

(N. 1788-A)

Urgenza

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI, TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI
E MARINA MERCANTILE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dei Lavori Pubblici

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro dell'Interno

col Ministro delle Finanze

e col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 13 LUGLIO 1951

Comunicata alla Presidenza il 19 dicembre 1951

Autorizzazione della spesa di lire 6 miliardi per la costruzione in Napoli
di case ultrapopolari

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge in oggetto trae la sua origine dalle condizioni attuali della città di Napoli. Le molte e distruttive incursioni aeree, le distruzioni operate dai tedeschi, la impossibilità di riparazioni ai fabbricati danneggiati, hanno così gravemente colpito la città di Napoli, che, ad otto anni dalla fine della guerra, in quella zona visibilissime sono tuttora le conseguenze delle azioni belliche e sparse dappertutto le rovine, per cui quella grande e bella città è in condizioni tali da suscitare profonda impressione in chi vi ritorna, anche in confronto con altre città pure notevolmente provate dalla guerra. Opportuno quindi il disegno di legge in esame, anche se esso servirà in misura assai modesta i notevoli bisogni di Napoli, le cui condizioni edilizie sono critiche da secoli, se *maxima mortalitas in civitate Neapolis*, come i cronisti antichi chiamano la moria napoletana, si verificò ottanta volte dal primo secolo in poi. Nella relazione al Senato del regno del 7 gennaio 1885 — relatore Caracciolo di Bella — si legge: « La città di Napoli, è dopo la città di Bari, quella di tutta Italia, in cui la gente è più agglomerata nei suoi quartieri del centro, cioè ve n'ha quasi nella proporzione di due per ciascuna stanza abitata, a cui non giunge la popolazione nè di Roma, nè di Torino nè di Palermo, nè di Catania, che sono dopo Napoli le maggiori ».

E più innanzi la stessa relazione fa rivivere la vita di allora del popolo napoletano, non dissimile purtroppo da quella che si svolge tuttora nei cosiddetti quartieri popolari, sopra e sotto Toledo, da un lato e dall'altro delle moderne strade del Duomo, del Rettifilo e così via: « Uopo è che le case vengano ordinate in tal forma che la gente minuta non viva nei piani terreni e sulla pubblica via, ove per la dolcezza del clima si trae e vi si stabilisce ingombrandola una gran parte del giorno, il che è principale causa del sudiciume e dello aspetto poco decente di una parte della città; ed è anche uno dei principali fomiti di influenza malsana, perchè la più parte di quei bassi o fondaci non hanno vuoto sotterraneo o can-

tina, onde assorbono tutto immediatamente il miasma palustre e sembrano fatti apposta perchè la gente, brutalmente ammassata, vi si infradici e se ne vada al più presto ».

E nella relazione alla Camera dei deputati del 15 dicembre 1884 — relatore de Zerbi — si legge: « In essa sono i fondaci, viuzze cieche, o corti prive d'aria e di luce, dove s'accatastano a dormire creature umane e dove in perenne tenebra miriadi d'infelici lavorano l'intero giorno per guadagnare pochi centesimi. Così pigiati, quegli uomini lavorano ivi, perchè l'angusta stanzuccia terrena è dormitorio, laboratorio, cucina, mondo ».

Quelle due relazioni, scritte circa settanta anni fa, sembrano scritte oggi, tanto è rimasta immutata la condizione dei quartieri della città vecchia di Napoli, che è la parte principale dell'agglomeramento urbano. Le statistiche antiche e recentissime confermano, con la rigorosa logica dei numeri, le condizioni davvero impressionanti in cui vive la popolazione di quella che fu la capitale del Mezzogiorno.

Riferendoci ai dati del 1931 si ha il seguente prospetto per la città di Napoli:

Popolazione in complesso	796.005
Popolazione sovraffollata:	
numero	562.247
su 100 in complesso	70,63
Fabbisogno stanze	347.831
Stanze abitate dalla popolazione sovraffollata	178.232
<i>Deficit</i> del fabbisogno stanze:	
valori assoluti	196.599
su 100 stanze esistenti	44,07

Nel marzo 1948 il Ministro dei lavori pubblici nominò una Commissione per lo studio del problema della casa. Detta Commissione in data 1° agosto 1948 presentò una relazione, pubblicata a cura del predetto Ministero dal Poligrafico dello Stato, assai interessante, in cui a pag. 19 è riportato il prospetto seguente, qui riprodotto integralmente, fondato sul presupposto di calcolare il *deficit* in base ad una concorrenza di 70 stanze per 100 abitanti (densità di affollamento media 1,42).

1° GENNAIO 1948

POPOLAZIONE E STANZE DISPONIBILI

REGIONI e ripartizioni geografiche	Popolazione residente calcolata al 1° gennaio 1948	Stanze esistenti	Persone per stanza	Fabbisogno stanze	Deficit
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>
Piemonte	3.577.000	3.388.397	1,05	—	—
Liguria	1.509.000	1.617.481	0,93	—	—
Lombardia	6.324.000	4.748.175	1,33	—	—
Venezia Tridentina	692.000	586.759	1,18	—	—
Veneto	4.699.000	3.352.353	1,40	—	—
Emilia	3.500.000	2.297.939	1,52	2.333.000	35.061
Toscana	3.111.000	2.662.263	1,17	—	—
Marche	1.356.000	1.073.189	1,26	—	—
Umbria	785.000	516.820	1,52	523.000	6.180
Lazio	3.210.000	1.663.599	1,93	2.140.000	476.401
Abruzzi e Molise	1.688.000	1.119.606	1,51	1.125.000	5.394
Campania	4.240.000	2.013.224	2,11	2.827.000	813.776
Puglie	3.056.000	1.319.760	2,32	2.037.000	717.200
Lucania	602.000	263.747	2,28	401.000	137.253
Calabria	2.034.000	1.016.609	2,00	1.356.000	339.391
Sicilia	4.407.000	2.439.829	1,81	2.938.000	498.171
Sardegna	1.216.000	763.080	1,59	811.000	47.920
Complesso	46.110.000	31.585.513	1,46	16.491.000	3.076.787

Da questo prospetto risulta evidente che mentre nelle Regioni dell'Italia settentrionale e centrale (eccetto l'Emilia, l'Umbria ed il Lazio) la media dell'affollamento è inferiore

a 1,42, nell'Italia Meridionale tale media è largamente superata e le regioni che di tutta l'Italia che superano tale media di affollamento di 1,42 sono in ordine decrescente:

REGIONE	Media di persone per stanza
Puglie	2,32
Lucania	2,28
Campania	2,11
Calabrie	2,00
Lazio	1,93
Sicilia	1,81
Sardegna	1,59
Emilia	1,52
Umbria	1,52
Abruzzi e Molise	1,51

I recenti rilevamenti statistici (novembre 1951) confermano questa graduatoria, il cui primato dell'affollamento è detenuto sempre dalla Puglia, seguita dalla Lucania e dalla Campania, i cui capoluoghi di provincia Bari-Matera e Napoli hanno punte notevolmente superiori alla media regionale. Si consideri

infatti che nei quartieri popolari di Napoli in un basso (vano a piano terra) abitano spesso da sei a dieci persone in condizioni di promiscuità e di igiene incredibili.

Si riporta quindi il prospetto dell'ultimo censimento (dati provvisori):

REGIONI	Popolazione residente	Abitazioni	Vani utili	Indice
Piemonte	3.152.032	1.151.624	3.727.684	0,85
Valle d'Aosta	94.790	34.862	103.931	0,91
Lombardia	6.550.920	1.748.960	5.329.491	1,23
Trentino-Alto Adige	728.217	178.737	684.539	1,06
Veneto	3.905.064	681.074	2.816.319	1,38
Friuli-Venezia Giulia	926.792	206.225	818.597	1,13
Liguria	1.555.275	424.213	1.787.215	0,87
Emilia-Romagna	3.535.002	844.288	2.972.793	1,19
Toscana	3.146.710	742.459	3.080.450	1,02
Umbria	802.415	171.378	648.825	1,24
Marche	1.361.661	292.656	1.187.163	1,15
Lazio	3.292.713	705.201	2.256.478	1,46
Abruzzi-Molise	1.680.546	393.590	1.253.304	1,34
Campania	4.328.201	935.472	2.273.034	1,90
Puglia	3.210.411	731.342	1.594.452	2,01
Basilicata	627.700	153.072	311.873	2,01
Calabria	2.035.600	468.810	1.048.428	1,94
Sicilia	4.452.773	1.125.129	2.733.068	1,63
Sardegna	1.273.714	273.845	940.077	1,36

Tutte le notizie statistiche precedenti hanno relativa attinenza col disegno di legge in esame, che ha lo scopo di provvedere alla costruzione di case da destinare a famiglie ora allocate in grotte, ricoveri, scuole, caserme o edifici pericolanti (art. 1). Ma poichè nella Commissione è stato rilevato che anche altre città dell'Italia settentrionale contano numerosi abitanti ricoverati in alloggi di fortuna, si è voluto dimostrare che le condizioni della città di Napoli sono eccezionalmente gravi e tali da richiedere un provvedimento speciale come quello proposto — che, giova rilevarlo, non sembra alla Commissione sufficiente a dare alloggio ai senza tetto di Napoli che al 31 dicembre 1950 erano distribuiti nei seguenti ricoveri:

1° nelle ex caserme militari	n.	4.038
2° in edifici scolastici . . .	»	7.168
3° in ex ricoveri antiaerei (grotte costituite da antiche cave di tufo)	»	308
4° in altri edifici pubblici .	»	1.250
Complessivamente	n.	12.674

Oggi ad un anno di distanza, il numero si può considerare, per incremento demografico, ascenda ad oltre 13.000 persone. Per cui saranno insufficienti o appena sufficienti i circa 15.000 vani, alla cui costruzione si intende provvedere con la somma di lire 6 miliardi.

Sono attualmente occupati alcuni edifici scolastici, per cui la deficienza di aule è resa ancora più grave. Il resto dei ricoveri è rappresentato da ex caserme, pericolanti, da edifici dissestati e dalle antiche cave di tufo, ampie, ma sotterranee, senza luce e senza aria, umide e malsane, già adibite a ricovero dai bombardamenti, in cui la vita si svolge in condizioni igieniche e morali facili a comprendersi, se si pensa che vi è promiscuità di famiglie e di sessi, senza il minimo conforto. E poichè si tratta per la maggior parte di famiglie altamente prolifiche, la Commissione ha accettato un emendamento all'articolo 1, tendente a sostituire alle parole « uno o due vani utili », le parole « non più di tre vani utili ».

Nei progetti dei fabbricati da costruire non era prevista alcuna somma per raccordi stradali, fognature, acquedotto, illuminazione ecc. onde è stato proposto un comma aggiuntivo,

che comprende la spesa occorrente sullo stanziamento previsto, il che riduce il numero dei vani da costruire.

È stata prevista l'applicazione della legge di Napoli 15 gennaio 1885, n. 2892, per la espropriazione dei suoli occorrenti, onde evitare la speculazione sorta per le aree edificabili, come è stato fatto per le aree delle costruzioni per lavoratori (piano Fanfani).

I fabbricati costruiti saranno dati in gestione all'Istituto autonomo per le case popolari di Napoli; e gli assegnatari dovranno corrispondere un modestissimo canone, sufficiente a coprire le quote di spese generali e di manutenzione degli alloggi, ed una tenue quota, 0,50 per cento, per interessi a favore dello Stato.

Ad evitare speculazioni varie, la cessione o subaffitto degli immobili, vengono proposti due commi aggiuntivi all'articolo 4.

All'articolo 6, che prevede il riscatto in 35 annualità senza interessi, si è aggiunto un comma che prevede il riscatto anticipato, non prima però di 10 anni dalla consegna, col pagamento della quota di capitale ancora dovuto in una o più soluzioni.

Notevoli discussioni ha sollevato l'articolo 8, il cui ultimo periodo è stato così modificato, in analogia a quanto praticato per altre leggi speciali consimili.

« Tali atti, ove vi siano soggetti, scontano le sole imposte fisse di registro ed ipotecarie, salvi gli emolumenti dovuti ai conservatori dei Registri immobiliari, nonchè i diritti ed i compensi spettanti agli uffici finanziari ». La modifica anzidetta è stata ampiamente e vivacemente dibattuta ed è stata approvata soltanto quando il sottosegretario alle Finanze ha precisato in una lettera al Relatore l'entità di tali emolumenti, diritti e compensi, che è assai modesta e solo di qualche centinaio di lire.

La comunicazione del Sottosegretario è allegata agli atti della Commissione. È stato anche proposto di costruire, per i fabbricati in oggetto, dei bagni collettivi ed abitazioni di un solo grande vano, il che solo avrebbe giustificato il nome di case *ultrapopolari* del disegno di legge ed avrebbe contenuto la spesa in limiti più bassi.

La commissione, pur consentendo nella opportunità di ridurre il costo, onde costruire un maggior numero di alloggi, ritiene che non debba discostarsi molto dalle case per lavoratori sorte un pò dappertutto in Italia, modeste ma assai decorose, con la differenza che qui si tratta di un massimo di tre vani utili, soprattutto per elevare il livello morale degli inquilini, ora abbruttiti da una vita che non ha nulla di umano, e degradati anche fisicamente dalle condizioni primordiali della loro attuale esistenza. La Commissione, quasi unanime, ritiene che, essendo necessario difendere l'intimità della casa e disimpegnare gli am-

bienti occupati dai genitori e dai figli, la casa non possa che avere un suo bagno, con vasca di poco costo, ed essere formata di più ambienti, non più di tre, quanto sono adeguati alla composizione della famiglia da alloggiare.

Ciò premesso la Commissione, considerato che le gravi e singolari condizioni di Napoli meritano questo provvedimento di eccezione, pur facendo voti che si trovi modo di provvedere ad altri casi del genere ma meno gravi, propone l'approvazione del disegno di legge con le proposte modifiche.

GENCO, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL MINISTERO

Art. 1.

Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a costruire in Napoli, nei limiti di spesa di cui al successivo articolo 7, a suo carico, fabbricati a carattere popolarissimo comprendenti alloggi di uno o due vani utili, oltre i servizi, da destinarsi a famiglie in atto allocate in grotte, ricoveri, scuole, caserme o edifici pericolanti.

Art. 2.

L'approvazione dei progetti per le costruzioni di cui al precedente articolo equivale a dichiarazione di pubblica utilità ed i relativi lavori sono considerati urgenti ed indifferibili a tutti gli effetti di legge.

Per la determinazione delle indennità di esproprio si applicano le norme contenute nella legge 15 gennaio 1885, n. 2892.

Art. 3.

I fabbricati costruiti ai sensi del precedente articolo 1 sono dati in consegna per la gestione all'Istituto autonomo per le case popolari di Napoli che terrà per essi una contabilità separata. La consegna che dovrà risultare da apposito verbale, sarà effettuata da un funzionario del Genio civile con l'intervento di un funzionario dell'Intendenza di finanza in rappresentanza del Demanio dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DELLA COMMISSIONE

Art. 1.

Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a costruire in Napoli, nei limiti di spesa di cui al successivo articolo 7, a suo carico, fabbricati a carattere popolarissimo comprendenti alloggi di non più di tre vani utili, oltre i servizi, da destinarsi a famiglie in atto allocate in grotte, ricoveri, scuole, caserme o edifici pericolanti.

Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato altresì a costruire, a totale carico dello Stato, le opere pubbliche accessorie (racordi stradali, opere igieniche, allacciamenti vari) occorrenti per l'attuazione del piano di costruzioni di cui al precedente comma, per l'importo necessario, da comprendersi però nella spesa autorizzata col successivo articolo 7.

Art. 2.

Identico.

Art. 3.

Identico.

Art. 4.

Gli alloggi costruiti ai sensi della presente legge sono assegnati da una Commissione composta dall'ingegnere capo del Genio civile, che la presiede, e da due funzionari designati rispettivamente dalla Prefettura e dall'Intendenza di finanza, alle famiglie di cui al precedente articolo 1, in relazione alla urgenza della loro sistemazione, alle accertate condizioni di ciascun richiedente ed al numero delle persone di famiglia conviventi a carico.

Art. 5.

Gli assegnatari degli alloggi corrisponderanno un canone annuo di locazione, da stabilirsi dal Ministero dei lavori pubblici, determinato in relazione alla somma occorrente per spese generali e di manutenzione ordinaria e straordinaria dell'alloggio stesso, comprensivo anche di una quota per interessi, da versarsi al Tesoro dello Stato, non superiore al 0,50 per cento dell'importo di costruzione.

Art. 6.

Gli assegnatari degli alloggi di cui alla presente legge possono chiedere la cessione in proprietà degli alloggi stessi.

Il prezzo della cessione, da determinarsi dal Ministero dei lavori pubblici in base al costo di costruzione, potrà essere corrisposto in 35 rate annuali senza interessi.

La cessione in proprietà può avere luogo solo quando sia stata chiesta dai singoli assegnatari per almeno i sette decimi degli alloggi di ogni fabbricato.

Art. 4.

Identico.

Gli assegnatari degli alloggi devono effettivamente occupare gli alloggi stessi entro il termine massimo di un mese dalla data della consegna sotto pena di decadenza.

È fatto ad essi divieto di subaffitto o cessione anche parziale, a qualsiasi titolo ed in qualsiasi forma. In caso di inadempienza si può far luogo alla revoca dell'assegnazione.

Art. 5.

Identico.

Art. 6.

Identico.

Identico.

Gli assegnatari hanno tuttavia il diritto, decorsi 10 anni dall'assegnazione, di pagare in qualsiasi momento la quota di capitale ancora dovuta anche in unica soluzione.

Identico.

Il contratto di compra-vendita sarà stipulato dopo il pagamento dell'ultima rata del prezzo e la gestione dello stabile spetta all'Istituto autonomo per le case popolari di Napoli fino a quando non siano stati stipulati i contratti di vendita per tutti gli alloggi di cui al precedente comma.

Art. 7.

Per l'attuazione delle costruzioni di cui ai precedenti articoli è autorizzata la spesa di lire sei miliardi da ripartirsi in ragione di lire due miliardi in ciascuno degli esercizi finanziari 1950-51, 1951-52 e 1952-53.

Le somme non impegnate in un esercizio sono utilizzabili negli esercizi successivi.

Art. 8.

Gli atti e i contratti occorrenti per l'attuazione della presente legge sono esenti dalle tasse di bollo e di concessione governativa, nonchè dei diritti catastali. Tali atti, se vi sono soggetti, scontano le sole imposte fisse di registro ed ipotecarie.

Art. 9.

Alla copertura dell'onere derivante dall'applicazione della presente legge nell'esercizio 1950-51 viene destinata una corrispondente aliquota delle maggiori entrate di cui al quarto provvedimento di variazioni del bilancio per l'esercizio medesimo.

Alla copertura dell'onere per l'esercizio 1951-1952 si provvederà con riduzione di pari importo dal capitolo 453 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio medesimo.

Art. 10.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad introdurre, con propri decreti, sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici le variazioni occorrenti per l'attuazione della presente legge.

Identico.

Art. 7.

Identico.

Art. 8.

Gli atti ed i contratti occorrenti per l'attuazione della presente legge sono esenti dalle tasse di bollo e di concessione governativa. Tali atti, ove vi siano soggetti, scontano le sole imposte fisse di registro ed ipotecarie salvi gli emolumenti dovuti ai conservatori dei Registri immobiliari, nonchè i diritti ed i compensi spettanti agli Uffici finanziari.

Art. 9.

Identico.

Art. 10.

Identico.