

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CERVONE, CAROLLO e COCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 AGOSTO 1976

Modifiche alle disposizioni che regolano il procedimento
relativo al risarcimento dei danni di guerra

ONOREVOLI SENATORI. — Nella precedente legislatura numerosi parlamentari di ogni parte politica, in considerazione della gravità del problema del risarcimento dei danni di guerra, avevano presentato varie proposte di legge. In particolare al Senato furono presentati i disegni di legge:

n. 45, del 25 maggio 1972, d'iniziativa dei senatori De Luca e Del Nero;

n. 122, del 4 luglio 1972, d'iniziativa del senatore Vignola;

n. 220, del 21 luglio 1972, d'iniziativa del senatore Minnocci;

n. 1650, del 21 maggio 1974, d'iniziativa dei senatori Premoli e Brosio;

alla Camera furono invece presentate le seguenti proposte di legge:

n. 439, del 7 luglio 1972, del deputato Caldoro;

n. 1667, del 14 febbraio 1972, dei deputati Abelli, De Micheli ed altri;

n. 648, del 2 agosto 1972, del deputato Cervone ed altri;

n. 579, del 28 luglio 1972, dei deputati Assante ed altri;

n. 669, del 2 agosto 1972, dei deputati Cocco Maria ed altri;

n. 890, del 6 ottobre 1972, dei deputati Felici, Lobianco, Vespignani ed altri;

n. 1650, dell'8 febbraio 1973, del deputato Bernardi;

n. 2183, del 25 maggio 1973, del deputato Bologna;

n. 2886, del 23 marzo 1974, dei deputati Spinelli ed altri;

n. 2965, del 22 maggio 1974, dei deputati Ferioli ed altri.

Per quanto riguarda la Camera, la Commissione finanze e tesoro, alla quale erano state assegnate queste proposte di legge, decise di esaminarle congiuntamente e quindi di nominare un Comitato ristretto, con

il compito di approfondire gli aspetti delle varie iniziative di legge e di stilare un testo unificato, che avrebbe dovuto essere sottoposto poi alla sua attenzione per l'approvazione.

Il Comitato, terminati i suoi lavori, aveva redatto un testo unificato e stava per pervenire alla sua approvazione, facendo sperare in una relativamente rapida soluzione del problema, quando la prematura fine della VI legislatura ha cancellato queste speranze.

I sottoscritti, pertanto, nella preoccupazione di vedere irrisolto un problema così importante e facendo tesoro del lavoro svolto dal citato Comitato ristretto della Camera dei deputati, le cui soluzioni in parte erano state anche accolte dal Governo, in pieno accordo con l'ex Associazione nazionale sinistrati e danneggiati di guerra, ora Associazione nazionale per la ricostruzione fra danneggiati di guerra, hanno deciso di presentare questo nuovo disegno di legge.

Essi hanno voluto trattare le linee essenziali delle citate proposte di legge per mettere in evidenza che il presente disegno di legge è da considerarsi come la continuazione naturale di quelle.

Certo la situazione attuale del risarcimento dei danni di guerra e quella connessa alla ricostruzione dei fabbricati di civile abitazione trovasi, a oltre trenta anni dal termine delle ostilità, purtroppo ancora lontana da quella conclusione auspicata dal Parlamento, dagli interessati e dalla stessa pubblica opinione, e rappresentata ovviamente dalla liquidazione da parte degli uffici statali competenti di tutte le pratiche ancora giacenti, nonchè dal completamento della ricostruzione edilizia.

Nè ad alcuno sarà sfuggita l'eco che tale situazione ha avuto negli ultimi tempi sulla stampa quotidiana e di ogni tendenza politica: trattasi infatti di centinaia di migliaia di pratiche ancora da definire e, nel settore dell'edilizia, di un numero all'incirca equipollente di vani ancora da ripristinare.

Orbene, tale situazione, certamente deficitaria, non può non attribuirsi, almeno in parte, alla complessità e soprattutto alla inadeguatezza della legislazione vigente: questa, infatti, risulta ancora carente a risol-

vere tutta una serie di situazioni di notevole importanza sociale ed economica, e ciò nonostante vari recenti provvedimenti, indubbiamente ben accolti dalle categorie interessate: la legge del 13 luglio 1966, n. 610 e quella del 29 settembre 1967, n. 955.

* * *

Con l'articolo 1 si ritiene opportuno, al fine di risolvere rapidamente il problema delle centinaia di migliaia di pratiche accantonate perchè incomplete nella documentazione o per disinteresse dei titolari, dare la possibilità agli intendenti di finanza di liquidare le pratiche sulla scorta della sola documentazione agli atti.

Appare inoltre utile fissare un termine entro il quale gli interessati debbano presentare i documenti richiesti, pena l'estinzione dei diritti derivanti dalla denuncia stessa.

In ordine all'argomento, si fa presente che la Direzione generale danni di guerra ha emanato una circolare, la n. 163 del 26 marzo 1973, con la quale si tenta di risolvere il problema, nei limiti delle norme vigenti; trattasi ovviamente di soluzione amministrativa, in quanto le norme attuali non prevedono in alcun caso l'estinzione dei diritti derivanti dalla denuncia di danni di guerra a suo tempo avanzata. Da qui la necessità di una norma di legge che serva a dare certezza di diritto al cittadino e nel contempo a confermare la validità giuridica di analoga iniziativa già assunta dalla pubblica amministrazione.

L'articolo 2 ha lo scopo di abbreviare le procedure di liquidazione, semplificandole radicalmente. In tal modo si dovrebbero ottenere due importanti risultati: il primo di poter finalmente liquidare l'indennizzo a sinistrati che per modesti importi aspettano da anni; il secondo di sollevare le intendenze di finanza dall'onere di dover esperire un complesso lavoro istruttorio anche per le pratiche di piccolo importo, ritardando così la definizione di tutte le altre pratiche in carico.

A tal fine si propone una procedura automatica e forfettaria che eliminerebbe la ne-

cessità di interpellare ogni altro organo dello Stato.

La proposta prevede infatti che, per i danni ai beni di uso domestico, ai beni artigianali, eccetera, ove l'importo della domanda a suo tempo presentata sia inferiore a 1 milione, l'importo della liquidazione sia fissato in lire 300.000, ovvero lire 600.000 ove trattasi di beni perduti nei territori ceduti in base al Trattato di pace.

A sostegno della proposta si osserva che, a distanza di trenta anni dagli eventi bellici, è estremamente difficoltoso stabilire l'effettivo ammontare del danno, soprattutto ove trattasi di beni mobili, dei quali non è rimasta traccia.

Si ritiene che, con la procedura proposta, lo Stato potrebbe definire il 95 per cento delle pratiche in sospeso entro due anni dalla emanazione della legge e con un aggravio di poco superiore a quello che affronterebbe ove dovesse provvedere alle stesse liquidazioni in base alle norme vigenti.

L'articolo 3 stabilisce che i beni di proprietà degli enti locali — sia istituzionali che patrimoniali — usufruiscano dei benefici previsti dalla legge base sui danni di guerra (legge 27 dicembre 1953, n. 968), dietro domanda dell'ente stesso e purchè lo Stato non abbia già provveduto al ripristino, anche se sia stato emesso decreto negativo ai sensi della stessa legge n. 968, contro il quale non sia stato presentato ricorso o lo stesso ricorso sia stato rigettato dal Ministero.

Le stesse osservazioni valgono per quanto concerne il secondo comma.

Relativamente, infine, al terzo comma, occorre notare che, senza di esso, non si potrebbe ottenere una pratica attuazione dei primi due commi in quanto molti enti non hanno provveduto ad avanzare ricorso avverso i decreti negativi delle intendenze di finanza.

Per quanto riguarda le modalità di pagamento all'articolo 4 si propone, anche in relazione all'avvenuto slittamento del valore della moneta, che questo venga effettuato in contanti fino a lire 3 milioni e, per la parte che supera tale importo, in titoli del debito pubblico: così come già previsto dalla legge 29 ottobre 1954, n. 1050, per quanto

riguarda i beni abbandonati in seguito alla attuazione del Trattato di pace.

Si reputa opportuno con la normativa contenuta nell'articolo 5, abrogare per tutti i settori, ad eccezione di quello della Marina mercantile le norme relative all'imposizione di limiti alle liquidazioni in quanto, data la svalutazione della moneta, tali limiti non hanno più ragione di esistere.

Si ritiene necessario adottare invece per il settore escluso — Marina mercantile — nuove modalità che valgano sia a mantenere — nello spirito della legislazione che si modifica — per detto settore una disciplina diversa da quella prevista per gli altri settori, sia, al tempo stesso, a compensare la Marina mercantile del trattamento troppo restrittivo riservatole sinora.

Va detto infatti che attualmente nel settore di cui trattasi l'unità navale è considerata unico cespite al termine dell'articolo 8 della legge 29 settembre 1967, n. 955; le sue parti cioè non possono essere di liquidazione autonoma.

Ciò è tanto più grave ove si rifletta che applicando i limiti previsti dall'articolo 28 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, modificato dall'articolo 19 della succitata legge 29 settembre 1967, n. 955, per una nave, anche se di grande tonnellaggio, l'importo del risarcimento non può essere superiore a lire 52 milioni circa, pagabili in più di trenta anni.

E si rifletta ancora che con il sistema attuale di applicazione dei limiti, se la nave fosse stata di proprietà, come il più delle volte avveniva, di più caratisti, questi verrebbero a riscuotere indennizzi di importo irrisorio, pur avendo perduto a suo tempo beni di importo considerevole.

Si aggiunga che in molte zone, come la Liguria, l'acquisto di carati rappresentava una diffusa forma di piccolo risparmio.

Tengasi poi presente che con l'attuale sistema di applicazione dei limiti il contributo per la ricostruzione viene a perdere il suo scopo: e ciò perchè il suo importo estremamente limitato non può ovviamente costituire un incentivo alla ricostruzione stessa.

Nè si pensi che i criteri proposti possano arrecare un grave onere all'erario, sia in

quanto le unità navali di medio e grosso tonnellaggio perdute nell'ultimo conflitto ammontavano solo a poche centinaia, sia in quanto, in ogni caso, l'onere stesso rientrerebbe nello stanziamento previsto dall'articolo 56 della legge 27 dicembre 1953, n. 968.

Sembra pertanto opportuno e consono ad un concetto di giustizia nei riguardi della Marina mercantile adottare, per la liquidazione dei danni di guerra, i criteri di cui al presente articolo.

Con l'articolo 6 si ritiene equo rivalutare il coefficiente di commisurazione dell'indennizzo in considerazione della svalutazione intercorsa in questi anni.

Basti pensare — per rimanere nel campo dei danni di guerra — che il coefficiente di rivalutazione previsto per l'industria è passato da 51 (anno 1953) a 156 (anno 1974) e quello relativo alla ricostruzione edilizia da circa 45 (anno 1953) a 242 (anno 1974); per cui si può stabilire in oltre 100 l'indice medio di svalutazione (del settore industriale e di quello edilizio) in questi ventitrè anni.

È inoltre da considerare l'ulteriore danno subito da chi ancora non abbia ottenuto l'indennizzo, che, concesso a suo tempo, avrebbe fruttato, per lo meno, degli interessi al suo possessore.

Si ritiene quindi necessaria questa variazione del coefficiente, al fine di sanare una situazione di evidente disparità nei riguardi di chi non ha ancora avuto la liquidazione del proprio danno di guerra.

Si badi bene che questa iniziativa non recherà alcun aggravio nel lavoro della pubblica amministrazione, in quanto — come specifica l'articolo — essa si applicherà solo alle liquidazioni effettuate dopo l'emanazione della legge.

L'articolo 7 del presente disegno di legge tende a sanare una grave situazione relativa alle istanze per danni di guerra. Molti mezzadri, infatti, che avevano subito fatto domanda di risarcimento dei danni subiti, non hanno potuto mai vedere accolta questa loro richiesta, in quanto i proprietari dei fondi non avevano presentato la dichiarazione concernente la suddivisione dei prodotti.

L'articolo 8 stabilisce norme più chiare per il funzionamento delle commissioni di liqui-

dazione: partendo dal presupposto che non è giustificabile che l'Amministrazione non tenga nel debito conto il loro parere, in quanto in quella sede avviene un esame esauriente dell'istanza e dei documenti probatori, condotto collegialmente da parte degli stessi rappresentanti delle varie amministrazioni statali, che, peraltro, costituiscono la maggioranza, nonché delle categorie interessate.

È pertanto un atto di fiducia verso decisioni di organismi collegiali che, voluti da norme di legge e composti di persone altamente qualificate, possono essere considerati i più idonei allo scopo.

Per quanto riguarda le liquidazioni coatte (art. 9), si ritiene necessario che il Parlamento legiferi per questa delicata questione. Se cioè i contratti stipulati da ditte italiane con le unità germaniche debbano ritenersi inclusi o meno fra i fatti di guerra risarcibili a norma della legge 27 dicembre 1953, n. 968, e successive integrazioni legislative.

La questione riveste notevole importanza per il numero di tali contratti sia, soprattutto, per i suoi aspetti giuridici. Per quanto riguarda questi, si tratta da una parte di risarcire le persone fisiche e giuridiche che furono costrette, non potendosi esimere, ad accettare dalle forze armate germaniche liquidazioni inique (vedi art. 2 della legge 29 settembre 1967, n. 955), e nel contempo a non premiare delle persone che collaborarono con dette forze, fornendo i mezzi per il loro sforzo bellico e probabilmente lucrando sopra.

Sarà opportuno in merito ricordare i precedenti legislativi e giuridici della questione:

con decreto legislativo luogotenenziale dell'8 maggio 1946, n. 428, all'articolo 5 si sanciva l'esclusione di ogni pagamento dei debiti per forniture, lavori, requisizioni, effettuati dalle forze armate germaniche, oppure nel loro interesse;

la legge 29 settembre 1967, n. 955, all'articolo 2, includeva fra i fatti di guerra, risarcibili a norma della legge 27 dicembre 1953, n. 968, le « liquidazioni coatte »;

la Commissione centrale per i danni di guerra del Ministero del tesoro — sezione

speciale — con decisione del 10 luglio 1969 esprimeva il parere:

(*Omissis*)

a) le commesse industriali imposte da tedeschi alle industrie nazionali — in tempo ed in regime di occupazione militare — presentano carattere solo apparentemente di rapporto contrattuale di diritto privato. In effetti, infatti, si può ritenere che il carattere contrattuale delle commesse sia talmente snaturato, date le condizioni del momento, da essere addirittura assente, per cedere il posto ad un rapporto dove l'imperio dell'occupante ha svolto un ruolo essenziale;

b) non è affatto decisivo il *nomen juris* adoperato dalle parti per qualificare un negozio giuridico. Nel caso di specie, ciò che viene definito « commessa » può essere, invece, sostanzialmente una impostazione coatta o una « requisizione ».

Ma successivamente la Direzione generale danni di guerra ha mutato parere ed ha dato disposizioni ai dipendenti uffici nel senso che qualsiasi fornitura alle forze armate germaniche, anche se effettuate coattivamente, non possa rientrare nei casi previsti dalla legge n. 955.

Tale impostazione appare in contrasto con detta legge, in quanto è evidente che le « liquidazioni coatte » non potevano che avvenire in relazione a contratti, del pari coatti. Senza aggiungere che il brusco cambiamento di disposizioni della Direzione generale danni di guerra disorienta gli uffici liquidatori e i danneggiati.

È quindi evidente la necessità di un chiarimento in sede legislativa.

Tutto ciò è richiesto oltre che dalla chiarezza del diritto dall'evitare speculazioni e quindi da esigenze di moralizzazione.

L'articolo 10 intende risolvere la posizione degli autotrasportatori militarizzati. L'attuale legislazione prevede due differenti trattamenti per gli autotrasportatori militarizzati in Africa settentrionale che ebbero i loro

automezzi danneggiati dalla guerra, a seconda che essi perdettero i loro automezzi in Africa settentrionale o verosimilmente nei territori adiacenti (Tunisia-Egitto).

Infatti, nel primo caso essi sono stati liquidati in base al coefficiente 15, nel mentre nel secondo caso, essendo stati i loro automezzi militarizzati o requisiti dalle autorità militari, gli automezzi stessi sono liquidati in base all'articolo 4 del decreto istitutivo del Commissariato contratti di guerra (decreto legislativo luogotenenziale del 25 marzo 1948).

Orbene, tale decreto liquidava in effetti il periodo di noleggio e non la perdita del bene.

Senza aggiungere che sinora la Direzione generale dei danni di guerra non ha provveduto a liquidare anche la perdita del bene, cosa differente dal periodo di noleggio.

Tengasi inoltre presente che, in base alla attuale legislazione, anche in caso di concessione di indennizzo per danni di guerra, questo verrebbe liquidato in base al coefficiente 5, in quanto si tratterebbe di bene perduto all'estero.

L'articolo che si propone tende a sanare tale profonda differenza fra l'una e l'altra categoria degli autotrasportatori.

Appare equo infine (art. 11) esentare i contributi e gli indennizzi per danni di guerra dall'applicazione della nuova imposta, così come lo erano dall'IGE.

Si ritiene inoltre opportuno chiarire che tale esenzione si riferisce ai vari atti relativi alle procedure di liquidazione e a quelle relative al ripristino dei beni.

* * *

Si è ritenuto opportuno sottoporre all'attenzione degli onorevoli senatori, mediante questo disegno di legge, un ristretto numero di norme che possano contribuire ad una definizione soddisfacente del problema.

L'auspicio è che non abbia a passare altro tempo prezioso per venire incontro ad attese e speranze.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Ministero del tesoro — Direzione generale danni di guerra — e gli intendenti di finanza, nel campo di rispettiva competenza, effettueranno le liquidazioni, per quanto riguarda le denunce avanzate da titolari, o loro aventi causa, che non abbiano risposto alle richieste dell'autorità competente relative alla presentazione della documentazione prescritta in base alla sola documentazione agli atti.

Il provvedimento di liquidazione verrà notificato al titolare o all'avente causa presso l'ultimo indirizzo risultante agli atti, nonchè a mezzo di affissione all'albo comunale del relativo comune.

Trascorsi 180 giorni senza che agli uffici liquidatori siano pervenuti i documenti richiesti con il provvedimento di cui sopra, la relativa denuncia verrà considerata estinta a tutti gli effetti.

Art. 2.

Per i danni ai beni di uso domestico, ai beni artigianali ed agricoli, appartenenti questi a coltivatori diretti, mezzadri ed affittuari, ai beni relativi al commercio al dettaglio, nonchè alle unità immobiliari di abitazione, gli intendenti di finanza ed il Ministero del tesoro, per quanto di rispettiva competenza, ove la domanda sia di importo inferiore a lire 1 milione, provvedono, in deroga a tutte le procedure previste dagli articoli 16, 17 e 18 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, alla liquidazione dell'indennizzo corrispondendo l'importo forfettario di lire 300.000.

Per i danni previsti dall'articolo 51 della citata legge, l'importo forfettario della liquidazione è stabilito in lire 600.000.

Nei casi sopra previsti, ed ove l'originario danneggiato sia deceduto, gli eredi saranno tenuti a presentare la sola dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, di cui all'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, attestante il loro diritto alla successione.

Lo Stato rimane comunque estraneo ai rapporti fra gli eredi, nonchè fra questi ed

i terzi che abbiano eventualmente percepito la liquidazione.

Avverso le liquidazioni effettuate in conformità del presente articolo non è ammesso ricorso al Ministero del tesoro.

Dette liquidazioni verranno effettuate anche relativamente alle denunce già liquidate e per le quali:

a) pende ricorso;

b) gli interessati non abbiano ancora prodotto la documentazione richiesta.

Art. 3.

I beni danneggiati dalla guerra di proprietà degli enti locali, aventi fini istituzionali e patrimoniali, sono ammessi ad usufruire dei benefici della legge 27 dicembre 1953, n. 968, a domanda dell'ente proprietario, purchè lo Stato non abbia provveduto alla loro ricostruzione entro la data di emanazione della presente legge.

Del pari sono ammessi ad usufruire dei benefici della legge 27 dicembre 1953, n. 968, a domanda dell'ente proprietario, le opere, impianti e materiali previsti dalla legge 14 giugno 1949, n. 410. Le somme erogate dallo Stato a norma di questa legge verranno trattenute conformemente all'articolo 11 della legge 27 dicembre 1953, n. 968.

Le domande previste dai commi precedenti potranno essere avanzate anche se sia stata emessa, in relazione all'articolo 2, lettere a) e b) della legge 27 dicembre 1953, n. 968, precedentemente all'emanazione della presente legge, decreto di rigetto ed anche se avverso detto decreto non sia stato presentato ricorso o lo stesso ricorso sia stato rigettato dal Ministero.

Art. 4.

L'articolo 1 della legge 11 febbraio 1958, n. 89, è sostituito dal seguente:

« Salvo il caso previsto dall'articolo 43 della presente legge, l'importo delle liquidazioni degli indennizzi e dei contributi è corrisposto, per ogni singolo cespite, nel modo seguente:

sino a tre milioni, in contanti ed in un'unica soluzione;

per la parte che superi tale importo in titoli del debito pubblico, di cui alla legge 29 ottobre 1954, n. 1050 ».

Art. 5.

L'articolo 28 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, modificato dall'articolo 19 della legge 29 settembre 1967, n. 955, è abrogato.

Sono altresì abrogate le parole: « da considerarsi unico cespite », contenute nell'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 8 della citata legge n. 955.

I limiti già previsti dal citato articolo 28 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, e successive integrazioni e modificazioni, si applicano invece, per quanto riguarda la liquidazione di indennizzi o contributi per la perdita o il danneggiamento di navi e galleggianti, per ogni mille tonnellate di stazza lorda, o frazione, componenti il singolo natante, sino a tremila tonnellate; per ogni tremila tonnellate di stazza lorda, o frazione, per le ulteriori quote da tremila in poi.

In relazione al disposto di cui al comma precedente verranno integrate le liquidazioni già effettuate, a domanda dell'interessato.

Art. 6.

A partire dalle concessioni effettuate successivamente all'emanazione della presente legge, il coefficiente per la commisurazione dell'indennizzo è elevato da cinque a otto.

Art. 7.

Dopo il primo comma dell'articolo 23 della legge 29 settembre 1967, n. 955, è aggiunto il seguente:

« La suddivisione dei prodotti fra proprietario e mezzadro viene calcolata nella misura del 50 per cento, nel caso non risulti dagli atti la quota spettante a ciascuno ».

Art. 8.

L'articolo 22 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, è sostituito dal seguente:

« Gli interessati possono presentare agli uffici competenti ed alle commissioni di liquidazione documenti e memorie.

Ai fini di quanto previsto dal presente articolo, l'Amministrazione notificherà al sinistrato le risultanze dell'istruttoria e la data di discussione in commissione almeno trenta giorni prima della data stessa.

I pareri delle commissioni sopracitate sono vincolanti per l'Amministrazione ».

Art. 9.

Le liquidazioni coatte, previste dalla lettera *b*) dell'articolo 2 della legge 29 settembre 1967, n. 955, sono identificate in quelle avvenute a seguito di accertata coercizione, nonchè in relazione a contratti, aventi per oggetto forniture di beni o di servizi, stipulati in dette condizioni, e semprechè gli importi corrisposti siano inferiori di almeno il 50 per cento ai prezzi correnti all'epoca della liquidazione.

Art. 10.

All'articolo 2 della legge 29 settembre 1967, n. 955, è aggiunta la seguente lettera:

« *f*) della militarizzazione o requisizione in proprietà od in uso, effettuate dalle forze armate italiane, di automezzi e loro pertinenze nei territori di cessata sovranità.

A tal fine quale località del danno viene considerata quella nella quale venne emanato il provvedimento di militarizzazione o requisizione ».

Art. 11.

I contributi e gli indennizzi erogati in forza della legge 27 dicembre 1953, n. 968, e successive integrazioni e modificazioni, sono esenti dall'imposta sul valore aggiunto.

Sono altresì esenti da tale imposta i corrispettivi di contratti e forniture relative al ripristino dei beni mobili ed immobili danneggiati dalla guerra, nonchè le prestazioni relative alla procedura di liquidazione, gli interessi percepiti da enti pubblici e privati in relazione agli atti di sconto dei contributi ed indennizzi di cui sopra, ed a quelli di mutuo occorrente per il ripristino del bene.