

CAMERA DEI DEPUTATI N. 43

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati CASTELLI AVOLIO e SPATARO

Annunziata nella seduta dell'8 luglio 1948

Ratifica, con modificazioni ed aggiunte, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261, contenente disposizioni per l'alloggio dei rimasti senza tetto in seguito ad eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tutti i Governi che si sono succeduti al potere, dalla liberazione in poi, hanno cercato di affrontare il problema della ricostruzione nei paesi maggiormente danneggiati dalla guerra e in quelli distrutti.

Problema gravissimo per un triplice ordine di ragioni: per la gravità dei danni — la guerra infatti in molte parti d'Italia ha prodotto rovine immense, con la distruzione talvolta totale di interi paesi —; la insufficienza dei mezzi finanziari per far fronte e risolvere in pieno tale problema; la insufficienza e talvolta la mancanza degli stessi materiali edilizi.

Ma anche un'altra causa ha concorso e concorre a ritardare la risoluzione del problema: la carenza, in un primo tempo, e l'insufficienza, poi, di norme legislative idonee a facilitare la risoluzione del problema.

Con quella faciloneria solita del passato regime, si entrò in guerra senza prevedere e provvedere sulla materia dei danneggiamenti e delle distruzioni che la guerra avrebbe causato. La legge di guerra del 1938 nulla infatti di preciso stabiliva in proposito, se si fa eccezione di quelle poche norme frammentarie e insufficienti sul risarcimento dei danni di guerra.

Venne il disastro e poi la liberazione. Quali norme si dovevano applicare? Le più

dirette potevano essere quelle poche stabilite nel caso di disastri dalla vecchia legge del 1865 sui lavori pubblici. Norme tuttavia insufficienti, data l'immensità del disastro, e l'inadeguatezza di tali disposizioni.

Popolazioni intere che erano state sfollate dai loro paesi vi facevano ritorno: chi ritrovava la casa illesa dalle offese belliche poteva reputarsi fortunato; molti non vi ritrovavano che cumuli enormi di macerie, inestricabili rovine.

Allora furono saggiate le virtù veramente eroiche del nostro popolo. Nonostante il pericolo dei campi minati, delle mine sparse; dei proiettili inesplosi, quelle popolazioni si aprirono la strada fra quelle rovine, rimossero le macerie, posero una pietra sull'altra, un mattone sull'altro, a copertura un tetto provvisorio, e così fu passato da quelle popolazioni, sotto la pioggia e sotto la neve, il primo inverno dopo la liberazione.

Risalgono al decreto legislativo luotenziale 17 novembre 1944, n. 266, i primi provvedimenti circa il ricovero delle persone rimaste senza tetto in dipendenza di azioni belliche.

Quelle disposizioni rilette oggi sembrano addirittura risibili. Ai proprietari danneggiati veniva concesso, fra l'altro, un contributo statale per i lavori di importo non superiore alle lire 150 mila, commisurato ad una metà

della spesa per le prime lire 75 mila e ad un terzo per l'importo residuo. Disposizione del tutto insufficiente, giacché, con quel modestissimo contributo, se si riparava una porta non si potevano riparare le finestre, se si riparava il tetto non si potevano riparare i muri.

Senza ricordare qui altre sporadiche disposizioni intervenute nel frattempo in materia, bisogna giungere al testo unico del 9 giugno 1945, n. 305, per avere delle disposizioni organiche che rappresentano il primo tentativo di risoluzione del problema. Il contributo diretto dello Stato venne commisurato su metà di 300 mila lire di lavori — venne cioè portato a lire 150 mila — e si ammise la possibilità di concedere questo contributo stabilito per le riparazioni, anche per la ricostruzione dei fabbricati nei paesi più gravemente danneggiati o distrutti dalla guerra.

Non era però, questa, della concessione del *contributo diretto dello Stato*, la sola provvidenza contenuta in quelle disposizioni legislative: vi era altresì il *concorso* dello Stato nel pagamento di un terzo delle quote di ammortamento dei mutui contratti dai proprietari danneggiati, per le opere di ricostruzione o il *rimborso* di tale terzo quando le somme fossero state erogate *de proprio* dai proprietari danneggiati. Ma è evidente che queste ultime provvidenze non potevano giovare che a proprietari di una certa abbienza: contrarre dei mutui — di fronte all'eccessivo costo delle costruzioni e delle ricostruzioni — poteva essere — e lo è tuttora — operazione poco conveniente, ove si pensi che non sempre un reddito adeguato alla spesa può ricavarsi dall'immobile ricostruito; in ogni caso un reddito adeguato non potrà essere mantenuto in avvenire. Sicché per le classi medie, per i proprietari meno abbienti, ossia per la quasi generalità dei cittadini danneggiati, la provvidenza più efficace è stata ed è sempre quella della concessione del contributo diretto dello Stato per le riparazioni e le ricostruzioni.

Le ultime disposizioni emanate in materia, sono quelle contenute nel decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261.

Non occorre qui ricordare la lunga elaborazione legislativa di tale decreto, il contributo dato per tale elaborazione dalle due Commissioni riunite dell'Assemblea Costituente per l'esame dei progetti di legge, quella dei Lavori pubblici e quella per la Finanza e il Tesoro.

È una legge che ha degli indubbi pregi, ma che indubbiamente ha anche dei difetti

— alcuni dei quali già vennero rilevati dalle citate Commissioni legislative — difetti che, da ultimo, hanno reso pressoché inapplicabili le sue disposizioni, specialmente nel caso di ricostruzioni.

Il primo difetto è quello di non avere fatto distinzione fra il caso di riparazione e quello di ricostruzione. È una distinzione logica, necessaria, che risponde ad una esigenza stessa economica: giacché è evidente che una somma minore occorre nel caso di riparazioni, quando cioè già esiste qualche cosa che occorre solo riparare, siano pure le riparazioni di cospicua entità; ma una somma di molto maggiore occorre nel caso delle ricostruzioni, quando vi è tutto da rifare, ad eccezione delle fondamenta, quando anche non occorra rifare o riparare le fondamenta. Occorre quindi stabilire una base di commisurazione dell'indennizzo diretto dello Stato, minore per le riparazioni, maggiore per le ricostruzioni. La logica e la giustizia lo esigono.

Vi è poi la insufficienza della base di commisurazione.

La base di commisurazione del contributo diretto dello Stato è stabilita nella somma di 500 mila lire per ogni casa riparata o ricostruita, con la limitazione a quattro unità, per ogni proprietario, nel caso di ricostruzione. Opportunamente il contributo diretto dello Stato è commisurato ad una percentuale che va dal 75 al 10 per cento, a seconda dello stato di minore o maggiore abbienza del proprietario danneggiato. Ma quel contributo che sembrò sufficiente al momento della proposta della legge si era rivelato già insufficiente fin da quando la legge venne pubblicata, dopo il ricordato lungo periodo di elaborazione legislativa. Nel frattempo si sono avuti tali e tanti aumenti nel costo dei materiali e della mano d'opera, che s'impone un aggiornamento della somma-base del contributo, tenendosi sempre presente la distinzione innanzi fatta fra riparazione e ricostruzione.

Ad eliminare tali inconvenienti e difetti provvede l'articolo 2 del progetto di legge che viene proposto, mentre l'art. 1 è diretto a provvedere alla esigenza formale e costituzionale della ratifica del menzionato decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, emanato in base alle disposizioni del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98.

Distinguendosi il caso di riparazioni da quello delle ricostruzioni, viene proposto che il contributo diretto dello Stato sia portato, per le riparazioni, al limite di spesa di lire 700 mila per ogni unità immobiliare

di abitazione e a lire 1.000.000 nel caso delle ricostruzioni. Trattasi di aumenti del tutto equi, se si tien conto dei rilevanti aumenti del costo dei materiali edilizi e della mano d'opera nel frattempo intervenuti.

L'articolo 3 del progetto è diretto a risolvere il problema della riparazione e della ricostruzione dei negozi. Vero è che le disposizioni del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, e quelle dei decreti precedenti avevano di mira di risolvere il problema dei ricoveri e dell'alloggio delle persone rimaste senza tetto; ma è ovvio che per riparare le case, e soprattutto per ricostruirle, bisogna riparare e ricostruire i negozi che si trovano a piano terra, per passare poi ai piani superiori. D'altra parte, la necessità di avere anche dei negozi nelle località danneggiate o distrutte dalla guerra è di intuitiva evidenza. Con l'articolo 3 del progetto si estendono perciò le provvidenze per le riparazioni e le ricostruzioni anche ai negozi esistenti prima della distruzione. Si è ritenuto opportuno ridurre a metà il limite di spesa per i negozi di un solo vano ed accessori. Vale ricordare, in proposito, che il contributo dello Stato è commisurato alla percentuale concessa sulla spesa effettivamente sostenuta entro il limite del contributo stesso.

L'articolo 4 del progetto porta una deroga al disposto del penultimo comma dell'articolo 50 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, che prescrive che, per ottenere i benefici concessi, bisogna ricostruire fabbricati che risultino non inferiori per *tipo* e *volume* a quelli che esistevano prima dalla distruzione causata da eventi bellici. Ora può essere non socialmente utile ricostruire ville sontuose o fabbricati di lusso, quando gli stessi proprietari danneggiati intendono ricostruire case di tipo economico e popolare. Inoltre non è spesso possibile ricostruire fabbricati della stessa cubatura di quelli distrutti. Anticamente, infatti, si costruivano fabbricati con muri di considerevole larghezza e camere di grande cubatura: rifare nello stesso modo tali fabbricati significherebbe; anche socialmente, fare opera dannosa, anche per l'inutile spreco di materiali. Inoltre la ricostruzione per lo stesso volume può esser non attuabile per l'applicazione delle norme stabilite dalle Commissioni edilizie comunali o per l'attuazione di piani regolatori, ed anche quando sia particolarmente onerosa, tenuto conto delle condizioni economiche del proprietario danneggiato. In tutti questi casi, si propone, con la norma dell'articolo 4 del progetto, che il Genio civile, sentita la Commissione edi-

lizia comunale, possa dispensare dall'obbligo dell'osservanza del tipo o del volume dei fabbricati preesistenti alla distruzione.

Ma il difetto più grave dell'attuale decreto legislativo 10 aprile 1947, è quello di aver deferito alla competenza del Ministero dei lavori pubblici e non dei locali uffici del Genio civile le pratiche riguardanti le ricostruzioni e le liquidazioni dei relativi contributi, a differenza di quanto avviene per le riparazioni. Ciò non trova giustificazione alcuna: non nel volume e nella rilevanza degli indennizzi concessi, perchè, in complesso, rispetto a larghi territori, è sempre maggiore il numero dei casi delle riparazioni di fronte a quello delle ricostruzioni, ed è anche, di conseguenza, maggiore la somma complessiva degli indennizzi; non nella necessità dell'acceleramento dei servizi: le pratiche per la ricostruzione si protraggono ora per mesi; si pensi ai danneggiati di provincia — che sono la quasi totalità — che dopo avere a lungo atteso il nulla osta del Ministero per dare inizio alla ricostruzione, dopo avere con enormi sacrifici preparato i primi materiali edilizi occorrenti, che essi vedono talvolta assottigliarsi e rovinarsi, si senton dire che la pratica non è completa, che manca qualche documento o bisogna modificare il progetto. È tutto questo in contrasto con quella esigenza di decentramento che è stata largamente sentita, e che deve essere posta a base della urgente riorganizzazione delle Amministrazioni dello Stato. Per deferire, quindi, al Genio civile la competenza anche in materia di ricostruzione, si propone, con l'articolo 5 dello schema, l'abolizione dell'ultimo comma dell'articolo 53 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 268.

L'articolo 6 del progetto ha lo scopo di salvaguardare i diritti quesiti dei danneggiati che avevano iniziato i lavori di riparazione e di ricostruzione in base alle disposizioni del precedente decreto legislativo 9 giugno 1945 n. 305. Tali disposizioni possono infatti essere per essi più favorevoli, per la mancanza della scala percentuale del contributo diretto dello Stato introdotta con l'articolo 16 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, che, applicata a lavori iniziati o ultimati, viene a sconvolgere i loro piani economici e finanziari.

L'attuazione della proposta legge, mentre accelererebbe di molto le riparazioni che ancora rimangono da eseguire, apporterebbe un nuovo e potente impulso alla ricostruzione delle case distrutte, in un momento in cui, anche a seguito dei benefici che arrecheranno le varie provvidenze del Piano Marshall, è da

prevedere un aumento delle disponibilità dei materiali edilizi. Per concorrere a fronteggiare il maggior onere derivante per le finanze dello Stato — e in relazione al disposto dell'articolo 81 della Costituzione — con l'articolo 7 del progetto si autorizza il Ministero delle finanze ad apportare un lieve e temporaneo aumento sull'imposta dei fabbricati (imposta erariale o sovrimposta). Tutti i fabbricati hanno sopportato in comune i rischi del danneggiamento e delle distruzioni causate dalla guerra. Se tale rischio è stato corso in comune, non è giusto che i proprie-

tari che hanno avuto le loro case salve, con un aumento di valore che certamente si protrarrà nel tempo, non sopportino una modesta contribuzione a favore dei proprietari che hanno avuto le loro case danneggiate o distrutte.

È necessario che la legge venga discussa ed approvata con procedure di urgenza, dato il fermento esistente fra i proprietari danneggiati, l'attuale stasi nelle ricostruzioni e il bisogno di risolvere al più presto l'impellente problema.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo luogoterenziale 16 marzo 1946, n. 98, è, con la presente legge, ratificato il decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261.

ART. 2.

Il limite dell'importo dei lavori per le riparazioni dei fabbricati stabilito in lire 500.000 per ogni unità immobiliare di abitazione dalle disposizioni dell'articolo 16 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, è portato a lire 700.000.

Per la ricostruzione dei fabbricati distrutti nelle località più gravemente danneggiate dalla guerra, il limite di spesa stabilito in lire 500.000 dalle disposizioni dell'articolo 50 dello stesso decreto è portato a lire 1.000.000.

Alla stessa cifra, di cui al precedente comma è portato il limite di spesa fissato nell'articolo 73, n. 1, del citato decreto.

ART. 3.

Le disposizioni contenute nel decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, si applicano anche al caso di riparazione e ricostruzione di negozi danneggiati o distrutti da eventi bellici.

Qualora si tratti di riparazione o ricostruzione di negozi di un solo vano ed accessori, il limite di spesa di cui al precedente articolo 2, è ridotto a metà.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ART. 4.

In deroga al penultimo comma dell'articolo 50 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, quando la ricostruzione dei fabbricati nello stesso tipo e volume di quelli esistenti prima della distruzione sia ritenuta non socialmente utile, o non attuabile per impedimento derivante dall'applicazione delle norme stabilite dalle Commissioni edilizie comunali, o dall'attuazione dei piani regolatori o di ricostruzione, ovvero quando la ricostruzione secondo il tipo o il volume preesistenti sia particolarmente onerosa per il proprietario danneggiato in relazione alle sue condizioni patrimoniali e di reddito, il Genio civile, sentita la Commissione edilizia comunale, può dispensare dall'osservanza delle condizioni stabilite nel citato comma.

ART. 5.

È abrogato l'ultimo comma dell'articolo 53 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261.

ART. 6.

In deroga al disposto del 2° comma dell'articolo 100 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, per i lavori di riparazione e ricostruzione dei quali sia stato chiesto il collaudo entro il 27 aprile 1947, la determinazione e la concessione del contributo diretto dello Stato in capitale può essere fatta, su richiesta dell'interessato, in base alle disposizioni del decreto legislativo luogotenenziale 9 giugno 1945, n. 305.

ART. 7.

Per concorrere all'attuazione della presente legge, il Ministero delle Finanze è autorizzato ad apportare un aumento del 10 per cento della imposta sui fabbricati (imposta erariale e sovrimposte), per il periodo dal 1° gennaio 1949 al 31 dicembre 1958. Il ricavato di esse verrà imputato nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici, in aumento delle somme iscritte nei capitoli riguardanti le riparazioni e ricostruzioni di case danneggiate o distrutte dagli eventi bellici.