

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1235

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati MANIERA, BRODOLINI, BEI CIUFOLI ADELE, CAPALOZZA, CORONA ACHILLE, MASSOLA, SCHIAVETTI

Annunziata il 16 novembre 1954

Provvedimenti in favore della città di Ancona

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che abbiamo l'onore di presentare è giustificata dalle eccezionali condizioni della città di Ancona.

Che sia necessario ricorrere ad una legislazione speciale è provato dalla esperienza ormai decennale di una città che, pur avendo, fra le consorelle al di sopra dei 50.000 abitanti, il triste primato nelle distruzioni belliche, ha visto la sua ricostruzione edilizia procedere con notevole lentezza e con grande sproporzione rispetto all'entità e all'urgenza del fabbisogno; è provato dalla grave situazione in cui si trovano oggi le finanze comunali che hanno dovuto sopportare il peso e il danno di una parte non indifferente delle distruzioni e della avviata e ancora incompleta ricostruzione e dalla impellente necessità di risolvere alcuni fondamentali problemi di rinnovamento urbanistico e di sviluppo industriale.

In particolare, la presente proposta di legge nasce dall'esigenza di far fronte ai problemi di vita e di lavoro di una popolazione di circa 100 mila abitanti che in questo dopoguerra ha avuto diminuite, spesso dimezzate e talora eliminate alcune delle sue fonti di guadagno.

Una città laboriosa ed attiva, colpita dalla guerra nella sua base e nella sua stessa struttura economica, con una Amministrazione comunale in gravi condizioni finanziarie, ha

diritto di particolari provvidenze da parte dello Stato.

È compito infatti del legislatore provvedere, qualora le leggi vigenti si siano dimostrate inadeguate, con specifici atti legislativi per soccorrere la disparità in cui si trovano, per concorso particolare di circostanze, regioni, città e popolazioni che col loro sviluppo potrebbero invece contribuire al progresso e al benessere economico di tutto il Paese. Ora, nel caso di Ancona, esistono tutte le condizioni di depressione, di visibile e documentato regresso, tali da richiedere l'attenzione e l'intervento del legislatore.

Questa situazione eccezionale è stata oggetto di attenzione da parte del ricostituito consiglio comunale, il quale già nei primi mesi del 1947, preoccupato dell'avvenire della città, ad unanimità, decise di indire un convegno fra i rappresentanti delle dieci città italiane, superiori ai 30.000 abitanti, più colpite dalla guerra.

Il convegno ebbe lo scopo di esaminare se la legislazione del tempo era sufficiente a far riprendere la vita normale a importanti centri che avevano subito distruzioni rilevanti, legislazione che poteva ancora considerarsi un semplice aggiornamento di quella prebellica.

Fra le dieci città rappresentate, Ancona aveva il triste primato, avendo subito, nella fase della guerra che va dal settembre 1943 al

luglio 1944, ben 172 bombardamenti aerei e navali. Ed ecco alcuni dati dei danni che la città di Ancona ha subito:

Al patrimonio edilizio:

n. 2.783 appartamenti, per vani
n. 7399, demoliti;
n. 2.287 appartamenti, per vani
n. 6.951, semidistrutti;

Per un totale di:

n. 5.070 appartamenti, per vani 14.350,
fra distrutti e semidistrutti;
n. 4.104 appartamenti per vani 12.381,
con danni gravi;
n. 3.293 appartamenti per vani 10.794,
con danni lievi.

Per un totale di: n. 7.397 appartamenti
per vani 23.175, tra danneggiati gravemente
e leggermente. Per un complessivo di danni:
appartamenti n. 12.467; stanze n. 37.525.

Al patrimonio comunale:

Secondo la valutazione dei danni diretti, eseguiti dall'Amministrazione comunale nel 1950, lire 4.374.011.285. A questo ammontare va aggiunto l'importo di quelle somme che il comune di Ancona è stato costretto ad approntare e spendere per strade e servizi in genere per avviare a ricostruzione l'edilizia pubblica e privata (totale lire 5.500.000.000).

Il suddetto Convegno constatò che la legislazione italiana non era sufficiente, sia per quanto riguarda la ricostruzione rapida ed integrale del patrimonio degli Enti pubblici distrutti dalla guerra, sia per quanto riguarda il risanamento delle finanze degli Enti locali, specie dei medi e grandi comuni urbani più colpiti. E, difatti, se per il primo punto una legislazione, sia pure insufficiente, esisteva, (l'origine risale al 1919 con il decreto legge 8 giugno 1919, n. 925), per il secondo punto, risanamento, cioè delle finanze degli Enti locali, nessuna provvidenza era prevista allora, come non è prevista oggi. Occorre rilevare che trattavasi di centri urbani di rilevante importanza, con una economia basata prevalentemente su industrie e commerci, il che richiede, per ristabilire l'equilibrio economico, una organizzazione sufficiente della vita cittadina.

Fatta questa constatazione, tutti i convenuti decisero di chiedere al potere legislativo delle norme speciali, sia per quanto riguardava la ricostruzione materiale, sia per quanto riguardava il risanamento finanziario.

Il comune di Ancona fu delegato a prendere contatto con gli organi governativi, i quali,

peraltro, consigliarono di demandare il problema all'esame del Parlamento della Repubblica italiana. In quel periodo, come è noto, vigeva il sistema dei decreti legislativi da portarsi poi alla ratifica del Parlamento. L'iniziativa si arenò, e il comune di Ancona, con la collaborazione di tutte le forze della città, riprese il faticoso cammino della sua ricostruzione da solo, oppure con le sovvenzioni limitate previste dai provvedimenti legislativi, che si sono susseguiti dal 1947 ad oggi.

Il comune di Ancona, per primo, propose il piano di ricostruzione che fu approvato nel 1945 dal Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Nella sua concezione urbanistica fondamentale, il piano di ricostruzione prevede uno sviluppo orizzontale della città con la costruzione di quartieri in nuove zone, poiché le vecchie, distrutte, non sono più adatte alla edificazione di intensi quartieri popolari. Ciò ha portato come conseguenza la creazione di nuovi servizi pubblici e di nuove strade, che comportarono spese rilevantissime.

Con riferimento anche alla precedente legislazione, che considerava a totale carico dello Stato l'esecuzione di lavori conseguenti alla ripartizione dei danni di guerra, le spese eccezionali necessarie per la realizzazione del piano di ricostruzione dovevano essere assunte dallo Stato: a maggior ragione, quando si consideri l'onere patrimoniale che deriva al comune per la concessione di zone gratuite alle U. N. R. R. A.-Casa, all'I. N. A.-Casa, all'Istituto case popolari, ecc., e per le strade e i servizi necessari alle case che detti Enti costruiscono.

Le disposizioni di legge, invece, non considerano a carico dello Stato tali spese e in alcuni casi sono state poste a carico del comune persino quelle per lo sgombero delle macerie, contrariamente alle disposizioni del decreto legge 8 giugno 1919, e del regio decreto 11 agosto 1919.

Il contraccolpo non ha tardato a farsi sentire, essendosi le spese affrontate con finanziamenti ordinari e straordinari di bilancio, sicché, alla fine del 1954, il comune di Ancona avrà consolidato un debito superiore ai 3.000.000.000 di lire. A tale cifra si è arrivati per due ragioni: sia per le indispensabili spese sostenute per la ricostruzione, sia perché, per parecchi anni le entrate fiscali sono state, e sono ancora, al di sotto del normale.

Il lungo periodo di sfollamento, cui sono state costrette numerosissime famiglie della città, ha ridotto di molto le entrate fiscali del comune. Mentre si doveva provvedere ai

servizi pubblici di tutto il territorio comunale, l'Amministrazione riscuoteva meno che nei tempi normali. L'imposta di consumo non veniva percepita per le persone ancora sfolate, la tassa sulle immondizie era inesigibile presso le molte famiglie in coabitazione, l'imposta di famiglia non poteva essere applicata, e così via. Nei confronti del 1938, le entrate nel 1950 erano aumentate di 29 volte, mentre le uscite di 50, e la situazione del bilancio è andata negli anni successivi sempre peggiorando, senza che la sua sorte abbia preoccupato la Commissione centrale per la finanza locale.

I concetti restrittivi con cui la Commissione ha esaminato i bilanci non hanno tenuto in sufficiente conto che il patrimonio edilizio della città è stato distrutto per oltre il 50 per cento e che il comune, da solo, non potrebbe provvedere alla ricostruzione.

Ciò significa che, dato e non concesso che, dal 1954 in avanti il bilancio comunale possa raggiungere il pareggio, stante che il volume medio delle entrate effettive non raggiunge il miliardo, una percentuale del 25 per cento delle entrate deve andare per il pagamento dei debiti e degli interessi.

Il comune di Ancona chiese tutti gli anni un particolare trattamento con concorso di capitali per il pareggio di bilancio, ma la Commissione centrale per la finanza locale ha corrisposto al comune le normali quote in capitali di circa un terzo del disavanzo, autorizzando il mutuo presso la Cassa depositi e prestiti, per il resto del disavanzo!

Tale situazione non ha consentito al comune di affrontare problemi che già da parecchi lustri si ponevano alla città di Ancona. Questa città, vecchia di molti secoli, provvedeva da sé periodicamente a risanare antichi quartieri sordidi e divenuti pressoché inabitabili, ricostruendo nel contempo in zone salubri le abitazioni e i servizi per gli edifici pubblici. Già da tempo era stato risolto il problema della zona « Astagno » e se la guerra non avesse interrotto l'azione del comune impegnando tutte le sue risorse e più delle sue risorse, per la costruzione di quanto distrutto, si sarebbe dovuto giungere al risanamento dei due quartieri di Capodimonte e San Pietro, quartieri densamente popolati, rispettivamente, da 5.400 e 12.000 abitanti. Le condizioni qualitative di molti alloggi sono quelle che caratterizzano i tuguri dei « bassi » di Napoli o dei « catoi » di Palermo: uno o due vani al più, spesso magazzini o grotte, quasi sempre al di sotto del livello stradale, privi dei più elementari servizi

igienici, del gabinetto, della cucina e persino, talvolta, della luce solare e dell'aria; dove l'umidità, la polvere, l'affollamento e la promiscuità sono veicoli di infezioni fisiche e morali.

Nei due rioni vi sono centosettanta famiglie che vivono in queste condizioni. Altre duecento, in condizioni consimili, vivono in coabitazione; quaranta ancora sono alloggiate nell'ex scuola « Fanti », in cameroni divisi da tende; quarantasei abitano nella caserma « Villarej » ed altre venti nei cameroni dell'ex caserma « Ferretti ». Inoltre, altre centosessantasei famiglie circa, provenienti dai suddetti rioni, abitano in baracche di lamiera di ferro, costruite fuori del perimetro cittadino. Quindi in Ancona esistono oltre seicento famiglie, per più di 3.500 persone, che abitano in tuguri o in case che tendono a diventare tuguri.

Né caratteristiche sostanzialmente diverse hanno le abitazioni della stessa zona nei piani sopraelevati.

Inoltre, va considerato che dei 5.398 alloggi quivi esistenti prima della guerra, attualmente, tra indenni, riparati e ricostruiti ne rimangono solo 2.693.

Urbanisticamente, le cose sono ancora peggiori. Gli agglomerati sono separati da dedali di viuzze, i tracciati e la larghezza delle quali sono quelli di 8-900 anni fa.

E dire che i due rioni sorgono nelle zone più belle e più salubri della città, in alture prospicienti il mare, dove l'aria ed il sole non chiedono che di poter entrare!

Analizzando i pochi articoli di cui la proposta si compone, si rileva che essa tende a risolvere problemi che non possono essere più rimandati e che, a giudizio di tutte le Amministrazioni che si sono succedute al comune di Ancona dopo la guerra, non possono essere affrontati con le sole risorse locali. Altri problemi, per vero, oltre a quelli considerati, restano insoluti e dovranno essere risolti dal comune, anche a salvaguardia della sua autonomia.

Con l'articolo 1 si chiede che lo Stato contribuisca al pagamento delle quote annuali di ammortamento dei mutui che nel complesso il comune ha dovuto contrarre per pareggio di bilancio o per finanziamenti necessari, a tutto l'esercizio 1954. Il contributo dovrà essere corrisposto nella misura del 50 per cento dell'ammontare delle quote per il periodo di dieci anni. Poiché l'ammontare complessivo delle quote annuali è previsto in lire 260.000.000 all'anno, il contributo dello Stato è richiesto per 130.000.000 e per dieci annualità.

Con l'articolo 2 si vuol fornire al comune di Ancona gli strumenti giuridici per affrontare l'opera di risanamento dei due grandi quartieri della città di cui sopra si è detto, che si sono resi inabitabili. Senza possibilità di esproprio e senza la facoltà di applicare il disposto della legge 12 gennaio 1885, n. 2892 (legge di Napoli) l'opera di risanamento risulterebbe pressoché inattuabile.

Con l'articolo 3 si considerano tutte le opere relative ai servizi pubblici (strade, fogne, acquedotti, luce e gas) alla stregua di pubblica utilità e quindi assistite dal concorso dello Stato. Attualmente dette opere vengono sovvenzionate solo se costruite *ex novo* e non per quanto attiene al risanamento e al rammodernamento. Il richiesto contributo dello Stato non copre tutta la spesa ed il comune con i propri mezzi dovrà provvedere al saldo corrente, ciò che potrà fare se verranno concesse le facilitazioni di cui all'articolo 1 e all'articolo 2.

L'articolo 4 tratta lo stesso problema di cui all'articolo 3, ma riferito a nuclei abitati frazionati, lasciati pressoché in abbandono dalla fine della guerra, per quanto riguarda la viabilità e per tutti gli altri servizi pubblici.

L'articolo 5 è diretto a fornire i mezzi al Consorzio per la zona industriale e per il completamento di detta zona attigua al porto di Ancona. Si tratta di una vecchia aspirazione della città e di una necessità profondamente sentita. È noto che la città di Ancona è munita di un ottimo porto capace di scaricare oltre 20.000 tonnellate di merce al giorno, che è stato, però, sempre un porto di transito, in quanto il suo immediato retroterra, per la sua conformazione, che è man-

cante di zone in pianura, non ha consentito il sorgere di industrie moderne. Lo prova il fatto che una raffineria di petrolio è stata impiantata a dieci chilometri a nord della città ed è stata fornita di un apposito pontile di sbarco (peraltro poco sicuro per le navi di grosso tonnellaggio), non essendovi a ridosso del porto spazi disponibili. Dopo la guerra, gli Enti locali (provincia, comuni di Ancona, Falconara e Numana) e la Camera di commercio di Ancona hanno considerato concretamente la soluzione del problema e, nella fiducia di un futuro aiuto da parte dello Stato, hanno costituito un Consorzio, stanziando la somma di circa 200 milioni, ed hanno dato inizio a lavori tuttora in corso. Essi consistono nell'interramento di una zona di mare a sud del porto, che darà, una volta compiuta l'opera, una disponibilità di circa una ottantina di ettari di terreno, ricavato dal mare stesso, e che potrà in prospettiva avviare a soluzione anche il problema del traffico portuale.

Nel 1951, il Governo, tramite il Ministro onorevole Campilli, fece delle precise promesse di contributo, ma a tutt'oggi nessun provvedimento è stato emanato. I lavori si sono iniziati, senonché se non si provvede al finanziamento dell'intera opera (il cui costo è di circa due miliardi), rischiano di restare incompiuti, con risultato negativo, malgrado la buona volontà dimostrata dalle energie locali. Il contributo richiesto è commisurato al fabbisogno finanziario per il completamento dell'opera già iniziata.

L'articolo 6 dà l'autorizzazione alla Cassa depositi e prestiti a concedere i finanziamenti previsti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È concesso al comune di Ancona un contributo fisso in capitali non superiore a lire 130 milioni per ogni esercizio per la durata di dieci anni, ad iniziare dall'esercizio finanziario 1955-56, pari al 50 per cento delle quote annuali di ammortamento dei mutui autorizzati dalla Commissione centrale per la finanza locale, a tutto il 31 dicembre 1954.

ART. 2.

I lavori per servizi pubblici riguardanti la viabilità, gli acquedotti, le fogne, le scuole, la illuminazione stradale, l'erogazione del gas, i giardini e le piazze inerenti al risanamento dei rioni di San Pietro e Capodimonte, compresi entro i limiti della acclusa planimetria, che fa parte integrante della presente legge, sono dichiarati di pubblica utilità ed il comune ha facoltà di chiedere l'esproprio con la procedura e le valutazioni stabilite con legge 12 gennaio 1885, n. 2892.

ART. 3.

Tutte le opere di cui al precedente articolo considerate di pubblica utilità sono assistite dal contributo dello Stato nella misura di una quota fissa del 4 per cento dell'importo delle opere e per 35 annualità. Tale contributo, che in ogni caso non deve superare lire 200 milioni all'anno, sarà corrisposto con la procedura normale stabilita dal Ministero dei lavori pubblici per le opere che verranno indicate entro il 1964. Il comune di Ancona predisporrà entro il 1955 il piano particolareggiato tecnico-finanziario riguardante il risanamento dei due quartieri indicati nel precedente articolo per essere sottoposto all'approvazione del Ministero dei lavori pubblici. Tale piano diverrà esecutivo nei termini stabiliti per i piani regolatori.

ART. 4.

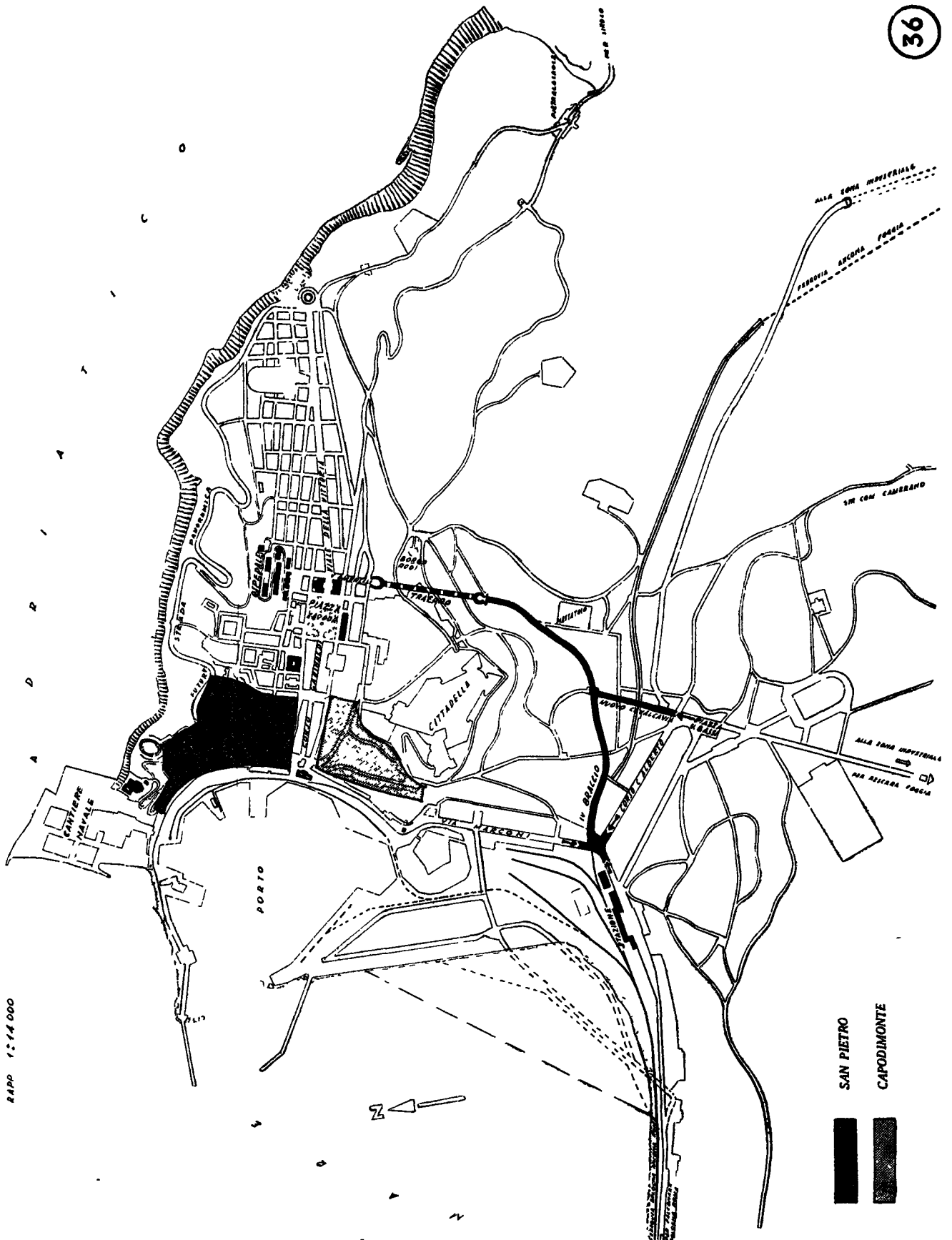
Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a concedere contributi nella misura del 4 per cento per lavori di risanamento nelle frazioni del comune di Ancona fino ad un importo di lavori di 100 milioni all'anno e per un periodo di 5 anni consecutivi.

ART. 5.

Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a concedere al Consorzio per la costruzione e la gestione della zona industriale annessa al porto di Ancona un contributo fisso di 40 milioni all'anno per 35 annualità consecutive ad iniziare dall'esercizio finanziario 1955-56. Il Consorzio destinerà tale contributo per la costruzione della zona industriale annessa al porto di Ancona, secondo i piani approvati dal Ministero dei lavori pubblici.

ART. 6.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere mutui agli Enti interessati per il finanziamento occorrente alle opere previste dalla presente legge.



• COMUNE DI ANCONA •
 • PIANO DI RICOSTRUZIONE •
 RAPP. 1:24.000