

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

### 28° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 FEBBRAIO 1981

Presidenza del Presidente **SEGNANA**

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

« Disposizioni intese a snellire e ad accelerare le procedure per la definizione delle residue pratiche per danni di guerra, requisizioni e danni alleati, debiti delle formazioni partigiane » (604)  
(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE** . . . . . pag. 227, 232, 233  
**NEPI (DC)**, relatore alla Commissione 227, 228,  
229 e passim  
**TARABINI (DC)** . . . . . 232

*I lavori hanno inizio alle ore 10,20.*

##### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Disposizioni intese a snellire e ad accelerare le procedure per la definizione delle residue pratiche per danni di guerra, requisizioni e danni alleati, debiti delle formazioni partigiane » (604)  
(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE**. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disposizioni intese a snellire e ad accelerare le procedure per la definizione delle residue pratiche per danni di guerra, requisizioni e danni alleati, debiti delle formazioni partigiane ».

Prego il senatore Nepi di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

**NEPI**, relatore alla Commissione. Vorrei premettere anzitutto che il disegno di legge è stato comunicato dal Governo alla Presidenza del Senato il 19 dicembre 1979: giustamente, quindi, è stato chiesto, in particolare dal collega Tarabini, che si procedesse sollecitamente all'esame da parte della Commissione, tenendo conto del fatto che ci è stato assegnato in sede deliberante. Va aggiunto che sono pervenuti i pareri favorevoli della 2<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> Commissione.

Altra premessa che vorrei fare riguarda il fatto che la stessa Amministrazione del tesoro ritiene il disegno di legge in larga parte superato, o comunque bisognoso di profonde modificazioni, sia sulla base di ulteriori e più dettagliate valutazioni effettuate dalla stessa amministrazione, sia sulla base di un parere articolato espresso dall'Associazione danneggiati di guerra, che rappresenta il più diretto, direi anzi l'unico, interlocutore del Governo in rappresentanza dei danneggiati.

Può forse sembrare inopportuno che ad oltre trentacinque anni dalla fine del secondo conflitto mondiale, di fronte ai numerosi problemi che travagliano la vita del Paese, il Parlamento sia chiamato a discutere un disegno di legge in materia di danni di guerra.

E tuttavia la situazione è tale che ogni ulteriore indugio nell'intervento del legislatore potrebbe aggravare ulteriormente lo stato di immobilismo che caratterizza l'attività del settore e rendere inutile lo sforzo dell'Amministrazione di pervenire alla definizione delle residue pratiche.

È noto che l'attività vera e propria in materia di danni di guerra ha potuto avere inizio a partire dal 1954, con l'emanazione della legge 27 dicembre 1953, n. 968, che ha riordinato organicamente la normativa già in vigore ma inoperante a causa dell'andamento delle vicende belliche. Come recita lo stesso titolo — « Concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra » — essa prevede due forme di provvidenze: l'indennizzo ed il contributo.

Vorrei subito qui precisare che la legge n. 968 e tutte le altre che ad essa si sono poi successivamente aggiunte, per modificarla e migliorarla, prevedono questi interventi, indennizzi e contributi per i beni, per le proprietà e per i servizi che hanno subito danni durante la guerra, ed escludono, perchè formanti oggetto di una legge particolare, interventi per i danni, la ricostruzione, la risistemazione dei fabbricati; cioè le abitazioni civili sono prese in considerazione da una legge diversa e rientrano in un apposito capitolo del Ministero dei lavori pubblici.

Pertanto, quando parliamo di danni di guerra di competenza del Ministero del tesoro — in modo particolare della Direzione generale danni di guerra del Ministero stesso — noi parliamo di quella serie di danni alle cose, agli oggetti, ai servizi, che sono stati denunciati dai civili.

Tornando allora ai due tipi di interventi previsti dalla citata legge n. 968, l'indennizzo e il contributo, il primo, che non implica alcun obbligo di ripristino e costituisce un compenso *una tantum* che lo Stato elargisce a parziale ristoro dei danni, è commisurato ai prezzi vigenti al 30 giugno 1943 da moltiplicare per il coefficiente 5 per i danni in Italia ed all'estero, per il coefficiente 8 per i danni in comuni super-sinistrati e per il coefficiente 15 per quelli nei territori già sottoposti alla sovranità italiana ed in Albania. L'altro, viceversa, vincola il danneggiato al ripristino (anche in opere e località diverse) del bene danneggiato o distrutto ed è corrisposto in misura pari al 50 per cento del prodotto ottenuto moltiplicando l'entità del danno, valutata ai prezzi vigenti al maggio 1940, per un coefficiente determinato annualmente in base al rapporto tra i prezzi al momento del ripristino e quelli vigenti nel mese precedente la dichiarazione di guerra.

Alla suddetta legge sono state successivamente apportate alcune importanti modificazioni. In particolare, la legge n. 1237 del 13 dicembre 1957 (« Procedure per la liquidazione dei danni di modesto importo a beni aziendali ») nel caso di indennizzi non superiori a lire 200.000 ha esteso a tutte le altre categorie di beni la più semplice procedura istruttoria prevista per i danni a beni di uso domestico; la legge n. 89 dell'11 febbraio 1958 (« Modifica del sistema dei pagamenti rateali e agevolazione degli sconti degli indennizzi e dei contributi per danni di guerra ») ha migliorato le modalità dei pagamenti rateali delle provvidenze concesse e facilitato la cessione delle stesse ad enti ed istituti di credito; per ultima si è avuta la legge 29 settembre 1967, n. 955 (« Integrazioni di indennizzi e contributi per danni di guerra »), che tuttavia, avendo anche in-

## 6ª COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN (4 febbraio 1981)

trodotto nuove ipotesi di danni di guerra e riaperto i termini per la presentazione delle relative istanze, ha ulteriormente appesantito il carico di lavoro. In base ai dati forniti dall'Amministrazione, al 31 ottobre 1980 — quindi un accertamento statistico sufficientemente attendibile perchè abbastanza recente — risultavano definite oltre 3.600.000 denunce e domande (queste ultime riguardano danni e requisizioni alleate e debiti contratti dalle fornazioni partigiane) pari all'80 per cento di quelle complessivamente presentate in numero di 4.485.000. Tale percentuale sale all'86 per cento se vi si aggiungono le denunce completate di regolare provvedimento la cui esecuzione però è stata resa impossibile dalla mancata presentazione dei documenti (vedere al successivo punto a).

Delle 885.000 denunce non definite:

a) n. 250.000 circa sono state accantonate dopo l'emissione dei provvedimenti di liquidazione per la mancata presentazione di alcuni documenti (in genere si tratta di certificati di cittadinanza e di documentazioni successive).

Vorrei precisare che le liquidazioni già avvenute, che non possono avere corso per la mancanza di questi documenti che per la legge n. 968 sono essenziali per l'erogazione, sono complicate dal fatto che si tratta, in buona parte, di eredi. Dopo 30-35 anni ovviamente alcuni interessati sono morti, quindi ci sono gli eredi i quali, di solito, sono in numero plurimo e mantengono la loro pluralità complicando di più la possibilità di presentare i certificati relativi alla successione.

Queste 250.000 pratiche, quindi, attendono la definizione da parte degli interessati;

b) n. 335.000 circa sono state accantonate nel corso dell'istruttoria per irreperibilità dei danneggiati o loro aventi causa o mancata presentazione della documentazione richiesta;

c) n. 300.000 circa sono in corso di istruttoria.

Complessivamente siamo ad un numero di 885.000 pratiche, di cui però, come abbiamo detto, un terzo è di fatto già definito,

anche se mancano i documenti richiesti dalla legge n. 968. Ecco perchè si rende urgente una decisione parlamentare per rimuovere le cause che sono alla base della lentezza, della disfunzione con cui gli uffici centrali e periferici del Tesoro devono procedere per definire le pratiche residue.

È doveroso, a questo punto, segnalare che un più approfondito esame del disegno di legge n. 604 consiglia al relatore, sentita l'Amministrazione, e sulla base delle osservazioni espresse dall'Associazione nazionale dei danneggiati di guerra, di apportare importanti, in alcuni casi sostanziali, modifiche ed integrazioni per rendere più semplice la nuova disciplina in modo da facilitarne l'applicazione e venire incontro ad alcune istanze degli interessati, manifestate attraverso la loro associazione.

Io non esporrò qui, almeno in questa prima fase (lo potremo fare successivamente), il raffronto fra questo disegno di legge, le modifiche aggiuntive proposte e concordate con l'Amministrazione del tesoro e le modifiche suggerite dall'Associazione danneggiati di guerra che hanno, naturalmente, la loro importanza. Vorrei però, in sintesi, indicare i punti più importanti di questo articolato su cui vengono ad incardinarsi le ipotesi di modifica che sono state avanzate.

Esaminando nei particolari gli inconvenienti rilevati dalla Amministrazione ed i rimedi che vengono proposti, si possono formulare le seguenti osservazioni sul disegno di legge di cui trattasi.

Nel lungo tempo trascorso dagli eventi bellici e dalla presentazione delle domande, molte situazioni soggettive sono cambiate. La morte di innumerevoli danneggiati (e spesso anche di taluni eredi) ed i trasferimenti di altri in comuni diversi da quelli di origine o all'estero hanno determinato quella perdita di contatti di cui si è fatto cenno e costretto l'Amministrazione ad inseguire da una località all'altra gli aventi diritto. Questi d'altro canto, scarsamente interessati a percepire indennizzi resi sempre più esigui dalla svalutazione monetaria e dalla ripartizione fra più beneficiari, non hanno corrisposto alla richiesta di documenti lasciando le pratiche in uno stato di perenne pendenza.

Il disegno di legge n. 604, agli articoli 1, 2 e 3, prevede la presentazione dei documenti già richiesti sia per coloro che hanno ricevuto la notifica del provvedimento di liquidazione, rimasto poi ineseguito, sia per quanti altri hanno ancora pratiche pendenti. Qui si pone subito il problema di tentare di fissare termini e modalità precisi, con alleggerimento delle procedure e dei metodi di accoglimento e di presentazione delle documentazioni, per consentire di fissare un termine entro il quale questo problema possa essere considerato chiuso.

Tale onere costituirebbe una manifestazione di volontà intesa a dimostrare l'interesse alla prosecuzione del procedimento amministrativo.

Al riguardo si fa tuttavia osservare che i suddetti adempimenti, mentre possono rivelarsi giustificati per i primi (titolari di provvedimenti notificati), essendo questi a conoscenza dell'importo della liquidazione e dei documenti necessari per percepirla, sarebbero difficoltosi e inopportuni per gli altri giacchè questi a volte ignorano addirittura quali danni siano stati a suo tempo denunciati dai loro danti causa. Per questi ultimi, la volontà di conseguire i benefici previsti dalla legge potrebbe rivelarsi più esplicita e meno onerosa se fosse manifestata mediante una semplice istanza confermativa da presentarsi entro termini sufficientemente ampi (ad esempio 2-3 anni).

Si propone, pertanto, di eliminare gli articoli 1, 2 e 3 del testo sostituendoli con una nuova norma formulata in tal senso: la mancata presentazione dei documenti sospende a tempo indeterminato l'istruttoria della pratica e ne impedisce la definizione.

Per eliminare tali inconvenienti ed accelerare l'*iter* amministrativo, l'articolo 4 del disegno di legge n. 604 prescrive termini precisi (90 giorni) per la produzione dei documenti eventualmente richiesti.

La validità dei motivi che giustificano questa norma consiglia di riprodurla nel nuovo testo, salvo modificare, ampliandoli fino a 6 mesi, i termini di cui sopra ed eliminare la decadenza nel caso di mancato adempimento. L'Amministrazione, infat-

ti, ha sempre la possibilità di provvedere sulla base della documentazione agli atti.

La complessità delle procedure mediante le quali debbesi pervenire all'adozione dei provvedimenti di definizione, sia concessivi che negativi, è un'altra delle cause della lentezza dell'*iter* amministrativo, tanto più ingiustificata quando si tratti di danni di modesto importo. In particolare, si ricorda che l'Amministrazione, in base alla legislazione vigente, è tenuta ad esperire accertamenti e a richiedere il parere degli organi tecnici statali competenti secondo la natura dei beni danneggiati o distrutti.

Avviene che gli organi investigativi, a distanza di tanto tempo dagli eventi, non siano in grado di svolgere indagini sulla sussistenza e consistenza dei danni, specie se verificatisi all'estero, e che manchi l'organo tecnico statale cui richiedere il prescritto parere, in quanto con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario la maggior parte degli uffici preposti a tale incombenza (uffici del genio civile, ispettorati provinciali dell'agricoltura) sono stati trasferiti alle regioni.

L'articolo 6 tende, per quanto possibile, a realizzare, per le pratiche di modesto importo, uno snellimento delle procedure in vigore prevedendo: al primo e secondo comma, una elevazione dei limiti di importo stabiliti dall'articolo 1 della legge n. 1237 del 1957 e dagli articoli 11 e 12 della legge n. 955 del 1967, entro i quali si possa provvedere alla liquidazione o all'esame del ricorso di parte senza il parere delle competenti commissioni; al terzo comma, la possibilità di liquidare i benefici prescindendo dalle informazioni ed al quarto di avvalersi degli uffici tecnici erariali per il parere e la valutazione dei danni.

Le suddette disposizioni rispondono alle finalità che con la legge si intendono perseguire e possono essere confermate purchè i limiti di importo previsti, che appaiono esigui, siano elevati da lire 10.000 e 50.000, rispettivamente per il contributo e l'indennizzo, a lire 20.000 e 100.000. Questi limiti ovviamente si riferiscono alla base di commisurazione delle provvidenze, per cui, ad

esempio, ad un danno valutato in lire 100.000 ai prezzi del 30 giugno 1943, corrisponderebbe un indennizzo di lire 500.000, 800.000 o 1.500.000 a seconda del coefficiente di rivalutazione applicabile.

L'assoluta insufficienza del personale adetto ai reparti danni di guerra impedisce a molte intendenze di finanza di assicurare la continuità del servizio; l'esiguo numero di pratiche da definire, invece, non giustifica in altri casi il mantenimento in vita di un reparto danni di guerra. A tali situazioni, non previste dal disegno di legge numero 604, può porsi rimedio consentendo ai competenti Ministri, ove si verificano le condizioni, di operare il trasferimento delle pratiche da una ad altra intendenza in grado di farvi fronte. Un procedimento analogo è attualmente in vigore per le commissioni provinciali per i danni di guerra (articolo 15 della legge n. 955 del 1967).

Non è auspicabile invece un trasferimento alla Direzione generale dei danni di guerra in quanto causerebbe una eccessiva concentrazione di pratiche con notevoli difficoltà di smaltimento del lavoro.

La riforma tributaria del 1973, sopprimendo le agevolazioni tributarie previste dagli articoli dal 66 al 71 della legge n. 968 del 1953 e dall'articolo 25 della legge n. 955 del 1967, oltre ad avere arrecato un notevole pregiudizio ai danneggiati, costringendoli a presentare tutta la documentazione in bollo, ed aver creato una disparità di trattamento fra quanti avevano percepito i benefici di legge e quanti avrebbero dovuto ancora percepirli, ha ulteriormente aggravato il fenomeno del disinteresse di parte nei riguardi delle pratiche.

Doverosa ed utile appare, quindi, la reintroduzione (con apposita norma da inserire nel nuovo testo) delle agevolazioni godute in passato, peraltro recentemente richiamate in vita dalla legge n. 16 del 26 gennaio 1980 sui beni abbandonati. Credo che il concetto sia chiaro: si chiede cioè di reintrodurre la facoltà di presentare denunce relative a danni di guerra in carta semplice, come un tempo, stante il fatto che si è registrata una forte esitazione da parte

degli interessati a presentare le domande a causa dei relativi oneri.

Lo stesso disinteresse dei danneggiati si manifesta anche in conseguenza della svalutazione monetaria in corso che colpisce soprattutto coloro che hanno subito danni di non rilevante entità (perdita di attrezzi di lavoro, indumenti personali, arredamenti professionali, eccetera).

Sarebbe opportuno, pertanto, apportare un correttivo all'attuale normativa assicurando in ogni caso un indennizzo minimo (ad esempio lire 30.000) che serva da incentivo per i danneggiati e consenta all'Amministrazione di definire un notevole numero di pratiche di modesto importo attualmente accantonate. Certo, anche l'indennizzo di 30.000 lire non è che sia stimolante. Comunque è già qualcosa che può permettere di chiudere qualcuno di questi casi, data la natura delle domande presentate.

La riduzione degli organici del personale è un altro dei gravi problemi che travagliano il settore dei danni di guerra e impediscono la conclusione dell'attività.

Un valido rimedio potrebbe essere fornito permettendo all'Amministrazione di assumere temporaneamente un limitato numero di personale e di ripristinare lo svolgimento del lavoro straordinario con il sistema del cottimo, per intensificare l'attività e compensare il maggior lavoro derivante dall'applicazione della nuova normativa. Su questo punto dobbiamo metterci d'accordo. Se non possiamo assumere personale a tempo indeterminato che rientri poi nei ruoli dell'Amministrazione perchè prevediamo un periodo di tempo preciso per la risoluzione delle pratiche, credo che l'ipotesi formulata in questa sede, anche se non si concilia forse con gli accordi sindacali nell'ambito della pubblica amministrazione, vada tenuta presente per l'esigenza, sostenuta da tutti, di chiudere l'annosa vicenda dei danni di guerra.

A conclusione della presente esposizione, si prospetta inoltre l'opportunità di pervenire alla soppressione del Commissariato per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra, istituito con decreto-legge

6<sup>a</sup> COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (4 febbraio 1981)

25 marzo 1948, n. 674, ed al trasferimento delle sue competenze alla Direzione generale dei servizi speciali e del contenzioso.

Tale provvedimento si rende necessario in quanto attualmente è residuo un numero esiguo di pratiche (circa 30) che non giustifica il mantenimento di una separata organizzazione, sorta per esigenze straordinarie ormai quasi interamente esaurite.

T A R A B I N I . La Corte dei conti mi sembra che tuoni .

N E P I , *relatore alla Commissione*. Apunto. Quindi abbiamo voluto anche inserire quest'altro aspetto, non importante ma significativo, per evitare che tutto si riduca ad un qualcosa di obiettivamente inutile nell'ambito dell'Amministrazione del tesoro.

Vorrei quindi sottoporre alla Commissione delle ipotesi di modifica del disegno di legge, onde poter migliorare in modo più adeguato alle reali esigenze il suo articolato.

Le modifiche che verrebbero proposte ai singoli articoli, sulla base, da un lato, delle indicazioni dell'Amministrazione, dall'altro delle richieste dell'Associazione danneggiati di guerra, tengono conto del fatto che esistono due aspetti contrastanti tra loro.

L'Amministrazione tende a curare in modo particolare la definizione, in termini precisi, dell'attività residua della Direzione generale danni di guerra; a porre tempi rigorosi, procedure certe; a dare agli aventi diritto la possibilità, entro limiti di tempo sufficienti, ma anche ben delimitati, di chiudere questo rapporto in senso positivo o negativo e di assumersi, anche direttamente, la responsabilità di rispettare i tempi che la normativa prevederebbe per quanto riguarda la definizione totale di tutto il residuo.

Da parte sua, l'Associazione dei danneggiati di guerra pone alla base delle sue legittime preoccupazioni di rappresentanza degli aventi diritto una serie di condizioni, su alcune delle quali è d'accordo anche l'Amministrazione, relative alla riapertura, in alcuni casi, dei termini.

L'Amministrazione si oppone, e devo dire che lo stesso relatore non è ancora troppo convinto, perchè a fronte delle residue 885.000 pratiche, si rischia di vedere riversarsi sui tavoli dell'Amministrazione alcune altre centinaia di migliaia e forse milioni di pratiche, stante la motivazione che viene portata dall'Associazione, che i nuovi provvedimenti finiscono con il favorire le pratiche residue e non consentono alle pratiche definite di poter utilizzare i benefici che verremmo a riconoscere alle pratiche residue.

Questo è un problema delicato che comporta non solo la difficoltà di definire i tempi di conclusione dell'attività dell'Amministrazione, non solo la probabilità di ingigantire le strutture centrali e periferiche di questo settore, ma, evidentemente, la necessità di fare anche dei calcoli sulla spesa, che raggiunge — se sono attendibili le cifre che mi sono state date (non le ho ancora verificate) — l'ordine di 1-2 migliaia di miliardi; e con l'aria che tira non credo che reperire questi fondi sia facile. In questo modo si consentirebbe una più accentuata rivalutazione dei danni subiti, in ragione dell'esigenza di riassorbire una quota cospicua di inflazione monetaria che non verrebbe coperta neanche dalle quote rivalutate, previste in questo disegno di legge.

Questi sono i due punti fondamentali che ho voluto, sia pure in sintesi, a conclusione della relazione, sottoporre alla Commissione. Mi farò carico di dare più dettagliate indicazioni in ordine a questi due punti entro quel tempo minimo necessario che mi consenta di presentare una documentazione di sintesi che sia immediatamente leggibile ed interpretabile da parte degli onorevoli colleghi.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Nepi per la sua relazione. Mi sembra che ci abbia dato un quadro molto chiaro della portata del disegno di legge ed abbia, inoltre, fatto presente che sarebbe sua intenzione prospettare alla Commissione degli emendamenti suggeriti anche dalla competente sede ministeriale, oltre che far presenti alla Commissione suggerimenti che

6° COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (4 febbraio 1981)

verrebbero da parte dell'Associazione che rappresenta i danneggiati di guerra.

Ritengo, quindi, che sarebbe cosa utile se il senatore Nepi potesse fornire alla Commissione un quadro sinottico che contenga il disegno di legge del Governo, le proposte di modifica che vengono praticamente dall'Amministrazione, che sono state fatte proprie o, comunque, di cui si fa portatore il relatore, e poi le eventuali proposte dell'Associazione.

Questo consentirebbe ai colleghi di potersi soffermare sulla relazione che è stata tenuta, vedere quali possono essere le prospettive per una discussione articolata e, quindi, avere il tempo sufficiente per prepararsi.

Direi pertanto di non procedere oggi all'ulteriore esame del disegno di legge: non apriamo neppure la discussione generale perchè credo che anche la discussione generale possa essere influenzata dalla presentazione delle proposte di modifica.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 11,15.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il Direttore* Dott. GIOVANNI BERTOLINI