

(N. 619)

## SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori MONTAGNANI, MARZOLA, CERABONA, PUCCI, NEGRI, SMITH, GRAMEGNA, FABBRI, SPANO, MERLIN Angelina, PAPALIA, ZUCCA, BOLOGNESI, FIORE, PALERMO, RISTORI e LOCATELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1954

## Lotta contro il tugurio.

ONOREVOLI SENATORI. — La crisi dell'abitazione, che si perpetua nel nostro Paese con caratteristiche qualitative e quantitative ogni giorno più allarmanti, trae la sua origine dal fatto che non si sono costruite, né si costruiscono attualmente, case in numero sufficiente per le categorie meno abbienti, e cioè per tutto quel vasto complesso di unità familiari poste dall'attuale struttura economica nella impossibilità di destinare una forte aliquota del loro reddito all'uso di una abitazione prodotta con costi troppo elevati.

È chiaro che, perdurando questo stato di cose (e non avendo l'attuale mercato delle abitazioni la possibilità di produrre manufatti edili a basso costo o comunque accessibili alle limitate risorse delle categorie interessate), una forte aliquota della popolazione è costretta ogni anno a risolvere il proprio problema dell'alloggio o sovraffollando quelli esistenti o provvedendo con mezzi di fortuna alla formazione di qualsiasi tipo di abitazione.

Da un lato quindi, si genera il fenomeno di un progressivo costante sovraffollamento delle poche abitazioni esistenti accessibili con affitti relativamente modesti, e dall'altro, il di-

lagare, tanto ai margini dei grandi e medi agglomerati che nelle borgate e centri rurali, di alloggi di fortuna costituiti da cantine, soi, baracche e da grotte scavate nel tufo.

I tipi di abitazione, che in tal modo si generano sia dalla primitiva struttura esistente, che dalle condizioni naturali ed ambientali più o meno favorevoli entro le quali sono costretti a sorgere, sono i «tuguri» e cioè la più infima espressione della casa, ed in pari tempo il più indegno prodotto di una società organizzata in modo tale nello sviluppo dei suoi rapporti economici e sociali da consentire il sorgere ed il perdurare di tale fenomeno.

Insistiamo in modo particolare sul carattere sociale di tale fenomeno in quanto sappiamo che gli elementi che lo generano e lo regolano sono intimamente connessi tanto alle classi povere della nostra popolazione attiva costretta ad usufruire di tali tipi di abitazione, quanto a quelle categorie sociali a basso livello economico, che essendo escluse dall'uso dell'abitazione per il fatto che la casa sana a buon mercato non è prodotto normale dell'economia capitalistica, nè tanto meno un bene strumentale prodotto in quantità sufficiente ri-

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spetto al normale incremento della popolazione, sono destinate a costituire l'inevitabile potenziale umano atto alla formazione di nuovi tuguri.

Che cosa possa essere, e come possa liberamente manifestarsi e svilupparsi la vita della famiglia in tali tipi di abitazione, entro i quali la promiscuità derivante dal sovraffollamento è la regola, e il contagio la naturale conseguenza, lo dimostrano, con la loro cruda eloquenza, le statistiche relative alla mortalità generale e infantile, allo sviluppo della tubercolosi, della criminalità e della prostituzione, riferite tutte alle determinate condizioni di ordine ambientale.

Non a caso, in altri Paesi, ove il fenomeno del « tugurio » è altrettanto ricorrente come nel nostro, si è preferito demolire le abitazioni infette, e comunque dichiarate inabitabili in quanto il costo dell'assistenza dovuta ai colpiti, era superiore a quello concorrente per la costruzione di nuovi alloggi.

Che cosa costa all'economia nazionale la conservazione delle borgate sorte alla periferia della città di Roma, o delle baracche dei senza tetto e dei piccoli villaggi di fortuna realizzati con materiali di rifiuto alle porte di Milano? Quale somma di energie produttive è ogni anno perduta in dipendenza delle spaventose condizioni di abitabilità entro le quali è costretta a vivere e morire grande parte delle famiglie sovraffollate nelle cantine e negli abbaini nelle casupole semidiroccate del latifondo o nelle borgate rurali prive di acqua e dei servizi igienici più elementari, nelle baite e nelle costruzioni rudimentali di legno, fango e paglia, che si susseguono lungo tutto il crinale appenninico e chiudono con le propagini alpine fino al Delta Padano in un triste cerchio di miseria le più elementari esigenze di vita di centinaia di migliaia di famiglie italiane?

La lotta contro il « tugurio » ha quindi, oltre che inderogabili esigenze di ordine preminentemente sociale, aspetti economici che debbono essere tenuti nella massima considerazione, soprattutto in rapporto al fatto che non è possibile elevare il livello produttivo, né il grado di vita sociale di gran parte della collettività nazionale meno abbiente, se non vengono tempestivamente assicurate le mi-

gliori condizioni di vita all'unità familiare, e cioè una casa sana e a buon mercato, strumento indispensabile per il suo libero e pacifico sviluppo.

Il presente disegno di legge è conformato pregiudizialmente al presupposto che, nel quadro dell'ordinamento economico nazionale in essere, nessun provvedimento sia idoneo non solo a risolvere il problema dell'abitazione ma neppure ad arrestarne i fatti regressivi se preventivamente non sia stato sradicato il fenomeno del tugurio.

*Aspetto quantitativo del problema.*

Una volta stabilita la natura sociale del problema, la sua importanza agli effetti della produttività e dell'economia nazionale, resta da esaminare l'aspetto quantitativo del problema, e cioè il numero dei vani che è indispensabile costruire affinchè possa essere in un primo tempo contenuta la diffusione del « tugurio » e in seguito attuata la sua integrale eliminazione.

I dati di base sono desunti dai « primi risultati dei censimenti 1951 », pubblicati dall'Istituto centrale di statistica, dagli Atti dell'indagine relativa alle case rurali del 1934 e dagli Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria (1952), tutti documenti incompleti e ricchi di quegli indici medi incapaci di rilevare gli esatti rapporti dei fenomeni.

Peraltro, ad onta di ciò, l'aspetto quantitativo risulta ugualmente più pesante di quello presentato dalla notissima indagine sulle condizioni di abitazione del 1934.

I dati che si espongono vanno comunque intesi come valori approssimativi, anche se praticamente essi risulteranno inferiori alla realtà della situazione.

1. — DETERMINAZIONE DEL NUMERO DEI VANI CHE È INDISPENSABILE COSTRUIRE IN SOSTITUZIONE DI QUELLI DA DEMOLIRE PER RICONOSCIUTE RAGIONI DI INABITABILITÀ (« TUGURI »).

A) Dall'inchiesta sulla miseria (Atti, vol. 2°, pag. 33) risulta che ammontano a 232.000 più 92.000 = 324.000 le famiglie viventi in « abi-

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tazioni improprie » e cioè in cantine, soffitte, magazzini, baracche, grotte ecc.; pur ritenendo in 4,06 (Atti, c. s. pag. 34) il numero medio dei componenti la famiglia, ammonta così ad 1.315.440 il numero delle persone necessitanti della casa. In rapporto pertanto al coefficiente di affollamento medio nazionale di persone 1,40 per stanza, consegue per il titolo in considerazione un fabbisogno minimo di circa 940 mila stanze.

*B)* Dalla stessa fonte è rilevabile il numero delle famiglie viventi in alloggi, i quali pur non essendo suscettibili di una piena qualificazione come « abitazioni improprie », non sono neppure qualificabili come vere e proprie abitazioni e costituiscono dei potenziali « tuguri », e cioè negli alloggi sovraffollati nella misura di oltre 4 persone per stanza. Si tratta di ben 545.000 famiglie, corrispondenti a 2.212.700 persone. Anche nella ottimistica ipotesi che il processo di degradazione di questi « quasi-tuguri » possa arrestarsi col ridurne di due terzi il coefficiente di affollamento, si impone la costruzione di circa 1.050.000 stanze, il cui numero risulta dai computi condotti in analogia con quelli sopra specificati sub. *a*).

*C)* Poichè nel calcolo dei vani sono esclusi i servizi computabili almeno ad un vano ogni due stanze e mezza abitabili, e cioè con una previsione di alloggi composti in media di due stanze più i servizi abbiamo quindi un fabbisogno supplementare di vani 800.000 circa.

Totale fabbisogno vani 2.800.000 in cifra tonda.

**2. — DETERMINAZIONE DEL NUMERO DEI VANI CHE È INDISPENSABILE COSTRUIRE IN SOSTITUZIONE DI QUELLI DA DEMOLIRE COME QUOTA DI RINNOVO DEL PATRIMONIO PER IMPEDIRE LA FORMAZIONE DI NUOVI « TUGURI ».**

Al 1941 la quota annua dei vani demoliti era di 17.000 unità, che sul patrimonio esistente rappresentava lo 0,6 per cento. Con tale ritmo di demolizione ogni vano veniva così ad avere una vita di oltre 1.600 anni. Ciò significa che un numero grandissimo di alloggi si declassano ogni anno da « abitazioni » a « tuguri », sia per la decadenza intrinseca del materiale che per la mancata manuten-

zione. È infatti ovvio che in tali tipi di case possono solo abitare le categorie sociali aventi più bassi redditi, impossibilitate a corrispondere un affitto tale da consentire di mantenere il manufatto edilizio in una condizione di abitabilità relativamente efficiente.

Se si dovesse, come logicamente si dovrebbe fare, mantenere la durata del vano abitabile nel termine di anni 50, si avrebbe ogni anno una quota di rinnovo di circa 600.000 vani su un patrimonio edile nazionale di oltre 30 milioni di vani.

Senonchè il soddisfacimento di una esigenza pur così essenziale appare ora praticamente irrealizzabile nel quadro della struttura economica nazionale in essere, e ciò induce a contenere le misure della prima fase della lotta contro il tugurio in rapporto alla capacità della struttura stessa, limitando l'incremento del numero dei vani da costruire da 2.800.000 a 3 milioni ed assegnando *sei anni* per la loro realizzazione, in ragione, quindi, di 500.000 vani all'anno.

Tutto quanto sopra — giova ripeterlo — agli esclusivi effetti della lotta contro il tugurio e quindi senza tener conto alcuno dell'ordinario fabbisogno derivante dall'incremento demografico, che dovrà essere invece coperto dalla legislazione ordinaria in materia edilizia.

Così pure occorre puntualizzare il fatto che le misure proposte, mentre sono adeguate al fine della *soppressione del "tugurio"*, lasciano ancora coperti altri problemi inerenti alla *prevenzione della sua formazione*, da affrontarsi e portarsi a soluzione in un immediato secondo tempo.

*Aspetto qualitativo.*

Il problema della distruzione del tugurio e delle condizioni che lo determinano è tale da richiedere una legislazione del tutto particolare, come del tutto particolari ne saranno gli elementi costitutivi e quindi gli organismi responsabili preposti alla realizzazione pratica e ai relativi controlli.

Una legge quindi che, sulla scorta della realtà obiettiva sulla situazione del mercato degli alloggi, preveda sia qualitativamente che quantitativamente la costruzione di abitazioni de-

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stinate esclusivamente a coloro che, per essere con i loro redditi al di sotto o ai limiti del minimo vitale, sono stati fino ad oggi in gran parte esclusi dall'uso delle abitazioni sovvenzionate.

Tale previsione è formulata in rapporto ad un concetto d'uso dell'abitazione e ad un programma produttivo avente valore reciproco integrativo e cioè:

a) di considerare la casa come un *servizio sociale* e cioè un diritto del cittadino all'abitazione e un dovere dello Stato di provvederla con un costo proporzionale alle reali responsabilità di reddito dell'interessato;

b) di formulare un programma di costruzioni annuali comprendente tanto la produzione di abitazioni da destinarsi in sostituzione dei tuguri esistenti o di abitazioni dichiarate inabitabili per ragioni di igiene e sicurezza statica, quanto la produzione di quelle occorrenti per impedire che il fenomeno del tugurio si manifesti su quella parte di incremento annuo della popolazione escluso dall'uso della casa in conseguenza dell'insufficiente numero di abitazioni annualmente prodotte.

Tanto il concetto di uso dell'abitazione quanto il relativo programma di produzione generano a loro volta le cognizioni entro le quali il manufatto edilizio dovrà essere elaborato, essendo ovvia l'assoluta necessità di ottenere un prodotto che dal punto di vista qualitativo abbia in sè la garanzia di non costituire per una errata impostazione economica di costi il tugurio del domani.

*In primo luogo* è indispensabile che la scelta del terreno edificabile sia tale da assicurare le migliori condizioni di abitabilità al manufatto edilizio e sia con esso nello stesso rapporto di servizio sociale, e cioè staccata da ogni attività speculativa inerente al mercato delle aree.

*In secondo luogo* che la tipologia delle abitazioni da produrre sia in tutto rispondente alle reali necessità dei nuclei familiari interessati, sostituendo il concetto del « minimo », inteso nei suoi rapporti rigidamente economici, con il concetto della « funzione » e cioè della esatta rispondenza del manufatto edilizio alle esigenze di vita della unità familiare, tanto interne che esterne all'abitazione.

*In terzo luogo*, che le modalità costruttive siano legate, tanto a materiali da attenersi a prezzi bassi quanto ad attività produttive degli stessi nell'ambito comunale o regionale per tutta la durata del piano, tenendo presente che nella costruzione vera e propria del manufatto edilizio dovranno intervenire, in misura più larga possibile, organizzazioni di produzione e lavoro su basi cooperative che siano per la loro intrinseca natura scevre di contenuti rigidamente speculativi.

*In quarto luogo*, che i nuovi complessi di abitazione siano dotati di tutti i servizi occorrenti alla collettività in misura tale da assicurare un progressivo costante elevamento del livello di vita igienico, economico, sociale e culturale di tutte indistintamente le unità familiari.

*Situazione di fatto in rapporto alle vigenti leggi in materia di edilizia popolare sovvenzionata.*

Di fronte a questa situazione, che costituisce l'aspetto più appariscente, sebbene meno noto, e comunque il più trascurato della crisi degli alloggi, lo Stato ha sempre preferito adottare provvedimenti di carattere generale, intesi ad attenuare tale crisi nel suo complesso quantitativo, anzichè affrontare gli elementi determinanti, nei loro aspetti qualitativi.

In altre parole: una volta riconosciuta la necessità di una integrazione da parte dello Stato sul costo dell'alloggio (affinchè tale prodotto fosse accessibile alle limitate risorse economiche delle categorie meno abbienti), ogni altra considerazione inerente alla complessità del fenomeno, e soprattutto quella relativa alla individuazione delle categorie investite, è venuta a mancare; con il risultato, ogni giorno più evidente, di escludere dall'uso dell'abitazione proprio quelle categorie sociali che ne avevano maggiore bisogno, appunto perchè situate all'ultimo gradino della scala dei redditi.

Se esaminiamo i provvedimenti adottati dallo Stato in materia è facile rilevare come tutta la complessità delle leggi esistenti tende ad escludere dall'uso della casa una notevole par-

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te della popolazione attiva della città e soprattutto della campagna, e cioè proprio quelle categorie che, per la saltuarietà del loro lavoro e le basse remunerazioni, non possono destinare all'uso dell'abitazione che una infima parte del loro reddito il quale è assorbito pressoché completamente dalle voci « alimentazione » e « vestiario » del loro bilancio domestico.

Infatti, lo Stato è fino ad oggi intervenuto in ordine di tempo e materia con i seguenti provvedimenti :

a) contributo a fondo perduto per abitazioni a carattere popolare da attuarsi nell'ambito degli Istituti autonomi per le case popolari a tale scopo preposti;

b) esenzioni fiscali tendenti a facilitare l'intervento della iniziativa privata nella produzione di abitazioni a basso costo;

c) contributi annuali sul tasso di interesse e ammortamento richiesto dalle operazioni di mutui contratti con gli Istituti di credito edilizio per la costruzione di abitazioni a carattere popolare;

d) reperimento dei fondi occorrenti per la costruzione di abitazioni mediante la tassazione diretta delle categorie lavoratrici interessate e dei rispettivi datori di lavoro con una integrazione da parte dello Stato;

e) integrazione del piccolo risparmio esistente, mediante mutui a basso interesse, da contrarsi con Istituti di credito all'uopo preposti al fine di favorire la costruzione di abitazioni di medio costo.

Si deve però considerare :

a) che i contributi a fondo perduto per la costruzione di abitazioni a carattere popolare possono essere risolti solo se concessi con una proporzionalità inversa ai redditi delle categorie meno abbienti (e cioè massimi in rapporto ai redditi minimi), il che non è mai accaduto, in quanto la misura dei contributi si è sempre manifestata con valori medi e con entità insufficienti rispetto ai bisogni;

b) che le esenzioni fiscali tendono solo a facilitare la produzione di abitazioni accessibili solo a categorie con redditi medi e comunque ben superiori al minimo vitale;

c) che i contributi a scarico degli ammortamenti o interessi nella misura del 4 per cento

per trentacinque anni (corrispondenti, capitalizzati, al 60 per cento del costo della costruzione) possono portare alla produzione di abitazioni a basso costo, ma non ancora accessibili a quelle categorie con redditi al di sotto e al limite del minimo vitale;

d) che il reperimento dei fondi occorrenti per la costruzione di abitazioni mediante la tassazione delle categorie lavoratrici investe soltanto quella parte attiva della popolazione reperibile fiscalmente, tagliando fuori con la meccanica del suo funzionamento l'altra parte non reperibile per la natura saltuaria e particolare del lavoro che svolge e che è invece proprio quella che, per avere redditi inferiori o al limite del minimo vitale, più necessita dell'uso dell'abitazione;

e) che l'integrazione del piccolo risparmio esistente mediante concessione di mutui a basso interesse, favorisce solo i possessori di una parte del denaro occorrente alla costruzione della propria abitazione.

Le conclusioni, alle quali eravamo giunti nell'esame della crisi in rapporto alle categorie sociali che maggiormente ne risentono, trovano piena conferma nella realtà di un mercato edilizio sovvenzionato, che, per la insufficienza dei provvedimenti e la limitata entità dei mezzi posti a disposizione, ha in sè non solamente le premesse per l'aggravamento generale della crisi in quanto le abitazioni prodotte non colmano nemmeno il *deficit* derivante dall'incremento annuo della popolazione, ma quel che è più grave, le condizioni reali, ogni giorno più dure e inesorabili, per la diffusione e la formazione di quella che è la più infima espressione della casa e cioè il « *tugurio* ».

L'altro aspetto dell'intervento dello Stato in questa materia, quale risulta dalle leggi vigenti in materia, è quello per il quale la costruzione di abitazioni idonee per le classi meno abbienti è considerata come onere pubblico a carico di tutta la collettività.

Il mezzo, con il quale l'intervento pubblico diviene praticamente operante per il conseguimento dello scopo della presente legge, può trovarsi evidentemente solo in un sistema di norme le quali lo trasformino in un obbligo pubblico, e cioè in un obbligo gravante su que-

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gli organi che, secondo la nostra Costituzione, rappresentano gli interessi della collettività: questi sono lo Stato e gli Enti locali.

Sulla base di questo principio è impostato lo schema del presente disegno di legge, nel senso di imporre allo Stato quell'obbligo che solo esso può congruamente assolvere, e cioè di imporre agli Enti locali l'obbligo di predisporre ed eseguire i piani stessi.

È proprio nella costituzione dell'onere come obbligo, che si concreta nella formazione di un piano, che consiste la radicale innovazione di questa legge nei confronti di tutto il sistema delle leggi precedenti.

Infatti le stesse leggi emanate sotto il fascismo (vedi testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sulla edilizia economica e popolare) prevedono a carico dei Comuni (articolo 21) e dello Stato, l'onere anche totale della costruzione di case popolari, laddove si verifichi il bisogno di alloggi per le classi meno agiate; e questo onere è previsto da tutte le leggi che dopo la guerra si sono succedute per ovviare alla penuria di abitazioni dipendenti dalle distruzioni belliche (decreto legislativo 1º marzo 1945, n. 153; decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, decreto legislativo 8 maggio 1947, n. 399, legge 25 giugno 1949, n. 409). Ma il difetto fondamentale di questa legislazione è che in nessuna di queste leggi sono apprestati mezzi giuridici per trasformare l'onere in obbligo, sì che il mancato conseguimento degli scopi che in tali leggi venivano proclamati, non si è potuto mai considerare come violazione dei doveri pubblici da parte dello Stato e degli Enti locali sui quali gli oneri stessi gravano. Peggio ancora, l'aver considerato legislativamente gli oneri in questione come delle pure e semplici facoltà ha portato alla conseguenza che essi sono stati subordinati facilmente alle cosiddette « esigenze di bilancio » e le spese necessarie per conseguire gli scopi relativi, si sono potute ridurre fino ai limiti irrisori attuali, determinati soprattutto dalle esigenze dei bilanci militari. La conseguenza di tutto ciò è stata che non si è potuto dare nemmeno esecuzione a quel programma minimo che consisteva nel riparare le più gravi distruzioni portate dalla guerra. Tanto meno poteva attuarsi un razionale programma di costruzioni di abitazioni

al fine di sopperire alla loro cronica mancanza che è uno dei dati di base del nostro ordinamento economico attuale.

Nè a questa cronica mancanza ha potuto in alcun modo ovviare l'attuazione del cosiddetto « Piano Fanfani »; infatti, mentre le leggi che prevedono questo piano (legge 28 febbraio 1949, n. 43, decreto legislativo 4 luglio 1949, n. 436) pongono piuttosto l'accento sul suo scopo di limitare la disoccupazione operaia che su quello di incrementare le abitazioni, l'eccessiva centralizzazione alla quale è stata sottoposta la sua esecuzione, non solo ne ostacola il razionale sviluppo, ma lo distacca nettamente dalle esigenze e dai bisogni concreti delle popolazioni.

E neppure le più recenti formulazioni legislative, sia da parte governativa che da parte di vari gruppi parlamentari, ha finora recato alcun contributo di originalità nel superamento delle vecchie concezioni di ormai comprovata inefficacia nell'aggiornamento dei termini economico-sociali che si trovano alle radici del problema nazionale dell'abitazione.

È vero infatti che va accolta ogni iniziativa volta a prorogare nel tempo l'attività di pubblici enti costruttori di minori dimensioni ed a incrementare il potenziale a spese dello Stato — come il disegno di legge Lorenzi ecc., comunicato alla Presidenza del Senato il 27 gennaio 1954 (n. 364) — ma non diversamente che come strumento particolare ed accessorio di un organo complesso di provvedimenti, nel quale risulti in definitiva avviata una compiuta concezione risolutiva del problema nazionale dell'abitazione.

Ogni innovazione, invece — come per esempio, quella proposta nel disegno di legge Marina, ecc., comunicato alla Presidenza del Senato il 24 settembre 1953 (n. 55), — esplicitamente volta a porre a carico del bilancio statale rilevanti contributi destinati ai lavoratori di dichiarata « quasi agiatezza », risulta in aperto contrasto con le perentorie esigenze della realtà sociale in essere, la quale impone non solo l'abolizione del « tugurio », ma l'eliminazione dei fattori che ne determinano la formazione. Risultati questi che si possono raggiungere soltanto rivolgendo in un primo tempo ogni sforzo della pubblica finanza alla costruzione delle abitazioni destinate ai più poveri.

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E purtroppo un tale contrasto con l'esigenza dell'attività sociale è da ravvisarsi anche nella proposta di legge Sabatini ecc. comunicata alla Presidenza della Camera dei deputati il 16 ottobre 1953 (n. 271), sebbene si intitoli all'ampliamento del Piano I.N.A.-Casa. Essa infatti rappresenta un arretramento, ricco di riflessi sia immediati sia prospettivi, rispetto alle posizioni attuali. Giacchè essa opererebbe nel senso di sgravare viepiù il capitale finanziario e l'Erario dal carico del finanziamento della produzione edilizia popolare per forzarne il trasferimento sulle categorie a reddito meno basso tra quelle lavoratrici, attraverso l'acquisto di obbligazioni imposte come condizione del contributo statale al riscatto. L'adozione della proposta Sabatini, quindi, mentre da una parte aggraverebbe la situazione del sottoconsumo in atto, d'altra parte contribuirebbe a cronizzare viepiù la esclusione dei miseri dall'uso dell'abitazione normale ed il processo formativo di nuovi tuguri.

Quanto alla legge 1º dicembre 1953, n. 901, unitamente ai due disegni di legge di iniziativa governativa comunicati alla Camera dei deputati il 26 gennaio 1954 (nn. 621 e 622), essi stabiliscono nel loro insieme impegni di spesa di miliardi 10,5, da impiegarsi nel settennio 1953-1959 per contributi ad enti costruttori di edilizia popolare, i quali saranno così messi in condizione di eseguire in tale periodo di tempo opere per 259 miliardi, cui corrispondono circa 420 mila vani in ragione di 70 mila vani all'anno. Ma questi provvedimenti si trovano rigidamente ricompresi in quella concessione tradizionale di politica della abitazione che, per le ragioni prima ricordate, non solo non hanno arginato ma neppure preso in considerazione il fenomeno sociale della formazione del tugurio.

Il disegno di legge presentato dal ministro Romita per la «eliminazione delle abitazioni malsane» è del tutto irrilevante di fronte alla esigenza della lotta contro il tugurio. Infatti, nella migliore delle ipotesi, attraverso la misura in esso prevista, non si potrà produrre più di un decimo delle abitazioni necessarie ad eliminare le abitazioni improvvise esistenti. Ciò, senza considerare che tale disegno di legge non si preoccupa neppure di affrontare le cause che generano la piaga del tugurio.

A tutte le defezioni in materia fa fronte il presente progetto di legge, e vi fa fronte senza innovare in alcun modo l'ordinamento giuridico-amministrativo vigente e solo apprestando i mezzi per far funzionare istituti già esistenti i quali, appunto in quanto difettano di disciplina normativa, certo intenzionalmente sono finora rimasti inoperanti.

L'inequivoco riconoscimento della esigenza di un pubblico servizio dell'abitazione e di un conseguente programma comporta ovviamente una nuova sistemazione economica e giuridica della materia con particolare riguardo ai punti seguenti:

a) alla provvista dei mezzi finanziari, sia attraverso l'iniziale assunzione delle spese nei bilanci dello Stato e dei Comuni, sia nella ricerca di fonti di entrata ordinaria, secondo le modalità già accette al piccolo risparmio;

b) all'emanazione di misure atte a garantire che al concorso finanziario della collettività corrisponda il massimo di produzione compatibile con la sua entità e cioè a garantire che esso non si disperda negli intricati rivoli della speculazione dovuta al crescente aumento dei profitti dei monopoli dei materiali da costruire ed alla elevazione del costo terreni in rapporto alla pratica posizione di monopolio dei loro proprietari;

c) ai criteri di commisurazione della corrisposta d'affitto da esigere dai cittadini destinati a godere del servizio dell'abitazione.

Quanto al primo punto è fondamentale principio che l'attività della pubblica finanza ha per oggetto la ripartizione del costo dell'istituendo servizio tra le varie classi sociali, avuto riguardo alle possibilità economiche del Paese ed all'esigenza che non sia ostacolato lo sviluppo della produzione e la formazione del risparmio. Ora è ormai fuori discussione che l'apparato produttivo nazionale nel settore edilizio presenta un elevato grado di inutilizzazione, sì da consentire un immediato aumento della produzione oltre il doppio di quella media di 300 mila vani all'anno raggiunta e superata nel decennio che ha preceduto la guerra.

Lo sviluppo della produzione sarà, quindi favorito dall'intervento statale nel finanziamento dell'attività edilizia, non solo in questo settore, ma anche nelle molteplici industrie

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

connesse, mentre le misure fiscali previste dalla legge proposta ai fini di una maggiore produttività della imposta sui fabbricati non sono, a ragione delle esenzioni stabilitevi, di natura tale da inaridire le fonti del piccolo risparmio alle quali esclusivamente, come s'è visto, può farsi ricorso. Ricordiamo che, anzi, deve approfondirsi in quelle categorie di piccoli risparmiatori che hanno finora disertato il mercato dei titoli pubblici o per mancanza di fiducia in generale o per disinteresse alle attività economiche che ne originavano l'emissione; questi piccoli risparmiatori possono ricercarsi, per esempio, anche tra le popolazioni dei centri rurali, sotto l'impulso dell'interesse a vedere stimolata la vitabilità del rispettivo ambiente economico attraverso una più estesa realizzazione del piano per le abitazioni.

È ovvio che i titoli da offrire devono essere circondati da rigorose garanzie, la prima fra le quali deve essere improntata alla più scrupolosa cautela nella determinazione del limite massimo da imporsi alle emissioni, il quale non potrà, in nessun caso superare la metà del valore delle costruzioni. Spetterà ai Ministri competenti stabilire le modalità relative alle emissioni dei titoli in questione; modalità che dovranno prevedere precise misure al fine di garantire i detentori di piccole quantità di titoli contro i rischi di eventuali svalutazioni.

La revisione dell'imposta sui fabbricati prevista dall'articolo 32 rappresenta la fonte principale di finanziamento per il contributo dello Stato. Essa trova la sua giustificazione obiettiva nell'attuale situazione economica e finanziaria del Paese. La svalutazione monetaria dell'ultimo decennio ha causato degli spostamenti di reddito, una redistribuzione della ricchezza nazionale ed una maggiore concentrazione della ricchezza stessa. Ha salvato in modo particolare il capitale reale dei proprietari di fabbricati. D'altra parte le esenzioni dell'imposta sui fabbricati, se giustificabili forse quando esse furono concesse sono oggi causa di sperequazioni. Una riforma tributaria infine che risponda alle esigenze dell'economia del Paese, non può prescindere da una riorganizzazione dell'imposta sui fabbricati che oggi è praticamente inoperante. Gli incassi di bilancio per tale imposta sono stati infatti nell'esercizio finanziario 1952-53 di 1.536.803.865 lire

ed è quindi urgente riformarla. I criteri ai quali si ispira la proposta riforma indicata nell'articolo 32 corrispondono al principio di progressività stabilito dall'articolo 53 della Costituzione. Nel raccomandare tale riforma, si è avuto cura di rispettare sostanzialmente i diritti acquisiti attraverso le concesse esenzioni. Infatti è previsto il rimborso della imposta per gli aventi diritto, mediante titoli di Stato. Si tratta in conclusione di un mutamento della forma della concessione, non del suo annullamento. Ed è un passo necessario, non solo per garantire entrate allo Stato, ma anche per mettere i fabbricati sotto un uguale regime fiscale. Le altre norme indicano i criteri a cui deve ispirarsi la progressività, tenendo conto che le abitazioni di lusso, oltre ad essere normalmente abitate da persone aventi maggiore capacità contributiva, sono sottoposte a spese relativamente minori per la manutenzione e ad una minore usura.

Quanto alle misure atte ad assicurare il massimo rendimento sociale del concorso finanziario della collettività e cioè a diminuire il costo della produzione, si ritiene come pacifico che esse devono tendere ad eliminare dal novero dei fattori del costo stesso da una parte la rendita fondiaria e dall'altra i sovraprofitti monopolistici generati da una maggiore richiesta di materiali da costruzione. Infatti il soprreddito godibile dei proprietari dei terreni che giacciono lungo le direttive di espansione dei centri abitati è dovuta alla dinamica demografica ed economica e pertanto è del tutto estraneo alla sfera di determinazione dei loro titolari, onde deve essere attribuito alla collettività. Non possono continuare ad essere prorogate nel tempo disposizioni atte ad indirizzare la legislazione nel senso di eliminare gradualmente la possibilità che si perpetuino episodi del tipo di quello recentemente verificatosi in una grande città, nella quale la proprietà privata in brevissimo tempo ha realizzato in vasti appezzamenti ultra periferici un soprreddito pari a più volte il prezzo di acquisto, subito dopo che la Amministrazione comunale era stata sollecita nel costruire i pubblici impianti a carico del proprio bilancio.

La legge prevede quindi l'espropriaione con rapida procedura e con l'applicazione della nota

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge 1885 per Napoli di tutti i terreni occorrenti all'esecuzione dell'intiero piano decennale.

D'altro canto, per quanto riguarda i materiali da costruzione non può ignorarsi la natura economica dei fatti che ne dominano il mercato. In materia di produzione di cemento, per esempio, una analisi effettuata nella primavera 1951 sulla produzione di un forno rotante ha accertato, contro un ricavo netto unitario di vendita di lire 849, un costo medio di lire 559, comprensivo di spese generali, aggravati tributari, interessi passivi, ammortamento e manutenzione, nonché della maggiorazione di spese per arresti periodici.

Per quanto riguarda i laterizi è opportuno riassumere i dati più generali che concernono quell'industria. Delle 1.800 fornaci esistenti, solo 1.100 sono attive, con una produzione effettiva oscillante tra il 25 e il 50 per cento della capacità tecnica: più di metà della produzione complessiva nazionale è data da 200 delle dette 1.100 fornaci, tutte con dispositivi meccanici e forni continui. Sul costo di produzione, il carbone incide per il 30 per cento e la mano d'opera per il 50 per cento: il grado di ammodernamento dei singoli apparati produttivi influenza sul consumo di carbone in misura tale da farlo variare tra i 100 e 150 chilogrammi per migliaia di pezzi, mentre il variare, per esempio, tra 50 per cento ed 1 del rapporto tra produzione effettiva e capacità produttiva può comportare una diminuzione del costo unitario per mano d'opera di oltre il 20 per cento. Ora, siccome i prezzi di mercato si adeguano ai costi di produzione relativi ai dati ed alle circostanze più onerose, dai richiami di cui sopra scaturiscono evidenti indicazioni sull'ampiezza dei margini speculativi che caratterizzano l'industria dei laterizi e quindi sulla concreta possibilità di promuovere ed adottare provvedimenti di sicura efficacia al fine di ridurre in misura veramente sensibile i costi delle case destinate agli abitatori dei tuguri. Provvedimenti che verrebbero quindi ad incidere non già sulle quantità di prodotti inerenti al ritmo di costruzioni in atto ma invece soltanto sull'incremento produttivo richiesto dalla lotta contro il tugurio e che di conseguenza non verrebbero a pregiudicare gli interessi precostituiti.

Per quanto riguarda il legname da lavoro e da serramenti, è noto come la superficie bo-

schiva nazionale è per il 3 per cento di proprietà statale, per il 33 per cento di proprietà di enti pubblici vari, per il 54 per cento di proprietà privata.

Ora la struttura del mercato è tale da consentire alle grandi industrie del legname una attività speculativa assai rilevante, misurabile nella differenza tra i prezzi medi per gli « imposti » — ossia per il legname in piedi ceduto dagli enti pubblici agli appaltatori del taglio — ed i prezzi commerciali in grosso: differenza da lire 15.000 a lire 35.000 per l'abete, da lire 20.000 a lire 45.000 per il larice.

Per quanto riguarda i materiali di cava — (sabbia e ghiaia) — i costi a pie' d'opera si trovano fortemente influenzati dal costo di trasporto: e ciò in misura tanto più sentita in quanto si rendono più rilevanti le distanze dei cantieri dalle cave. Ogni provvedimento, quindi, delle pubbliche Autorità in materia di trasporti — nella forma di concessione od altra — può alleggerire anche questo fattore di costo.

Nè può davvero sorprendere il fatto che risulti indispensabile l'intervento dei pubblici poteri nel corrente mercato delle materie prime richieste dalla produzione di un bene di consumo elementare — quale la casa — se appunto il corrente mercato non è più in grado, secondo riconoscimenti ormai unanimi, di soddisfare la domanda delle vaste categorie di reddito minimo.

Si impongono quindi disposizioni che, da una parte, mediante la imposizione del vincolo di destinazione ai quantitativi di materiali occorrenti alla realizzazione del piano, evitino quella premessa speculativa di ordine generale che risiede nella crescente pressione della domanda. e che, d'altra parte, mediante il controllo dei prezzi dei materiali come sopra vincolati, impedisca che il costo delle programmate costruzioni venga pur parzialmente sovraccaricato di monopolio, sempre restando assicurata ai produttori la normale remunerazione dei mezzi impiegati e dei capitali investiti.

Dalla caratterizzazione di pubblico istituto conferita dalla legge all'organizzazione produttiva e gestionale da essa disciplinata, deriva che i canoni di locazione non sono più da calcolarsi in base alla coincidenza dei ricavi con i costi, ciò che rappresenta il perno sul quale

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

era incardinato l'equilibrio di quel sistema economico che non risulta più idoneo alla produzione e alla distribuzione dell'abitazione e alla casa.

Gli inquilini verranno quindi ad assumere la posizione di soggetti avvantaggiati in modo particolare e distinto da un servizio speciale o divisibile che soddisfa al tempo stesso un bisogno generale della società commisurata alla loro capacità contributiva; e siccome essi appartengono a quelle categorie di reddito che si trovano al di sotto anche di quelle beneficate dal blocco dei fitti, il saggio di tale corrisposta rispetto ai redditi percepiti non potrà non risultare inferiore all'incidenza media dei fitti bloccati nel bilancio familiare, potendo naturalmente pervenire al suo totale annullamento nei casi di redditi inferiori a quello di sussistenza.

La legge non prevede la creazione di alcun nuovo organo amministrativo, statale o parastatale, ma al contrario, si preoccupa di snellire le procedure connesse con la sua attuazione, pur senza attenuare la sostanziale portata dei controlli che devono garantire, nell'ambito dei canoni del sistema amministrativo nazionale, l'impiego del pubblico denaro.

Come si è già detto, il concetto informatore è quello di ripartire gli obblighi e correlativamente i compiti, tra lo Stato e gli Enti locali (Comuni e Province) secondo che si tratti di reperire ed erogare i fondi occorrenti per il funzionamento del piano o della formazione ed esecuzione di questo.

Pertanto s'è costituita una Commissione centrale statale articolata in Commissioni provinciali con il compito fondamentale di procedere alla distribuzione tra i vari Comuni dei fondi stanziati annualmente nel bilancio statale. È evidente che è a questa Commissione che spetterà anche l'alta vigilanza nella esecuzione della legge nonché l'emanazione di direttive generali per l'esecuzione dei piani, attribuzioni queste necessariamente connesse con il potere di distribuirne i fondi. La legge detta anche un criterio per tale distribuzione, criterio che è di massima e tuttavia abbastanza preciso per escludere i possibili arbitri.

L'articolo 24 indica con la massima semplicità le attribuzioni delle Amministrazioni co-

munali. In base a tale articolo e alle norme contenute specie nel capo I, può dirsi che, al centro degli organi di attuazione, la legge pone il Comune, riconoscendo in questo da una parte l'ente democratico costituzionale nel quale più efficacemente si può incontrare il controllo della pubblica opinione e, d'altra parte, l'organo tecnicamente più qualificato per la più efficace realizzazione del piano.

Questo costituisce infatti il prolungamento di quella attività urbanistica, che negli scorsi decenni ha segnato il settore della più sentita espansione delle funzioni municipali; solo il Comune, e non altri, è o può mettersi in condizioni di rilevare i corretti termini del fabbisogno della produzione edilizia in rapporto alla sua ripartizione fra le varie categorie sociali; ad esso appartiene il potere giuridico di designare le direttive di espansione dell'abitato secondo obiettivi criteri di giustizia sociale e di convenienza economica; in esso si azionano quei mezzi di penetrazione tra i piccoli risparmiatori che possono gradualmente arricchire il mercato delle obbligazioni istituite dalla legge.

Sotto il titolo di « Disposizioni finali » va infine una serie di norme che hanno carattere generale e permettono che la legge sia praticamente eseguibile fin dalla sua entrata in vigore.

Si regola con essa il sistema dei controlli sugli atti e sulle deliberazioni emesse dai Comuni in relazione alla formazione ed esecuzione dei piani adeguando i controlli stessi alle disposizioni della Costituzione (articolo 130) e riducendo nei suoi legittimi confini l'attuale indebita ingerenza degli organi statali locali.

Si dettano poi disposizioni sulle vertenze di competenza degli organi giurisdizionali amministrativi, affidandole alle Giunte provinciali amministrative, per evidenti motivi di decentramento e di avvicinamento della giustizia ai litiganti. S'è peraltro introdotta in questa sede una norma che vieta agli organi giurisdizionali amministrativi di sospendere l'esecuzione degli atti impugnati. Ciò s'è fatto per impedire che attraverso la via della sospensione sommaria e indipendente da un serio esame delle ragioni dei ricorrenti, i giudici finiscano per rendere di fatto impossibili le occupazioni di

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ariee necessarie per le costruzioni, come, secondo quanto insegnano recenti esperienze, è avvenuto per l'esecuzione del piano Fanfani, per la costruzione di case per i senza tetto, ecc. Il divieto di sospensione non è una novità di

questa legge; esso è già contenuto nella legge 1º dicembre 1949, n. 908, articolo 4, sulla esecuzione di alcune clausole economiche del Trattato di pace tra l'Italia e le Potenze alleate ed associate.

## DISEGNO DI LEGGE

## CAPO I.

## DEL PIANO PER LE ABITAZIONI.

## Art. 1.

Tutti i Comuni sono tenuti a realizzare un piano di costruzione di abitazioni per i cittadini che ne sono sprovvisti e che occupino locali inadeguati dal punto di vista dell'igiene e della morale.

Il piano dovrà essere predisposto ed attuato secondo le norme della presente legge.

## Art. 2.

La formazione del piano per le abitazioni è deliberata dal Consiglio comunale.

Detto piano può essere redatto dall'Ufficio tecnico comunale o da liberi professionisti espressamente incaricati dal Consiglio.

Il piano per le abitazioni è costituito:

a) da una planimetria disegnata sulla mappa catastale dalla quale risultino:

lo stato attuale dell'abitato;

le aree edificabili e quelle edificate destinate all'attuazione del piano;

i collegamenti dei costruendi nuclei edili col centro dell'abitato o coi centri di lavoro;

gli impianti e servizi a destinazione igienico-sanitaria, educativa, commerciale, ecc.;

b) dal tipo di lottizzazione delle superfici destinate come sopra, dalle quali risulti lo sviluppo annuale e successivo delle opere da costruire nel corso della durata del piano;

c) dalla relazione illustrativa, dalla quale risultino in particolare:

il fabbisogno urgente di abitazioni, tenuto conto della situazione in atto, dell'incre-

mento demografico e dello sviluppo delle abitazioni previste nella durata del piano;

la tipologia dei fabbricati da costruire; la coordinazione dei collegamenti e degli impianti e servizi a destinazione igienico-sanitaria, commerciale, ecc. atta a soddisfare in un quadro economico, le esigenze della vita individuale, familiare e collettiva degli abitanti dei costruendi nuclei edili;

il tempo non maggiore di sei anni, entro il quale il piano per le abitazioni dovrà essere attuato ed i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni;

il quantitativo previsto dei materiali fondamentali occorrenti per l'esecuzione del piano. Per materiali fondamentali s'intendono: i leganti, i laterizi, i materiali occorrenti per pavimentazione, i legnami da costruzione e da serramenti e il ferro; un breve compendio delle norme edilizie che sono necessarie per la buona esecuzione del piano, con particolare riguardo agli indici massimi di utilizzazione del suolo, ai limiti di altezza delle nuove costruzioni, alle misure dei distacchi tra edifici, alle distanze dai confini per ciascun tipo edilizio, considerando inoltre che, nella elaborazione di tali norme, dovranno essere tenute presenti le condizioni di cui all'allegato A;

d) degli elenchi catastali della proprietà da espropriare.

## Art. 3.

Il piano per le abitazioni deve essere depositato nella Segreteria comunale per la durata di quindici giorni, durante i quali ogni cittadino ha la facoltà di prenderne visione e di presentare le proprie osservazioni ed opposizioni.

L'eseguito deposito è reso noto al pubblico mediante avviso da affiggere all'albo dei Comuni ed in altri luoghi pubblici, nonché a mezzo manifesti e stampa locale.

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Scaduto il periodo di deposito, il piano viene sottoposto al Consiglio comunale per l'approvazione.

Non appena il Consiglio comunale ne ha deliberato l'adozione, il Sindaco trasmette all'Ufficio del Genio civile competente tutti gli atti e le osservazioni ed opposizioni presentati nonchè le proprie deduzioni in merito.

## Art. 4.

L'Ufficio del Genio civile esamina il piano per le abitazioni e si pronunzia entro trenta giorni dalla ricezione di esso.

L'Ufficio del Genio civile entro tale termine, può anche comunicare l'approvazione di una sola parte del piano, riservando il giudizio sulle questioni controverse al competente Provveditorato delle opere pubbliche.

Se entro il termine di cui ai commi precedenti non si è avuta la pronunzia dell'Ufficio del Genio civile, il Comune può chiedere direttamente al Provveditorato alle opere pubbliche l'approvazione del piano o di una parte di esso che consenta l'immediato inizio delle costruzioni. Il Provveditorato si deve pronunziare entro trenta giorni dalla ricezione della domanda del Comune.

## Art. 5.

L'approvazione, da parte dell'Ufficio del Genio civile oppure del Provveditorato alle opere pubbliche, dei progetti compresi nel piano comunale per le abitazioni equivale, nei riguardi dell'espropriazione di terreni e fabbricati occorrenti per la costruzione delle case di cui alla presente legge, a dichiarazione di pubblica utilità. I termini di pubblicazione di cui alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, sono ridotti alla metà.

Sulle operazioni e sui reclami è competente il Provveditorato alle opere pubbliche.

## Art. 6.

Le costruzioni comprese nei progetti approvati ai sensi dei due articoli precedenti sono considerate urgenti ed indifferibili ai fini della occupazione dei terreni necessari.

L'occupazione di tali terreni è resa esecutiva, con ordinanza motivata dal Sindaco, non appena in possesso della assegnazione del finanziamento.

## Art. 7.

Alle espropriazioni ed occupazioni temporanee si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge, le norme di cui alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, e successive modificazioni.

L'indennità di esproprio è fissata nella misura di cui agli articoli 12 e 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, per il risanamento della città di Napoli.

Il maggiore valore che i Comuni realizzassero in caso di retrocessione di aree o parti di aree che non avessero ricevuto la prevista destinazione, è assegnato al fondo speciale per la realizzazione del piano di cui alla presente legge. Deve essere del pari versato a detto fondo il maggior valore ottenuto dalla vendita delle aree, anche in applicazione dell'articolo 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e la somma ricavata da eventuali concessioni temporanee.

## Art. 8.

I Provveditorati regionali alle opere pubbliche, su indicazioni degli Uffici del Genio civile provinciale, comunicheranno al Ministro dell'industria e del commercio il quantitativo complessivo dei materiali fondamentali occorrenti per l'esecuzione di piani regionali di cui all'articolo 2 della legge presente.

Il Ministro dell'industria e del commercio determinerà una quota della produzione annua che sarà vincolata presso i singoli produttori della Regione a favore dei Comuni per la esecuzione dei piani.

Per tali materiali e per tali quote il Comitato interministeriale dei prezzi fisserà prezzi inferiori a quelli del mercato corrente.

## Art. 9.

I Comuni possono gestire direttamente cave e fornaci ed altri stabilimenti per la produzione di materiali da costruzione occorrenti per la esecuzione del piano.

La relativa deliberazione è soggetta solo ai controlli previsti dalla presente legge.

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Art. 10.

Non appena deliberati gli stanziamenti previsti dall'articolo 24, il Comune procede alla compilazione dei progetti esecutivi delle opere edili di corrispondente importo a norma delle modalità tecniche contemplate dalle vigenti prescrizioni per le opere pubbliche.

Le relazioni devono essere accompagnate da copia autentica delle deliberazioni di stanziamento.

## Art. 11.

I progetti relativi alla realizzazione del piano, il cui importo complessivo di stima superi i 100.000.000, sono approvati dal Provveditorato per le opere pubbliche; i progetti di importo inferiore sono approvati dall'Ufficio del Genio civile.

Ha valore di approvazione il silenzio mantenuto dai predetti Uffici dopo il quarantacinquesimo giorno a far tempo dalla data certa della ricezione del progetto.

I progetti esecutivi non possono essere modificati senza le preventive approvazioni di cui sopra.

## Art. 12.

I Comuni procedono ai contratti di appalto delle opere previste dai piani seguendo le norme vigenti in materia di lavori pubblici e con l'intervento di un funzionario del Genio civile.

I processi verbali di aggiudicazione equivalgono, per ogni effetto legale, alla stipulazione contrattuale. Per le cooperative e per i consorzi di cooperative valgono le disposizioni vigenti.

## Art. 13.

Le Amministrazioni comunali devono uniformarsi alle norme vigenti per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato.

La direzione e la contabilità dei lavori sono soggetti alla vigilanza dell'Ufficio del Genio civile.

Ha valore di visto ai certificati per i pagamenti in acconto alle ditte costruttrici, il silenzio mantenuto dal predetto Ufficio dopo il

quarantacinquesimo giorno, a far tempo dalla data certa della ricezione del certificato.

L'incarico di collaudare i lavori è affidato dalla Giunta comunale ad un professionista ingegnere o architetto scelto fra una terna di nomi designati dagli Ordini professionali.

Il collaudo deve essere compiuto entro tre mesi dalla avvenuta nomina del collaudatore, salvo proroga di termini per riconosciuti motivi. Il collaudatore inadempiente può essere esonerato.

Gli atti di collaudo sono trasmessi per l'approvazione all'Ufficio del Genio civile.

Un esemplare della relazione definitiva di collaudo è rimesso alla Commissione centrale per i piani comunali per l'abitazione di cui all'articolo 20.

## CAPO II.

## FONDO SPECIALE PER LA REALIZZAZIONE DEL PIANO COMUNALE DI COSTRUZIONE DI CASE.

## Art. 14.

Presso ogni Comune e Consorzio di cui all'articolo 25 è istituito un fondo speciale per la costruzione di case di cui alla presente legge.

Detto fondo è costituito da:

- a) del contributo dello Stato di cui al successivo articolo 20;
- b) dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti e con gli altri Istituti mutuanti;
- c) del ricavo della emissione di obbligazioni o cartelle di cui al successivo articolo 16;
- d) del ricavo della vendita di aree di cui all'articolo 7;
- e) del ricavo delle sovrapposte comunali sui fabbricati;
- f) dell'importo dei contributi di migliaia istituiti in dipendenza delle opere eseguite in applicazione della presente legge;
- g) degli stanziamenti e delle altre entrate che il Comune destinerà al fondo.

## Art. 15.

La Cassa depositi e prestiti è tenuta a concedere mutui ai Comuni per la realizzazione

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del piano per le abitazioni di cui alla presente legge, per un importo annuale non inferiore a 120 miliardi.

Sono altresì autorizzati a concedere mutui ai Comuni per lo stesso fine, tutti gli enti indicati nell'articolo 1 del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1163, ed in genere tutti gli istituti autorizzati all'esercizio del credito fondiario ed edilizio, occorrendo in deroga alle disposizioni legislative vigenti ed alle norme dei loro statuti.

I mutui sono ammortizzati nel termine di anni trentacinque.

Il tasso di interesse per i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti sarà stabilito ogni anno con decreto del Ministro per il tesoro.

## Art. 16.

I Comuni ed i Consorzi di cui all'articolo 25 hanno facoltà di emettere, direttamente o mediante convenzioni con Istituti finanziari, cartelle ed obbligazioni speciali garantite mediante ipoteca sulle abitazioni costruite o da costruirsi o su altri beni immobili del Comune.

Esse potranno emettersi sino ad un importo corrispondente alla metà del valore delle costruzioni comprese nel piano.

L'importo di ogni singolo titolo non potrà essere inferiore a lire 5.000.

## Art. 17.

Il valore nominale delle obbligazioni e cartelle di cui al precedente articolo è garantito dallo Stato contro i rischi di eventuali svalutazioni al fine del loro rimborso. A tale fine detto valore sarà aumentato a carico dello Stato in ragione proporzionale all'eventuale aumento dell'indice ufficiale generale dei prezzi al minuto che fosse intervenuto fra la data dell'emissione delle obbligazioni e la data del loro rimborso.

## Art. 18.

Alla emissione dei titoli nonchè ai mutui che i Comuni contraggono per l'attuazione del piano edilizio di cui alla presente legge non si appli-

cano le norme di cui agli articoli 299 e 300 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 388.

È richiesta l'autorizzazione del Ministro del tesoro per l'emissione delle obbligazioni e cartelle di cui all'articolo 17.

## CAPO III.

## DEGLI ORGANI DI ESECUZIONE DEL PIANO.

## Art. 19.

È istituita presso il Ministero dei lavori pubblici una Commissione centrale per i piani comunali di costruzione di case previsti dalla presente legge.

La Commissione è presieduta dal Ministro per i lavori pubblici e composta dai seguenti membri:

un presidente di Sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici;

il direttore generale dell'edilizia popolare ed economica;

l'ispettore generale per la ricostruzione edilizia;

un funzionario designato dal Ministero del tesoro;

un funzionario designato dal Ministero dell'interno;

tre sindaci di capoluoghi di provincia designati dall'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia;

un presidente di Consiglio provinciale designato dalla Associazione nazionale delle provincie;

un ingegnere e un architetto designati dall'Istituto nazionale di urbanistica.

Tutti i membri sono nominati con decreto del Ministro dei lavori pubblici.

## Art. 20.

Spetta alla Commissione centrale:

a) vigilare sull'osservanza della presente legge;

b) ripartire su base provinciale i fondi costituiti dal contributo dello Stato e i mutui

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che debbono essere erogati dalla Cassa depositi e prestiti;

c) fornire direttive generali sulla esecuzione dei piani comunali.

## Art. 21.

La ripartizione dei fondi e dei mutui indicati alla lettera b) dell'articolo precedente deve avvenire tenendo presente la richiesta complessiva dei Comuni o consorzi di Comuni di ogni singola Provincia e sulla base dell'indice di affollamento di ciascun Comune, dedotto dalla composizione sociale esistente nel Comune stesso.

Saranno favoriti i Comuni che abbiano minori possibilità finanziarie.

## Art. 22.

In ogni Provincia sarà costituita una Commissione presieduta dal presidente del Consiglio provinciale e composta da:

il sindaco del Comune capoluogo;

un sindaco designato dalla Sezione provinciale della Associazione nazionale dei Comuni italiani;

l'ingegnere capo del Genio civile;

un ingegnere e un architetto nominati dall'organo regionale dell'Istituto nazionale di urbanistica.

Tale Commissione ha in sede provinciale gli stessi compiti che spettano alla Commissione centrale in sede nazionale.

La Commissione centrale comunica l'avvenuta ripartizione dei fondi e dei mutui al presidente della Commissione provinciale di cui all'articolo precedente.

Questi convoca senza indugio la Commissione provinciale la quale provvede alla ripartizione tra i singoli Comuni della Provincia sulla base degli stessi criteri indicati nell'articolo 21.

I mutui che, per qualsiasi motivo, non siano stati effettivamente stipulati entro due anni dall'assegnazione dal Comune assegnatario rientrano nella massa da ripartire nell'anno successivo.

Nella ripartizione dei fondi erogati dallo Stato e dei mutui la Commissione provinciale dovrà tener presente anche la capacità dimostrata dal Comune di realizzare il piano.

Il presidente della Commissione provinciale dà immediata comunicazione dell'avvenuto riparto ai sindaci della Provincia e all'Ufficio del Genio civile.

## Art. 23.

Le attribuzioni inerenti a tutte le operazioni richieste dall'attuazione del piano per le abitazioni sono affidate alle Amministrazioni comunali.

Queste provvedono:

1) alla costruzione dei fabbricati previsti dal piano;

2) alla assegnazione delle unità locative che li compongono;

3) alla manutenzione e all'amministrazione dei fabbricati.

Le spese per l'esecuzione del piano sono obbligatorie.

## Art. 24.

È in facoltà dei Comuni confinanti fra di loro, e che mancano di mezzi sufficienti per lo svolgimento delle attribuzioni loro affidate per quanto attiene al piano, di riunirsi in consorzio.

I Comuni riuniti in consorzio tengono separate le entrate e le spese obbligatorie per l'attuazione del piano e provvedono separatamente all'assegnazione delle unità locative.

Essi contribuiscono alle spese per la progettazione e la direzione dei lavori di costruzione ed a quelle di manutenzione ed amministrazione in misura proporzionale a quella del concorso statale volta a volta stabilito.

## CAPO IV.

## DELLA ASSEGNAZIONE DEGLI ALLOGGI.

## Art. 25.

Entro sessanta giorni a far tempo dalla deliberazione degli stanziamenti previsti dall'articolo 22 si costituisce in ogni Comune un Comitato composto dal Sindaco, o da un suo delegato, che lo presiede, da un consigliere comunale designato dal gruppo consiliare di mi-

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

noranza di maggiore consistenza numerica, da tre membri scelti dal Consiglio comunale fra i cittadini senza tetto.

Il Comitato è assistito dal segretario comunale o dal tecnico del Comune o da altre persone scelte dalla Giunta comunale.

Può essere costituita a fianco del Comitato una delegazione consultiva, composta da esperti e da appartenenti ad organizzazioni o a categorie locali interessate.

Il Comitato dura in carica due anni ed i suoi componenti senza tetto non possono essere scelti una seconda volta.

Il Comitato ha il compito di svolgere opera di assistenza ai senza tetto e di cooperazione con gli organi comunali.

A tale scopo esso:

a) raccoglie, coordina e trasmette tutte le richieste e notizie atte a fornire utili indicazioni per la migliore riuscita del piano delle abitazioni;

b) porta a conoscenza dei senza tetto le disposizioni in materia di assegnazione di alloggi e li coadiuva negli adempimenti di loro spettanza;

c) propone al Consiglio comunale le assegnazioni degli alloggi disponibili e i relativi canoni d'affitto.

Le prestazioni dei componenti il Comitato sono gratuite.

## Art. 26.

Le domande di assegnazione degli alloggi, in carta libera, devono essere presentate al sindaco del Comune, il quale le trasmette al Comitato comunale di cui all'articolo precedente secondo l'ordine cronologico di arrivo.

Il Sindaco comunica al Comitato l'elenco degli alloggi da assegnare entro cinque giorni a far tempo da quello nel quale se ne verifica la disponibilità.

Il Comitato ne propone l'assegnazione, prendendo in considerazione le domande pervenutegli fino al giorno della ricezione del predetto elenco, entro dieci giorni a far tempo da questo. Esso adotta a tale fine i criteri di preferenza enunciati negli articoli 37, 38 e 39 del Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1949, n. 436, per l'esecuzione della legge 28 febbraio 1949, n. 43.

## Art. 27.

I canoni d'affitto degli alloggi assegnati in locazione sono deliberati dal Consiglio comunale su proposta del Comitato comunale di cui al precedente articolo.

Qualora la somma dei redditi del nucleo familiare del locatario non superi le lire 120.000 annue, il canone non potrà essere superiore all'1 per cento di tale reddito.

Per i redditi da 120.000 lire a 250.000 lire annue il canone non potrà superare l'1,5 per cento dei redditi stessi.

Per i redditi compresi tra 240.000 lire e 360.000 lire annue il canone non potrà superare il 3 per cento. Oltre questo limite è in facoltà del Comune di stabilire il canone di affitto, purchè in equa relazione al reddito del locatario.

I limiti di reddito di cui ai precedenti commi sono elevati di lire 30.000 annue per ogni componente il nucleo familiare, compresa la moglie.

In casi particolari potrà essere concesso l'uso gratuito delle abitazioni.

## Art. 28.

L'assegnazione delle unità locative diverse degli alloggi segue le stesse formalità prescritte per questi ma i criteri di preferenza sono proposti dal Comitato di cui all'articolo 25, avuto riguardo al grado di utilità sociale della loro destinazione.

I canoni di affitto sono proposti in base a normale criterio economico.

## CAPO V.

## DISPOSIZIONI FINALI.

## Art. 29.

I controlli su tutti gli atti e le deliberazioni del Comune compiuti ed adottati per l'attuazione del piano previsto dalla presente legge, e che in base a vigenti disposizioni siano oggetti alla approvazione del Consiglio di Prefettura o della Giunta provinciale amministrativa, si esercitano dalla sola Giunta provinciale amministrativa.

## LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Se la Giunta provinciale amministrativa ritiene che la deliberazione non possa essere approvata, la restituisce all'organo deliberante con richiesta motivata di riesame.

Se l'organo deliberante conferma la deliberazione o la modifica in conformità della richiesta della Giunta provinciale amministrativa, la deliberazione stessa diventa esecutiva e non è soggetta ad ulteriori controlli.

La deliberazione si intende approvata se la restituzione prevista dal secondo comma non avviene entro trenta giorni dalla ricezione della deliberazione da parte della Giunta provinciale amministrativa.

## Art. 30.

La competenza a decidere sui ricorsi per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere contro i provvedimenti amministrativi definiti previsti dalla presente legge è attribuita in primo grado alla Giunta provinciale amministrativa e in secondo grado al Consiglio di Stato.

È in ogni caso escluso che l'organo giurisdizionale adito possa sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato.

## Art. 31.

Negli stati di previsione del Ministero dei lavori pubblici sarà iscritta in apposito capitolo della parte straordinaria per i sei esercizi a partire da quello 1954-55 la somma di lire 85 miliardi, per ciascun esercizio, destinata a corrispondere ai Comuni la quota di concorso in capitale per il raggiungimento dei fini voluti dalla presente legge.

## Art. 32.

Allo scopo di procurare le entrate necessarie per gli stanziamenti di cui all'articolo 20 il Governo della Repubblica, a norma dell'articolo 76 della Costituzione, è delegato ad emanare entro tre mesi dalla pubblicazione della

presente legge un decreto, avente forza di legge, contenente la nuova disciplina della imposta sui fabbricati secondo i principi e le direttive contenute nei commi seguenti:

a) abolizione dell'esenzione di imposta e concessione agli aventi diritto a norma della legislazione vigente del rimborso dell'imposta mediante buoni del Tesoro di speciale emissione;

b) aumento dell'aliquota generale e applicazione del principio della progressività mediante detrazioni diverse al fine della determinazione del reddito netto imponibile a seconda che si tratti di abitazione di lusso, di tipo medio e popolare;

c) istituzioni di particolari detrazioni, sempre con i criteri progressivi sopra indicati, in relazione alla disciplina dei fitti;

d) introduzione del minimo esente per i fabbricati il cui reddito calcolato secondo i principi sopra esposti sia inferiore alle lire 240.000 annue.

## Art. 33.

I materiali impiegati nelle opere di costruzione previste dalla presente legge sono esenti dalla imposta di consumo.

La disposizione di cui al comma precedente non dà luogo alla applicazione del sesto comma dell'articolo 80 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175.

Tutti gli atti e contratti che si rendono necessari per le operazioni previste nella presente legge godono della esenzione dalle tasse di bollo, fatta eccezione per le cambiali, e sono soggetti all'imposta fissa minima di registro ed ipotecaria, salvo gli emolumenti dovuti ai conservatori dei registri immobiliari.

## Art. 34.

È abrogata ogni disposizione contraria o comunque incompatibile con le norme della presente legge.