

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1455-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE OLIVA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DE LUCA Angelo, CONTI, PIOLA e CENINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 FEBBRAIO 1961

Comunicata alla Presidenza il 5 aprile 1961

Interpretazione della norma contenuta nel primo comma dell'articolo 28 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, sugli indennizzi e contributi per danni di guerra

ONOREVOLI SENATORI. — Il larghissimo consenso raccolto da questo disegno di legge in seno alla Commissione finanze e tesoro rende più facile e spedito il compito del vostro relatore.

Sia lecito anzitutto ricordare la norma di cui si propone l'interpretazione. Si tratta dell'articolo 28 — primo comma — della legge 27 dicembre 1953, n. 968, che così testualmente recita: « Art. 28. — Per i danni ai beni previsti dalle lettere *b*), *c*) e *d*) dell'articolo 4, qualora l'entità del danno valutato ai sensi della presente legge superi i 5 milioni, sulle ulteriori quote eccedenti le lire 5

milioni, 10 milioni, 15 milioni l'indennizzo è ridotto rispettivamente a metà, ad un terzo, ad un quarto. Nessun indennizzo è concesso per le ulteriori quote eccedenti le lire 20 milioni ».

Per comprendere tale norma, gioverà ricordare che la citata legge n. 968 (come si evince dalla sua stessa intitolazione) ebbe a prevedere — per i danni di guerra — due diverse forme di risarcimento: l'*indennizzo* (senza obbligo di reimpiego) ed il *contributo*, riservato invece a chi ripristinasse il bene perduto o danneggiato. Il legislatore, a questo proposito, ripetutamente affermò il suo

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dichiarato favore per la forma del *contributo*, inteso come partecipazione attiva e particolarmente meritoria del danneggiato alla ricostruzione del Paese; ed infatti — in virtù degli articoli 27 e 28 (secondo comma) della legge n. 968 — stabili di concedere il « contributo » del 50 per cento sui primi 50 milioni della *spesa effettivamente occorrente* per il ripristino dei beni danneggiati, il 25 per cento sul secondo scaglione (da 50 a 100 milioni), il 16,66 per cento sul terzo (da 100 a 150 milioni) ed infine il 12,50 per cento sul quarto ed ultimo (da 150 a 200 milioni), escludendo le ulteriori quote di spesa da ogni risarcimento.

Per l'« *indennizzo* », invece, in base agli articoli 25, 26, 28 (primo comma) e 51 della legge n. 968, si prevede — anzitutto — che per certi beni (vestiario, biancheria, mobilio ed arredi) il risarcimento massimo fosse di un milione; mentre — in linea generale — fu stabilito che l'indennizzo venisse bensì corrisposto « *in misura pari all'entità del danno* » ma con riferimento ai prezzi vigenti al 30 giugno 1943, rivalutati solo in minima parte, in base cioè ad un coefficiente (di 5, di 8 o di 15, secondo i casi) largamente inferiore all'indice di svalutazione della moneta tra il 1943 ed il 1953 (data della legge in parola), indice concordemente accettato in 60 volte i prezzi del 1943. Ed inoltre, proprio con il primo comma dell'articolo 28 (che abbiamo già testualmente trascritto), la legge statui che solo i danni non eccedenti i 5 milioni potessero godere dell'intera e pure modestissima quota di indennizzo: mentre per i successivi scaglioni da 5 a 10, da 10 a 15, da 15 a 20 milioni l'indennizzo sarebbe stato corrisposto in misura ridotta (rispettivamente) a metà, ad un terzo, ad un quarto, escludendosi da ogni risarcimento i danni oltre i 20 milioni.

È pertanto evidente lo sfavore in cui il legislatore intese tenere il risarcimento « per indennizzo » rispetto al risarcimento « per contributo »: sfavore che — come è stato giustamente rilevato nella relazione degli onorevoli proponenti — si esprime in modo eloquente nel confronto fra la cifra massima conseguibile, per ciascun cespite danneggiato, a titolo di « contributo » (lire 52

milioni e 80 mila) e la cifra massima conseguibile, per ciascun cespite danneggiato, a titolo di « indennizzo » (lire 10.416.000).

A tali cifre si arriva col seguente procedimento contabile:

A) *Contributo*

Spesa effettivamente occorrente per il ripristino (calcolata all'epoca del ripristino stesso):

1° scaglione — fino a 50 milioni — contributo del 50 per cento	L. 25.000.000
2° scaglione — da 50 a 100 milioni — contributo del 25 per cento	» 12.500.000
3° scaglione — da 100 a 150 milioni — contributo del 16,66 per cento	L. 8.330.000
4° scaglione — da 150 a 200 milioni — contributo del 12,50 per cento	» 6.250.000
Massimo contributo (per 200 milioni ed oltre di spesa effettiva)	L. 52.080.000

B) *Indennizzo*

Entità del danno valutato ai prezzi vigenti al 30 giugno 1943, moltiplicato per il coefficiente 5, 8 o 15, secondo i casi:

1° scaglione — fino a 5 milioni — indennizzo del 100 per cento	L. 5.000.000
2° scaglione — da 5 a 10 milioni — indennizzo del 50 per cento	» 2.500.000
3° scaglione — da 10 a 15 milioni — indennizzo del 33,33 per cento	» 1.666.666
4° scaglione — da 15 a 20 milioni — indennizzo del 25 per cento	» 1.250.000
Massimo indennizzo (per 20 milioni ed oltre di danni convenzionali)	L. 10.416.666

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(salvo, beninteso, il caso dell'indennizzo massimo di 1 milione nel caso del vestiario, eccetera).

* * *

Ma è proprio a questo punto che taluni affacciano la possibilità di una diversa applicazione della legge. Mentre infatti non vi sono dubbi sul modo in cui devono essere calcolati i « contributi » e sul limite massimo raggiungibile dal « contributo » per ogni cespite danneggiato (lire 52.080.000), per gli « indennizzi » — invece — si ipotizza la legalità di un metodo contabile che porterebbe al massimo raggiungibile dall'« indennizzo » — per ciascun cespite — ad una cifra pari (nel caso meno favorevole) al massimo del « contributo », e tripla del medesimo nel caso più favorevole.

Tale risultato, evidentemente aberrante sul piano della *mens legis*, si otterrebbe dimostrando che al primo comma dell'articolo 28, laddove la legge fa riferimento alla « entità del danno valutato ai sensi della presente legge », tale entità debba intendersi corrispondente al *puro e semplice importo dei prezzi vigenti al 30 giugno 1943*, a prescindere cioè dalla rivalutazione per il coefficiente 5, 8 o 15: rivalutazione che dovrebbe essere operata — invece — successivamente, *moltiplicando cioè non il danno ma l'indennizzo*.

Spiegamoci con alcuni esempi limite:

A) *Danno valutabile in lire un milione ai prezzi del 30 giugno 1943.*

Col metodo di calcolo costantemente seguito fin qui dagli organi esecutivi del Ministero competente, l'importo del danno viene anzitutto moltiplicato — secondo i casi — per 5, per 8 o per 15. I risultati sono i seguenti:

1) *coefficiente 5 (caso normale): danno rivalutato lire 5.000.000. — Indennizzo corrispondente (salvo detrazione di una quota massima del 25 per cento per vetustà): lire 5.000.000;*

2) *coefficiente 8 (Comuni sinistrati per oltre il 75 per cento dei vani di abitazione):*

danno rivalutato lire 8.000.000. — Indennizzo corrispondente (sempre omettendo, per semplicità, la detrazione per vetustà): il 100 per cento sul primo scaglione di lire 5.000.000 di danno; il 50 per cento sulle residue lire 3.000.000. Totale: lire 5.000.000 più lire 1.500.000 = lire 6.500.000;

3) *coefficiente 15 (territorio libero di Trieste, Albania ed altri territori già sottoposti alla sovranità italiana): danno rivalutato lire 15.000.000. — Indennizzo corrispondente: il 100 per cento sui primi 5 milioni; il 50 per cento sui 5 milioni successivi; il 33,33 per cento sugli ultimi 5 milioni. Totale (lire 5.000.000 più lire 2.500.000 più lire 1.666.666 =) lire 9.166.666.*

* * *

Vediamo invece i risultati che si otterrebbero — partendo dallo stesso danno — con la diversa interpretazione che da taluni si vorrebbe dare al primo comma del citato articolo 28:

1) *coefficiente 5: danno valutato al 30 giugno 1943 (salvo detrazione di una quota massima di vetustà del 25 per cento): lire 1.000.000. — Indennizzo corrispondente: il 100 per cento (trattandosi di danno inferiore ai 5 milioni), moltiplicato per 5. Risultato: lire 5.000.000;*

2) *coefficiente 8: anche in questo caso, restando alla base del calcolo il danno valutato al 30 giugno 1943 (lire 1.000.000), indennizzo del 100 per cento moltiplicato per 8. Risultato: lire 8.000.000;*

3) *coefficiente 15: ancora una volta l'indennizzo del 100 per cento, moltiplicato, però per 15. Risultato: lire 15.000.000.*

Come si vede, operando coi due diversi metodi lo stesso danno 1943 — salvo nel caso ovvio del coefficiente 5 — porta ad indennizzi troppo diversi per poter essere ritenuti ambedue conciliabili con una interpretazione corretta della *mens legis*.

Tale inconciliabilità diventa ancor più grave nell'esempio seguente:

B) *Danno valutabile in lire 2 milioni ai prezzi del 30 giugno 1943.*

1) *coefficiente 5.* Secondo la prassi amministrativa in uso: danno rivalutato lire 10.000.000. — Indennizzo: 100 per cento sui primi 5 milioni, 50 per cento sul secondo scaglione. Risultato: (lire 5.000.000 più lire 2.500.000 =) lire 7.500.000.

Secondo la nuova interpretazione: danno base lire 2.000.000, indennizzabili interamente al 100 per cento, moltiplicato per 5. Risultato: lire 10.000.000.

Differenza tra le due applicazioni: lire 2.500.000;

2) *coefficiente 8.* Secondo la prassi: danno rivalutato lire 16.000.000. — Indennizzo: 100 per cento sui primi 5 milioni, 50 per cento sui secondi, 33,33 per cento sui terzi, 25 per cento sul residuo milione del quarto scaglione. Risultato: (lire 5.000.000 più lire 2.500.000 più lire 1.666.666 più lire 250.000 =) lire 9.416.666.

Secondo la nuova interpretazione: danno base lire 2.000.000, indennizzabile al 100 per cento, moltiplicato per 8. Risultato: lire 16 milioni.

Differenza tra le due applicazioni: lire 8.583.334 (quasi il doppio!);

3) *coefficiente 15.* Secondo la prassi: danno rivalutato lire 30.000.000. — Indennizzo massimo (fino a 20 milioni e non oltre): lire 10.416.666.

Secondo la nuova interpretazione: danno base lire 2.000.000, indennizzabile al 100 per cento, moltiplicato per 15. Risultato: lire 30.000.000.

Differenza tra le due applicazioni: lire 19.583.334 (quasi il triplo!).

L'inammissibile divergenza giunge, naturalmente, ai suoi limiti estremi quando si consideri l'ipotesi seguente:

C) *Danno valutabile in lire 20 milioni ai prezzi del 30 giugno 1943.*

1) *coefficiente 5.* Secondo la prassi: danno rivalutato lire 100.000. — Indennizzo massimo (fino a lire 20 milioni e non oltre): lire 10.416.666.

Secondo la nuova interpretazione: danno base lire 20.000.000. — Indennizzo del 100 per cento sui primi 5 milioni, del 50 per cento sui secondi, del 33,33 per cento sui terzi, del 20 per cento sui quarti. Risultato: (lire 5.000.000 più lire 2.500.000 più lire 1.666.666 più lire 1.250.000 =) lire 10.416.666 moltiplicato per 5 = lire 52.083.330.

Differenza tra le due applicazioni: lire 41.666.664;

2) *coefficiente 8.* Secondo la prassi: lire 10.416.666 (massimo di legge).

Secondo la nuova interpretazione: lire 10.416.666 moltiplicato per 8 = lire 83 milioni 333.328.

Differenza tra le due applicazioni: lire 72.916.662;

3) *coefficiente 15.* Secondo la prassi: lire 10.416.666 (massimo di legge).

Secondo la nuova interpretazione: lire 10.416.666 moltiplicato per 15 = lire 156 milioni 249.990.

Differenza tra le due applicazioni: lire 145.833.324.

* * *

Di fronte a queste conclusioni di matematica crudeltà, la Commissione Finanze e tesoro non ha potuto che concludere per l'urgente opportunità, anzi necessità, di evitare che la nuova interpretazione — indubbiamente tentatrice, perchè assai più favorevole ad una larga e sacrificata categoria di cittadini — possa trovare appoggi dottrinali e giurisprudenziali tali da creare non solo *un imponente ed insuperabile problema di copertura finanziaria*, ma altresì un gravissimo caso di coscienza nei confronti dei milioni e milioni di cittadini che hanno già riscosso durante gli scorsi anni gli indennizzi loro dovuti, naturalmente nella misura modestissima che al legislatore del 1953 fu consentita dalle ristrette disponibilità offerte dal bilancio statale. Rispetto a quei cittadini si porrebbe ovviamente un problema di equità — anzi, di *precisa giustizia distributiva* — che imporrebbe allo Stato di rivedere e rivalutare *d'ufficio* quasi tutte le liquidazioni già eseguite: in mancanza di che, l'intenzione del legislatore resterebbe

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gravemente offesa ed elusa anche sotto il profilo della precedenza cronologica data — nella liquidazione degli indennizzi — ai più modesti e bisognosi dei danneggiati. Essi dovrebbero infatti dolersi amaramente di aver già liquidati *prima d'oggi* i modesti indennizzi consentiti dalla vecchia prassi, restando così privati della possibilità di fruire di una ben più generosa interpretazione, la quale resterebbe perciò riservata proprio alle ditte meno bisognose, rimaste... (fortunatamente ultime!

Il sotto un terzo aspetto, altresì, è sembrato alla Commissione che la originaria *mens legis* debba essere difesa: quello del favore — si dovrebbe dire: del premio — che il legislatore del 1953 intese riservare a chi scegliesse il « contributo » di ricostruzione anziché l'« indennizzo ».

Abbiamo visto infatti che, in base alla nuova interpretazione, l'« indennizzo » potrebbe non solo raggiungere un massimo *uguale* a quello finora riservato al « contributo » (caso del coefficiente 5 per un danno valutabile a 20 milioni in base ai prezzi del 30 giugno 1943), ma potrebbe anche superarlo e addirittura *triplicarlo*, rispettivamente nel caso del coefficiente 8 e del coefficiente 15. Avrebbero dunque da pentirsi della loro buona volontà di ricostruttori tutti coloro che, in passato, ebbero a preferire il « contributo » all'« indennizzo »: mentre è ovvio che, se avessero potuto pensare alla possibilità di un'inversione di rotta quale ora si verificherebbe, avrebbero certamente preferito l'indennizzo, non vincolato nè al reimpiego nè alla ricostruzione dello stesso bene.

Ma vi è di più, sotto questo profilo. Con la nuova interpretazione, infatti, diventerebbe indennizzabile — come si è visto — non più un danno massimo (già rivalutato per 5, per 8 o per 15) di 20 milioni, bensì un danno di 20 milioni ai *prezzi del 30 giugno 1943*.

Vediamo allora di istituire un paragone col trattamento riservato dalla legge al danneggiato che abbia preferito ricostruire o riparare il suo bene fruendo del « contributo ».

Costui, come abbiamo già visto, ottiene — senza distinzione di casi — un contributo

massimo di lire 52.080.000, per un massimo risarcibile di 200 milioni di spesa effettivamente necessaria per il ripristino. Supponiamo di essere tuttora nel 1953, dividiamo quindi per 60 volte i 200 milioni del massimo risarcibile, in modo da ottenere il dato corrispondente ai *prezzi del 1943*. Otterremo lire 3.333.333.

Si avrebbe perciò l'assurdo che — mentre il ricostruttore raggiungerebbe il massimo « contributo » con un danno 1943 limitato a lire 3.333.333 (e ciò a patto, si noti bene, di impiegare *di suo* nella ricostruzione altri 148 milioni almeno, differenza tra il contributo massimo di lire 52 milioni e 80 mila e la spesa effettiva di almeno 200 milioni) — il danneggiato inerte, pur dichiaratamente sfavorito dal legislatore del 1953, *vedrebbe ammesso ad indennizzo un danno 1943 di ben sei volte superiore!* Anzi, nel caso più favorevole (caso di applicazione del coefficiente 15), il danneggiato che scegliesse l'indennizzo — sempre secondo la nuova interpretazione — otterrebbe per un danno 1943 di lire 3.333.333 l'indennizzo a *fondo perduto* di lire 50.000.000, sostanzialmente identico cioè a quello (massimo) che il ricostruttore consegue *per lo stesso danno 1943*, ma con obbligo di ricostruzione e — come si è detto — con impiego di altri 150 milioni di danaro fresco.

Inoltre il ricostruttore non può assolutamente ottenere di più: ogni danno superiore alle lire 3.333.333 del 1943 viene infatti escluso dal contributo. Il danneggiato, invece, che preferisca l'indennizzo continuerebbe a goderne per i danni (valutati ai prezzi del 1943) fino a 20 milioni. Cosicché, supponendo un uguale danno di 20 milioni ai prezzi del 1943, il ricostruttore — per ripristinare il suo bene — dovrebbe spendere (20 milioni per 60) ben lire 1.200.000.000, sempre conseguendo un contributo *massimo* di lire 52.080.000: mentre il danneggiato inerte — secondo la nuova tesi — percepirebbe anch'esso, senza alcun obbligo di reimpiego e senza alcun nuovo investimento, *la stessa somma* nel caso del coefficiente 5, assai di più col coefficiente 8, e addirittura tre volte tanto col coefficiente 15.

* * *

Per tutte queste considerazioni è apparso alla Commissione finanze e tesoro che meritasse di essere superata ogni pur comprensibile titubanza di fronte alla natura interpretativa della norma proposta, pur concordando nella convenienza che sia la Assemblea, in seduta plenaria, a confermare — o meglio a riconoscere e dichiarare esatta — l'interpretazione finora data dall'Amministrazione alla legge in parola.

Ciò — beninteso — senza pretesa alcuna di voler disconoscere o discutere difformi opinioni di dottrina e di giurisprudenza. Diversi i poteri, diverse e distinte le responsabilità del legislatore: al quale peraltro sarebbe assurdo negare — e mai, infatti, è stata negata — la facoltà di riconoscere non chiara, non completa, non sicura l'espressione letterale di una norma, e di poterne quindi esplicitamente dichiarare il vero ed inequivoco significato, specie quando la mancanza di una interpretazione autentica minacci (come nel caso) di creare concrete situazioni del tutto aberranti, non certo imputabili al teorico nè tanto meno al giudice, ma — se mai — allo stesso legislatore, il quale perciò deve sapersi assumere esso stesso l'onere di rendere esplicita ed inequivoca la propria volontà, forse male espressa e perciò anche male intesa.

In tale opera interpretativa la Commissione finanze e tesoro è stata incoraggiata e — per così dire — tranquillizzata dall'esame dei precedenti legislativi della citata legge n. 968. In tutti gli atti preparatori, infatti, si intese sempre che *non l'indennizzo, ma i prezzi di anteguerra dovessero essere rivalutati per un certo coefficiente*. Vedasi ad esempio l'atto della Camera dei deputati n. 1348 della I Legislatura (proposta di legge Cavallari ed altri) in cui, all'articolo 14, è detto chiaramente in argomento: « I predetti prezzi verranno calcolati sulla base del *valore venale* di comune commercio nell'anno 1940, *moltiplicato per il coefficiente fisso 10* ».

Lo stesso onorevole Cavallari, nella seduta del 25 febbraio 1953 avanti l'apposita Commissione speciale della Camera, propose un

emendamento (respinto, per quanto riguarda la cifra del coefficiente, ma interpretativamente assai significativo perchè sostanzialmente accettato nella formula e perchè partiva da un parlamentare che si era assunto il compito di ottenere qualche maggiore generosità...), il quale suonava: « Lo indennizzo è concesso in misura pari alla *entità* del danno, *valutata* ai prezzi vigenti al 30 giugno 1943, *moltiplicata* per il coefficiente 20 ». Si noti il genere *femminile* dei due participi « *valutata* » e « *moltiplicata* », ambedue perciò riferibili — e non potrebbe essere diversamente — all'unico sostantivo di genere femminile presente nella frase, cioè *all'entità* del danno.

Vero è che il testo definitivo della norma (divenuta poi l'articolo 25 — primo comma — della legge n. 968) suona ora — un po' diversamente — così: « L'indennizzo è concesso in misura pari all'entità del danno *valutato* ai prezzi vigenti al 30 giugno 1943, *moltiplicato* per il coefficiente cinque ». Ma ciò non significa affatto che « *valutato* » si riferisca a « *danno* », e « *moltiplicato* » si riferisca invece (come si vorrebbe dai sostenitori della nuova tesi) al più lontano soggetto « *indennizzo* ». La genesi della frase fa anzi pensare, come si è visto, proprio il contrario.

Anche davanti alla Commissione speciale del Senato (che approvò la legge il 17 dicembre 1953 in sede deliberante) la volontà di riferire la rivalutazione *al danno, e non all'indennizzo* appare chiarissima. Il senatore Fortunati, ad esempio, lamentando la insufficienza del coefficiente di rivalutazione, ebbe a domandare: « Perchè si è voluto fare riferimento ai *prezzi* del 30 giugno 1943 *moltiplicati* per 5? ».

Sul significato dell'articolo 25 primo comma non può dunque sorgere dubbio: ed anche l'interpretazione dell'articolo 28 — comma primo — non può essere quindi che quella logicamente conseguente. Una volta chiarito infatti che non l'indennizzo, ma il danno va moltiplicato per il coefficiente di legge, sarebbe impossibile sostenere un diverso metodo per il calcolo dell'indennizzo nel caso dell'articolo 28 comma primo: quindi i limiti di danno (5, 10, 15, 20 milioni) che

tale norma prevede non possono intendersi come riferibili alla sola valutazione secondo i prezzi del 1943, bensì alla valutazione risultante da tali prezzi moltiplicati per 5, per 8 o per 15 secondo i casi.

È questa appunto la conclusione interpretativa che il testo del disegno di legge in esame vuole esprimere, togliendo ogni dubbio che la frase contenuta nell'articolo 28, primo comma, («entità del danno valutato ai sensi della presente legge») implichi una valutazione limitata ai prezzi del 1943 e non anche la loro (almeno parziale) rivalutazione per il coefficiente 5, 8 o 15.

Esatta e adeguata, perciò, la dichiarazione contenuta nella norma suggerita dagli onorevoli proponenti, che con tale espressione debba intendersi cioè l'«importo risultante dalla valutazione del danno ai prezzi vigenti al 30 giugno 1943, al netto della vetustà, moltiplicato per i coefficienti previsti dalla legge».

La Commissione finanze e tesoro raccomanda perciò al Senato l'approvazione del disegno di legge in esame.

OLIVA, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

La locuzione « entità del danno valutato ai sensi della presente legge », di cui al primo comma dell'articolo 28 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, è da intendersi quale importo risultante dalla valutazione del danno ai prezzi vigenti al 30 giugno 1943, al netto della vetustà, moltiplicato per i coefficienti previsti dalla legge.