

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 214

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**AMENDOLA PIETRO, MARICONDA, VILLANI, GRANATI,
JACAZZI, RAUCCI, ABENANTE, ARENELLA, BRONZUTO,
CAPRARA, CHIAROMONTE, VIVIANI LUCIANA**

Presentata l'11 luglio 1963

Modifiche ed integrazioni alla legge 5 ottobre 1962, n. 1431, recante provvedimenti per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sono trascorsi ormai dieci mesi dal terremoto del 21 agosto 1962 che colpì duramente sessantotto paesi delle due provincie di Benevento e di Avellino; e sono trascorsi ormai nove mesi da quando il Parlamento approvò, con una sollecitudine veramente eccezionale, la legge portante provvedimenti per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962 (legge 5 ottobre 1962, n. 1431). Eppure, è profondamente sconcertante doverlo riconoscere, l'opera della ricostruzione materiale dei paesi terremotati non è ancora minimamente iniziata sicché, si può dire, a tutt'oggi non ancora una sola nuova pietra è stata messa in questi paesi! E di tale grave e altamente preoccupante situazione i proponenti hanno dovuto, purtroppo, rendersi personalmente conto con i propri occhi nel corso di un sopralluogo effettuato nei giorni scorsi in numerosi paesi terremotati del Sannio e dell'Irpinia, oltre ad averne la vivace conferma dalla viva voce esasperata delle popolazioni interessate e, in primo luogo, dagli amministratori comunali di ogni colore politico.

Esasperazione quanto mai legittima e che nasce dal disagio acutissimo in cui versano tuttora queste popolazioni a causa dello stato disastroso dei loro paesi, in particolare dal fatto che circa 30.000 unità continuano a vivere in anguste baracche dove si gela di inverno e dove si soffoca d'estate, nel mentre un altro numero cospicuo, forse maggiore, di unità, è tuttora costretto a vivere nelle vecchie case pericolanti, spesso malgrado una astratta ordinanza di sgombero, e ciò a causa dell'insufficiente quantitativo delle baracche apprestate.

Esasperazione corroborata dalla preoccupazione vivissima, sia nei terremotati baraccati e sia, soprattutto, nei terremotati non baraccati, che bisognerà accingersi a trascorrere un secondo inverno nelle stesse tristi condizioni. E ancora preoccupazione vivissima, generale, nel vedere che passano inoperosi, inutilmente, i giorni della buona stagione, quelli sui quali si faceva il massimo affidamento per un inizio massiccio dei lavori della ricostruzione edilizia. Nel mentre, poi, ed è questo un fatto che deve altamente preoccupare il Parlamento, sempre più sfidu-

ciati da questo stato di cose e dalla mancanza di una prospettiva concreta a breve scadenza di un lavoro in loco adeguatamente e degnamente retribuito, continuano numerosi ogni giorno a fuggire da questi paesi verso la Svizzera, la Germania, ecc., lavoratori che invece avrebbero potuto essere largamente occupati nella ricostruzione edilizia e la mancanza dei quali rischierà di rallentare gravemente il corso della ricostruzione quando questa avrà finalmente concreto inizio.

Quali, dunque, le cause principali di questo grave stato di cose che a buon diritto preoccupa ed esaspera le popolazioni interessate e che le ha costrette nei giorni scorsi a esprimere una vibrata protesta attraverso pubbliche manifestazioni, nel mentre questo loro stato d'animo si è rispecchiato fedelmente negli interventi di tutti gli amministratori comunali che hanno partecipato ai convegni convocati di urgenza dal Ministero dei lavori pubblici, sotto la presidenza del Presidente del Consiglio Superiore dei lavori pubblici?

Prima tra tutte, in ordine logico e temporale, l'eccessivo tempo impiegato per l'apprestamento e per il perfezionamento formale di alcuni strumenti di carattere urbanistico contenuti nella legge 5 ottobre 1962, n. 1431, strumenti preventivamente indispensabili perché si possa iniziare materialmente l'opera della ricostruzione.

Intendiamo dire i piani di ricostruzione e i piani di zona. Quanto ai piani di ricostruzione, che sono previsti per 19 comuni terremotati, soltanto pochi giorni addietro i primi dieci ne risultavano finalmente approvati definitivamente (a fine maggio 1963) e registrati (qualche settimana appresso) dalla Corte dei conti.

Quanto ai piani di zona, previsti dalla legge in tutti i comuni terremotati, parte formalmente approvati (31 su 68 alla data del 5 luglio) e parte non ancora approvati dal Provveditorato alle opere pubbliche di Napoli, essi erano, quelli già approvati, lo saranno tutti, quando tutti saranno stati approvati, del tutto inoperanti perché la legge contiene purtroppo un grave vuoto: il mancato finanziamento dei comuni per le spese che essi dovranno accollarsi per l'esproprio e per l'urbanizzazione dei suoli compresi nei piani di zona. Poiché la legge a tal proposito tace completamente, né i comuni hanno minimamente a disposizione i mezzi finanziari occorrenti, che non sono piccola cosa, ecco un ulteriore inceppo dell'opera della ricostru-

zione, inceppo che potranno evitare, salvo modifica della legge così come noi proponiamo, soltanto quei pochi comuni per i quali, essendo per essi previsto anche il piano di ricostruzione si è ricorsi al sotterfugio di far coincidere, in tutto o in parte, l'ambito del piano di zona, con quello del piano di ricostruzione, riversando così tutti o la maggior parte degli oneri sulla Cassa per il Mezzogiorno, la quale è tenuta per legge ad accollarsi nei piani di ricostruzione le spese per l'esproprio e per la urbanizzazione dei suoli, ma che, a quanto risulta, recalcitra a far fronte a tali oneri asserendo di avere esaurite le sue disponibilità finanziarie.

Da quanto fin ora detto si ricava dunque una prima conclusione; che affinché l'opera della ricostruzione possa finalmente avere materiale inizio, è assolutamente necessario da una parte stringere al massimo i tempi perché tutti i piani di ricostruzione e tutti i piani di zona siano approvati e siano perfezionati formalmente, e d'altra parte perché tutti divengano operativamente efficaci è assolutamente necessario dare per legge ai comuni i mezzi finanziari indispensabili all'attuazione dei piani di zona e sciogliere il nodo della asserita indisponibilità finanziaria della Cassa per il Mezzogiorno.

Soltanto allora una buona parte dei privati, forse la maggior parte nei centri abitati tra i ben 50.000 circa che nelle due provincie di Benevento e di Avellino, hanno fatto domanda per la concessione dei contributi per la riparazione o per la ricostruzione dell'alloggio o della casa rurale, potranno iniziare la ricostruzione del proprio alloggio: praticamente tutti quei privati i quali non possono legalmente ricostruire *in situ* ma che, a tutt'oggi, mancando tuttora piani di ricostruzione e piani di zona efficaci operativamente, non possono legalmente neppure ricostruire su di un nuovo suolo.

Ma se questo che diciamo e che proponiamo è valido per i centri abitati, perché almeno nelle campagne, che non sono interessate dai piani di ricostruzione e dai piani di zona, non si è ancora iniziata quell'opera di ricostruzione delle case rurali che invece interessa tanti, tantissimi, dei 50.000 richiedenti la concessione del contributo?

Sta di fatto, purtroppo, che almeno fino a pochi giorni addietro la Cassa per il Mezzogiorno, la quale è tenuta dalla legge a concorrere nella concessione del contributo, ha lungamente preteso, evidentemente per le stesse ragioni, di asserita indisponibilità finanziaria, contro la lettera e lo spirito della legge, di

condizionare l'assolvimento di tale obbligo al requisito di una congrua dimensione del fondo circostante la casa rurale colpita dal terremoto; e nell'assenza di tale requisito, caso non infrequente, ha tentato lungamente di sottrarsi all'obbligo che le deriva dalla legge. Questa è la causa prima, nelle campagne, se ancora oggi in esse nulla è stato fatto e nulla si sta facendo per una opera di ricostruzione che, oltretutto, varrebbe sia pure parzialmente a contenere la fuga dalle campagne, la piaga gravissima dell'emigrazione.

E se noi aggiungiamo a questa interpretazione restrittiva, abusiva, della legge da parte della Cassa, interpretazione a quanto ci risulta che viene mantenuta ferma per quanto attiene alle nuove costruzioni rurali, la applicazione pure restrittiva che gli organi centrali e periferici dell'Amministrazione dei lavori pubblici hanno fatto e stanno facendo dell'articolo 18 della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, per quanto attiene alla sistemazione delle opere di competenza degli Enti locali sia pure non direttamente colpite dal terremoto; ovvero se sommiamo al fatto che si è a lungo preteso che i richiedenti il contributo comprovassero il loro diritto di proprietà attraverso una richiesta defatigante e dispendiosa di documenti catastali, richiesta che aveva intasato e congestionato gli uffici finanziari competenti, nel mentre la legge ritiene sufficiente un semplice atto notorio, se vi sommiamo il fatto gravissimo che il Ministero dei lavori pubblici e il Ministero del tesoro soltanto poche settimane addietro sono arrivati a concertare il riparto tra i vari Provveditorati alle opere pubbliche e i vari Uffici del Genio civile interessati dalla legge dei 18 miliardi e 300 milioni di lire stanziati per la ricostruzione per l'esercizio 1962-63 con la legge 5 ottobre 1962, n. 1431, il che tra l'altro ha avuto l'effetto negativo di bloccare fino ad oggi l'accoglimento di tutte le istanze presentate dagli Enti locali anche per il solo ripristino delle opere colpite dal terremoto; o, infine, se consideriamo che nello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1963-64 del Ministero dei lavori pubblici, contrariamente ad ogni assicurazione autorevole ed ufficiale, sono stanziati appena 7 miliardi e 500 milioni di lire, come seconda delle tre rate di stanziamenti dall'esercizio 1962-63 e all'esercizio 1964-65, nelle quali avrebbe dovuto e dovrebbe svolgersi ed esaurirsi tutta l'opera, e la relativa spesa, della ricostruzione, non possiamo non pervenire all'amara conclusione, che passato il bollore delle prime velleità ricostruttrici a

tempo di *record*, fino a diporre per legge premi di acceleramento e penali in caso di ritardo nei confronti dei privati, poi nella pratica si sono andati mano a mano sempre più ridimensionando i propositi e si è lasciato che prendessero il sopravvento le vecchie piaghe di una struttura della pubblica amministrazione antiquata, pesante, farraginosa, di una lentezza esasperante, al centro e alla periferia, restrittiva e fiscale nell'interpretare e nell'applicare la legge; si è lasciato che prendesse la mano tutta la consueta interminabile ed estenuante farragine burocratica, si è lasciato cioè che prendesse il sopravvento e la mano tutto l'opposto di quello che occorreva in una situazione così eccezionale e tutto l'opposto di quello che voleva la legge, di quello che vuole la legge, la quale, malgrado imperfezioni e lacune, ha voluto costituire uno strumento legislativo di pubblico intervento in occasione di una calamità naturale di gran lunga più spedito e più efficiente di quanto non fosse mai avvenuto in occasioni consimili in Italia. Non solo ciò, ma dobbiamo altresì pervenire alla amara conclusione che è venuta a scemare nel Governo e nel titolare del Dicastero dei lavori pubblici la necessaria volontà politica di applicare e fare applicare, nella massima sollecitudine e in tutta la sua portata, la legge per la ricostruzione delle zone colpite dal terremoto: soltanto in questa sminuita convinzione, in questo sminuito impegno, possiamo e dobbiamo ricercare la radice dei fatti sopra denunziati, il ridimensionamento progressivo dei propositi ricostruttori la cui ultima, inequivocabile espressione, è appunto lo stanziamento di appena 7 miliardi e 500 milioni di lire per l'esercizio 1963-64.

Mentre, invece, la valanga di domande di contributo presentate, ben 50.000 circa, quale che ne sia la tara prevedibile, ci dicono chiaro e tondo che se la legge sarà, come dovrà essere, rispettata integralmente, occorreranno molte, ma molte decine di miliardi soltanto per soddisfare i privati aventi diritto.

E tanto a maggior ragione occorreranno in quanto, ed è questa un'altra fondamentale modifica della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, che noi vi proponiamo, il limite massimo del contributo fissato in lire 3.500.000, deve essere oggi assolutamente aggiornato, sia in considerazione del fenomeno generale dei cresciuti costi delle costruzioni edilizie, fenomeno che ha causato l'altro dilagante fenomeno delle gare d'appalto che vanno deserte e che ha di conseguenza indotto molti uffici del Genio civile ad aumentare anche del 20

per cento numerose voci dei prezzari, e sia in considerazione del fatto che successivamente all'approvazione della legge 5 ottobre 1962, n. 1431 il Parlamento ha approvato la nuova legge portante provvedimenti per l'edilizia antisismica (legge 25 novembre 1962, n. 1684) legge che impone tutta una serie di prescrizioni per le costruzioni edilizie nei comuni sismici e prescrizioni che sono particolarmente severe e quindi onerose nei comuni sismici di prima categoria.

Occorre quindi assolutamente maggiorare il contributo, e maggiorarlo di più nei comuni sismici di prima categoria, ed occorre necessariamente in altra sede, in sede di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1963-64, aumentare congruamente la seconda rata degli stanziamenti per il finanziamento della legge 5 ottobre 1962, n. 1431.

Altrimenti, rimosso l'inciampo dei piani di ricostruzione, dei piani di zone e della interpretazione restrittiva della legge da parte della Cassa per il Mezzogiorno, il meccanismo della ricostruzione rischierebbe ancora una volta di incepparsi.

Ma non basta, vi è un rischio ulteriore, anzi, purtroppo, una certezza matematica. Qualora tutte queste decine di migliaia di privati che hanno richiesto il contributo volessero di propria iniziativa, ciascuno isolatamente, provvedersi delle imprese, della mano d'opera che non sia semplice manovalanza, dei materiali da costruzione, ecc., ne passerebbero decenni prima che potessero iniziare ed ultimare la ricostruzione! Occorre quindi fare di tutto perché si possa pervenire a grossi, consistenti appalti di lavori attinenti a più domande di contributi, appalti tali cioè che possano indurre grosse imprese, anche cooperative, a venire a lavorare nei paesi terremotati. Altrimenti, mancando *in loco* le imprese e tutto il resto e non avendo le imprese fuori zona alcuna convenienza ad eseguire piccoli lavori spezzettati, saremmo davvero ad un punto morto.

Quindi ne consegue la necessità, e sono in conformità le proposte che noi avanziamo, di incentivare opportunamente i privati ad avvalersi della facoltà di delega prevista dall'articolo 14 della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, e di estendere tale facoltà a tutti i comuni terremotati ed anche relativamente ai fabbricati rurali.

Da tutto quanto procede risultano dunque sufficientemente illustrate le principali modifiche ed integrazioni della legge 5 ot-

tobre 1962, n. 1431, che noi sottoponiamo al vostro esame e delle quali chiediamo la vostra approvazione.

Restano alcune proposte di modifica di carattere marginale, suggerite dall'esperienza di questi primi mesi di applicazione o di interpretazione della legge vigente, e restano infine le questioni di carattere assistenziale. Per le quali ultime proponiamo quanto segue:

1º) Nella fondata previsione, purtroppo, che, quand'anche si riuscisse ad iniziare prima della cattiva stagione l'opera della ricostruzione, i terremotati non potranno trascorrere il prossimo inverno sotto il nuovo tetto, e poiché risulta, in tutti i paesi terremotati, che molte, troppe famiglie sono ancora costrette a vivere in case pericolanti, (basta confrontare le 50.000 domande di contributo con le 30.000 unità ricoverate nelle baracche!), e spesso malgrado formali ordinanze di sgombero, riteniamo assolutamente indispensabile che, senza frapporre alcuno indugio, il Ministero dei lavori pubblici provveda tempestivamente a predisporre un ulteriore quantitativo di baracche nelle quali possano, nel prossimo inverno, trovare ricovero tutte queste famiglie.

2º) Perdurando grave, come già più sopra accennato, in tutti i paesi terremotati il fenomeno migratorio e risultando che l'assistenza fornita ai terremotati, in denaro, viveri, ecc., a parte casi che non sono mancati di irregolarità e di discriminazione, è stata un'assistenza del tutto inadeguata, insufficiente, allo scopo di alleviare l'acuto disagio delle famiglie terremotate e allo scopo, altresì, di trattenere i lavoratori dall'emigrare, allo scopo quindi anche di non complicare ulteriormente per difetto addirittura di manodopera, anche della semplice manovalanza, la futura opera della ricostruzione, proponiamo che fino a tanto che la ricostruzione stessa non offrirà sul posto lavoro sufficiente e adeguatamente remunerato, sia corrisposto a tutti i terremotati disoccupati e bisognosi un sussidio continuativo, maggiorato in proporzione delle unità famigliari a loro carico.

Soltanto per quest'ultima proposta sorge un problema di copertura finanziaria, problema che riteniamo però si possa agevolmente risolvere nei termini da noi indicati. I restanti oneri previsti dalla proposta di legge, a carico del Ministero dei lavori pubblici, non sollevano problema alcuno di copertura finanziaria, rientrando essi nel finanziamento triennale già disposto e iniziato con la legge

5 ottobre 1962, n. 1431, e da completare quindi soltanto con le leggi di bilancio.

Ed è anche per quest'ultima ragione che noi pertanto confidiamo vivamente che la Camera vorrà esprimere il suo consenso a questa nostra proposta di legge, la quale è intesa esclusivamente all'alto fine di sollecitare e di agevolare tutta l'opera della ricostruzione nei paesi terremotati, rendendo ve-

ramente efficace ed operante la legge 5 ottobre 1962, n. 1431, espressione della volontà unanime del Parlamento, e stimolando e rinvigorendo così l'impegno di tutti coloro che sul piano politico e di governo e sul piano amministrativo e tecnico sono chiamati ad applicare sollecitamente e integralmente la legge, sono chiamati ad attuare la volontà del Parlamento.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Nei comuni di cui al primo comma dell'articolo 1 della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, è autorizzata la ulteriore spesa di lire 1 miliardo da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1963-64, per provvedere ai lavori di carattere urgente e inderogabile previsti dal decreto-legge 12 aprile 1948, n. 1010, ratificato con legge 18 dicembre 1952, n. 3136.

È autorizzata, inoltre, la spesa di lire 1.200.000.000, da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio 1963-64, per la corresponsione di un sussidio continuativo ai terremotati disoccupati o che comunque versino in comprovate condizioni di disagio economico. Ai terremotati capifamiglia sarà corrisposta una maggiorazione del sussidio proporzionale al numero delle unità familiari risultanti a loro carico.

ART. 2.

Il limite di contributo di cui al primo comma dell'articolo 3 della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, è elevato a lire 4.500.000 nei comuni appartenenti alla prima categoria sismica e a lire 4.000.000 nei comuni appartenenti alla seconda categoria sismica.

ART. 3.

L'articolo 5 della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, è sostituito come segue:

« Per i lavori di riparazione ultimati entro sei mesi e per quelli di ricostruzione ultimati entro un anno dalla data di comunicazione dell'approvazione della perizia, ovvero, per coloro che ne avranno fatto richiesta ai sensi del successivo articolo 8, dalla data dell'erogazione dell'anticipazione, il contributo di cui all'articolo 3 è elevato del 10 per cento.

Il contributo è revocato qualora le opere non siano ultimate entro due anni dalla data di comunicazione all'interessato dell'approvazione della perizia, ovvero dalla data dell'erogazione dell'anticipazione, tranne proroga concessa per causa di forza maggiore dal provveditore regionale alle opere pubbliche. Il contributo di cui all'articolo 3 sarà comunque elevato del 10 per cento e in nessun caso potrà essere revocato per coloro che si saranno avvalsi della facoltà prevista dal successivo articolo 14 ».

ART. 4.

All'articolo 6 della legge 6 ottobre 1962, n. 1431, è aggiunto il seguente comma:

« Il contributo aggiuntivo di cui al terzo comma del presente articolo compete anche a coloro che, autorizzati a ricostruire *in situ*, debbano sostenere la spesa occorrente per la demolizione dell'edificio preesistente e per lo sgombero dei materiali di risulta ».

ART. 5.

Il primo e il secondo comma dell'articolo 14 della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, sono sostituiti dal seguente:

« Gli Enti indicati nel primo comma dell'articolo 12, nonché le Amministrazioni comunali e provinciali, l'I.S.E.S., gli Istituti autonomi per le case popolari e i Consorzi di cooperative di produzione e di lavoro, sono autorizzati, anche in deroga alle relative leggi, a sostituirsi nella ricostruzione di alloggi e di fabbricati rurali ai proprietari che ne facciano richiesta, dietro cessione del contributo loro spettante. Il costo di ciascun alloggio non potrà superare la somma di lire 4.500.000 nei comuni appartenenti alla prima categoria sismica, e la somma di lire 4.000.000 nei comuni appartenenti alla seconda categoria sismica ».

ART. 6.

Nell'articolo 16 della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, è inserito, dopo il terzo comma, il seguente comma:

« Ai medesimi è, inoltre, applicabile ogni altra disposizione contenuta nell'articolo 5 ed è, pertanto, estesa anche la facoltà di cui all'articolo 14 ».

ART. 7.

All'articolo 20 della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, è aggiunto il seguente comma:

« Le spese che i comuni dovranno sostenere ai sensi degli articoli 10 e 19 della legge

18 aprile 1962, n. 167, saranno poste a totale carico dello Stato e iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici. Saranno, pertanto, devolute al Ministero dei lavori pubblici le somme introitate dai comuni a seguito della cessione delle aree acquisite ai sensi del ricordato articolo 10 della legge 18 aprile 1962, n. 167.

ART. 8.

Ai fabbricati ricostruiti si applicano le esenzioni fiscali previste dalla legge 2 luglio 1949, n. 408 e successive modificazioni.

ART. 9.

Agli oneri previsti dalla presente legge a carico del Ministero dei lavori pubblici sarà fatto fronte a norma dell'articolo 35, terzo comma, della legge 5 ottobre 1962, n. 1431.

Alla spesa di lire 1.200.000.000 da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio 1963-64 sarà fatto fronte con una quota delle maggiori entrate provenienti dalla gestione di olii di semi *surplus* condotta per conto dello Stato ai sensi della legge 22 dicembre 1957, n. 1294.