati che intendono ricostruire.

Sono altresì autorizzate a permutare le aree di cui sopra con quelle sulle quali, a norma del piano, la ricostruzione non può essere effettuata.

Art. 6.

Intervento del Ministero dei lavori pubblici.

L'intervento del Ministero dei lavori pubblici nell'attuazione del piano di ricostruzione effettuato a termini dell'articolo 15 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, comporta la attribuzione al Ministero stesso delle facoltà e degli obblighi stabiliti dall'articolo precedente per le Amministrazioni comunali.

Art. 7.

Arene escluse dall'espropriazione.

Sono escluse dall'espropriazione contemplata nell'articolo precedente le aree riservate alla costruzione di alloggi per i senza tetto da parte dello Stato, e di case popolari a cura degli Istituti provinciali per le case popolari, dell'Istituto nazionale per la case degli impiegati dello Stato e comunque degli Enti che provvedono alla costruzione di alloggi col contributo dello Stato a termini dell'articolo 16 del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, modificato dall'articolo 2 della legge 2 luglio 1949, n. 408, e successive integrazioni legislative, nonché ai termini della legge del 9 agosto 1954, n. 640.

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Art. 8.

*Occupazione di urgenza
delle aree espropriande.*

Il Prefetto, su richiesta del Comune che abbia ottenuto l'autorizzazione ad espropriare, ordina l'occupazione, in via d'urgenza, dei beni, ai sensi e per gli effetti degli articoli 71 e seguenti della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Il decreto del Prefetto, deve, a cura del Comune, essere notificato nella forma delle citazioni, a ciascuno dei proprietari interessati. Per la procedura delle espropriazioni e per la determinazione della indennità spettante ai proprietari si applica l'articolo 9 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402.

Art. 9.

Autorizzazione all'inizio delle opere.

Il competente Ufficio provinciale del genio civile è autorizzato a concedere l'autorizzazione all'inizio dei lavori di ricostruzione ai danneggiati che intendono ricostruire nella zona per la quale l'Amministrazione comunale abbia già ottenuto l'autorizzazione ad espropriare, semprechè sia già stato emesso il decreto del Prefetto per l'occupazione di urgenza delle aree stesse, e semprechè il Comune abbia già deliberato la cessione di esse aree a detti danneggiati.

neggiati che intendono ricostruire nella zona per la quale l'Amministrazione comunale abbia già ottenuto l'autorizzazione ad espropriare, semprechè sia già stato emesso il decreto del Prefetto per l'occupazione di urgenza delle aree stesse, e semprechè il Comune abbia già deliberato la cessione di esse aree a detti danneggiati.

Art. 10.

Dichiarazione di ripristino.

In deroga all'articolo 7, quarto comma della legge 27 dicembre 1953, n. 968, i danneggiati di guerra, che intendono ricostruire o riparare gli immobili di abitazione di loro proprietà danneggiati dalla guerra, possono entro il 31 dicembre 1960 dichiarare alla competente Intendenza di finanza di voler provvedere al ripristino di tale immobile, anche se tale dichiarazione non fosse già stata fatta entro il termine previsto dal succitato articolo di legge, e semprechè la relativa denuncia del danno sia stata effettuata entro i termini stabiliti dall'articolo 7 della legge succitata.