

DXLIX.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 30 NOVEMBRE 1961

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE BUCCIARELLI DUCCI

INDICE

| | PAG. |
|--|--------------|
| Congedi | 26477 |
| Disegni e proposte di legge (<i>Seguito della discussione</i>): | |
| Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare (547); | |
| Istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili e modificazioni al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 (589); | |
| CURTI AURELIO ed altri: Modificazioni al testo unico delle leggi sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, per l'applicazione dei contributi di miglioria; alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, per i piani regolatori particolareggiati e nuove norme per gli indennizzi ai proprietari soggetti ad esproprio per l'attuazione dei piani medesimi (98); | |
| NATOLI ed altri: Istituzione di una imposta annua sulle aree fabbricabili al fine di favorire la costituzione di patrimoni comunali e il finanziamento della edilizia popolare (212); | |
| TERRAGNI: Istituzione di una imposta comunale sulle aree per il finanziamento di lavori pubblici (429); | |
| PIERACCINI ed altri: Istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili (1516) | 26479 |
| PRESIDENTE | 26479, 26504 |
| BELOTTI | 26479 |
| CAPRARA | 26487 |
| FERRI | 26492 |
| RIPAMONTI, <i>Relatore</i> | 26495 |
| NATOLI | 26504 |

| | PAG. |
|--|-------|
| Proposte di legge (<i>Annunzio</i>) | 26477 |
| Proposte di legge (<i>Svolgimento</i>): | |
| PRESIDENTE | 26478 |
| ANFUSO | 26478 |
| TRABUCCHI, <i>Ministro delle finanze</i> 26478, 26479 | |
| BERRY | 26478 |
| CENGARLE | 26478 |
| GAGLIARDI | 26479 |

La seduta comincia alle 10,30.

BIASUTTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 28 novembre 1961. (*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Biagioni, Martino Edoardo, Negrari, Taviani e Veronesi.

(*I congedi sono concessi*).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

RUSSO SPENA: « Agevolazioni di carriera per le vedove e gli orfani di guerra appartenenti alle carriere direttiva e di concetto delle amministrazioni dello Stato » (3459);

DE MICHELI VITTURI ed altri: « Assunzione in ruolo di insegnanti di educazione fisica » (3460);

CURTI AURELIO: « Modificazione all'articolo 118 della legge 12 novembre 1955, n. 1137, riguardante gli ufficiali dell'esercito già appartenenti ai disciolti ruoli di mobilitazione, ora nella riserva » (3461);

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 NOVEMBRE 1961

BUSETTO ed altri: « Norme per la sistematica regolazione dei corsi d'acqua e per la coordinata utilizzazione delle acque a fini irrigui, potabili, di usi civili, di produzione di forza motrice e di navigazione interna » (3462);

RUSSO SPENA: « Istituzione di un ruolo aggiunto ad esaurimento dei professori di lingue moderne nelle facoltà di economia e commercio » (3463);

CENGARLE ed altri: « Revisione dei ruoli organici dei medici e veterinari provinciali » (3464).

Saranno stampate e distribuite. Le prime quattro, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede; delle altre, che importano onere finanziario, sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Svolgimento di proposte di legge.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di alcune proposte di legge.

La prima è quella di iniziativa del deputato Anfuso:

« Estensione al personale del soppresso Ministero dell'Africa italiana dei benefici previsti in materia di esodo volontario » (1404).

L'onorevole Anfuso ha facoltà di svolgerla.

ANFUSO. Questa proposta di legge è stata presentata il 3 luglio 1959. Perché voglio sottolineare il ritardo della sua discussione? Perché si tratta di riparare a un'ingiustizia (adopero il termine consueto, ma che non è retorico nel caso specifico) commessa in danno di pochissimi elementi del soppresso Ministero dell'Africa italiana.

Come ho scritto nella relazione le leggi, purtroppo, non possono adeguarsi completamente alla molteplicità delle situazioni; e, nel caso specifico, la riprova più evidente è data dall'applicazione dell'articolo 7 del decreto presidenziale 1090. Si tratta di andare incontro alle necessità — parlo proprio di necessità — di alcuni dipendenti del Ministero dell'Africa italiana che non hanno ottenuto la pensione per mancanza di sincronismo fra i vari provvedimenti. Si tratta di pochi elementi che stanno per raggiungere il settantesimo anno di età.

Mi permetto raccomandare la mia proposta di legge alla benevola attenzione dei colleghi ed alla considerazione dell'onorevole

ministro. Per il resto, mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

TRABUCCHI, *Ministro delle finanze*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Anfuso.

(È approvata).

Segue la proposta di legge di iniziativa del deputato Berry:

« Riordinamento del personale a contratto-tipo già dipendente dalla soppressa amministrazione dell'Africa italiana » (3023).

L'onorevole Berry ha facoltà di svolgerla.

BERRY. Mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

TRABUCCHI, *Ministro delle finanze*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Berry.

(È approvata).

Segue la proposta di legge di iniziativa dei deputati Cengarle, Azimonti, La Penna, Toros, Pavan, Casatti, Zanibelli, Donat-Cattin, Scalia, Colleoni, Sabatini, Storti, Armato, Gitti, Vincenzo Marotta, Giacomo Corona, Ermanno Gorrieri, Sinesio, Vincelli e Canestrari:

« Norme integrative e modifiche delle disposizioni concernenti gli impiegati a contratto-tipo dell'ex Ministero dell'Africa italiana che hanno optato per la conservazione di tale rapporto, ai sensi dell'articolo 7 della legge 9 luglio 1954, n. 431 » (3037).

L'onorevole Cengarle ha facoltà di svolgerla.

CENGARLE. La proposta di legge tende a definire con maggiore chiarezza e precisione l'attuale natura del rapporto di impiego degli impiegati a contratto-tipo dell'ex Ministero dell'Africa italiana. Si tratta di 263 persone che con questo provvedimento vengono ad essere equiparate, con parità di diritti, agli altri dipendenti dello Stato. L'atto di giustizia, che con la proposta di legge presentata intendiamo compiere, tornerà a favore non solo del benemerito personale interessato, ma anche delle singole amministrazioni dove questo personale svolge

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 NOVEMBRE 1961

la propria opera. Mi auguro che quanto prima la Camera esamini ed approvi la proposta di legge. Chiedo l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

TRABUCCHI, *Ministro delle finanze*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Cengarle.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

Segue la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Gagliardi, Ferrari Aggradi, Toros, Gioia, Schiavon, Giovanni Lombardi, Cibotto, Vittorino Colombo, Armani, Canestrari, Bolla, Bologna, Biasutti, Sciolis, Michele Martina e Monte:

« Autorizzazione alla spesa di lire 675 milioni a titolo di contributo statale per la basilica di san Marco in Venezia » (3417).

L'onorevole Gagliardi ha facoltà di svolgerla.

GAGLIARDI. Mi rimetto alla relazione scritta e chiedo l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

TRABUCCHI, *Ministro delle finanze*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Gagliardi.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta d'urgenza.

(È approvata).

Le proposte di legge oggi prese in considerazione saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

Seguito della discussione dei disegni di legge (547 e 589) e delle proposte di legge Curti Aurelio (98), Natoli (212), Terragni (429), Pieraccini (1516), sull'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare e sull'istituzione di un'imposta sulle aree fabbricabili.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei provvedimenti sull'acquisizione di aree fabbricabili per l'edi-

lizia popolare e sull'istituzione di un'imposta sulle aree fabbricabili.

È iscritto a parlare l'onorevole Belotti. Ne ha facoltà.

BELOTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, i due provvedimenti in discussione, l'uno concernente l'istituzione di un'imposta sulle aree fabbricabili e l'altro l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare, pur formalmente distinti, vertono, sostanzialmente, sulla stessa materia, in quanto mirano congiuntamente ad avviare a soluzione definitiva uno dei fondamentali problemi della nostra politica economica a più evidente riflesso sociale: il problema della casa. La perdurante fame di alloggi popolari, espressione di uno squilibrio fra sviluppo demografico e sviluppo edilizio, nonostante la spettacolosa fioritura di iniziative pubbliche e private nel settore dell'edilizia (uno degli indici più significativi della rapidissima rinascita italiana nel dopoguerra), continua a trovare davanti a sé il contrapposto fenomeno della lievitazione speculativa incidente sui prezzi delle aree fabbricabili e, quindi, sui costi delle costruzioni, ed il congiunto fenomeno degli influssi speculativi incontrollati sullo sviluppo irrazionale, caotico ed anarcoide dei centri urbani, senza riguardo alcuno alle esigenze generali delle comunità locali. Il passaggio dalla città chiusa del passato alla città aperta del presente e dell'avvenire, sotto la spinta di un mondo economico in espansione continua, presenta due aspetti: quello fiscale e quello urbanistico, strettamente interdipendenti, al punto che ogni tentativo di affrontarli e risolverli disgiuntamente minaccia di condurre alla paralisi di entrambi.

Consentite, onorevoli colleghi, che io mi soffermi preliminarmente su questo carattere di interdipendenza dei due aspetti, fiscale ed urbanistico, dello sviluppo dei centri urbani e dell'edilizia popolare, fondamentale al punto da far pensare che i due provvedimenti in esame avrebbero potuto essere, forse, più utilmente fusi in unico testo, a tutto vantaggio della chiarezza degli elaborati, eliminando, tra l'altro, le difformità nei criteri di valutazione e qualche minore dissonanza nei dettagli applicativi.

Giustizia vuole — e su questo mi pare che tutti i colleghi di ogni parte della Camera siano d'accordo — che torni in gran parte alla comunità nazionale attraverso i suoi capillari amministrativi quanto, in sostanza, è conseguenza del suo sforzo di espansione. È innegabile che un ridotto nu-

mero di speculatori si sia arricchito e continui ad arricchirsi (in misura oggi certo meno favolosa di ieri) senza spremersi troppo le meningi, si sia arricchito « nel sonno » come dice John Stuart Mill, trovandosi aumentato di anno in anno il valore delle aree senza alcuna iniziativa propria, senza alcun rischio: al riparo, per di più, dal pericolo di un massiccio prelievo tributario delle plusvalenze realizzate.

I sintomi di un deciso incremento dei prezzi, tale da riassorbire le flessioni verificatesi nei precedenti periodi, si manifestarono dal 1948-49 in poi, e crebbero fino ad assumere proporzioni patologiche.

La vivace ripresa edilizia, stimolata dallo Stato attraverso esenzioni fiscali e massicci interventi sul mercato edilizio sotto forma di larghi contributi (parallelamente alla mole imponentissima delle opere pubbliche, delle infrastrutture realizzate), fu la manna scesa dall'alto per placare la fame di alloggi, sì, ma anche per arricchire, fatalmente, nel sonno, i più ingordi speculatori singoli od associati.

Le provvidenze statali nel settore dell'edilizia ebbero pertanto, paradossalmente, per effetto una sempre più accentuata lievitazione speculativa, tradotta nei patologici aumenti di valore delle aree, con evidenti effetti antisociali. La corsa all'acquisto delle aree, suscitata dal desiderio di beneficiare delle provvidenze statali ha concorso (e tuttora, in varia misura, concorre) ad ingigantire la domanda di terreni sul mercato, con le relative ripercussioni sui prezzi.

Ciò non significa che la politica fin qui seguita in materia di provvidenze per l'edilizia (politica plurivalente, nel senso che è stata forzosamente paralizzatrice da un lato, attraverso il blocco dei fitti, e stimolatrice dall'altro attraverso le esenzioni fiscali alle nuove costruzioni, le iniziative statali dirette, le sovvenzioni ed i massicci interventi sul mercato edilizio) sia stata una politica sbagliata.

Sbagliata no; ma assai costosa per l'erario sì, senza dubbio. Si è calcolato, infatti, che il blocco degli imponibili della vecchia imposta sui fabbricati, correlativo al blocco dei fitti, abbia comportato una perdita di centinaia di miliardi per lo Stato e per gli enti locali. Le esenzioni fiscali nel settore edilizio, in base a stime largamente approssimative, avrebbero a loro volta comportato un minore introito erariale di circa 400 miliardi annui: quasi un quinto delle entrate tributarie!

Altro dato interessante: l'incidenza complessiva dei tributi non applicati nel settore

dell'edilizia sarebbe del 35 per cento sul costo medio dei fabbricati, fino a raggiungere, nei casi limite, il 50 per cento.

È ammissibile, è tollerabile, che una delle forme più lucrative di arricchimento, la speculazione fondiaria, di fronte a un sacrificio erariale tanto rilevante continui ad essere praticamente sottratta agli obblighi tributari?

Gli oppositori, avversi ad ogni forma impositiva specifica sulle aree fabbricabili, eccepiscono che dovrebbero bastare allo scopo i normali strumenti fiscali. In realtà, gli strumenti previsti dalla vigente legislazione in materia fiscale, si sono dimostrati assolutamente inadeguati allo scopo. La difficoltà di inquadrare gli utili senza merito derivati dalla compravendita di aree fabbricabili nella figura tipica della speculazione professionale e soprattutto la lentezza e la complessità delle procedure di accertamento (tolti casi particolari) hanno posto praticamente la speculazione fondiaria al riparo dalla incidenza, in misura adeguata, delle normali imposte.

Il contributo di miglioria generica, legato ad una procedura macchinosa, aleatoria, quasi proibitiva ed in ogni caso di dubbio esito per i comuni impositori, non poteva e non può, in alcun modo, ovviare alla gravelacuna. Né miglior ruolo correttivo poteva esercitare il contributo di miglioria specifica, dal momento che l'articolo 236 del testo unico per la finanza locale esclude espressamente le aree fabbricabili dall'applicazione di detto contributo. Invero, riesce difficile afferrare la logica di tale esplicita esclusione, dal momento che l'esecuzione di opere pubbliche contribuisce all'aumento di valore delle aree non meno che a quello dei fabbricati.

Per avere un'idea della assoluta irrilevanza del contributo di miglioria generica ai fini dell'incidenza fiscale sulle plusvalenze delle aree fabbricabili, basti citare il caso di Roma, ove nel 1953 vennero accertati sei patrimoni privati in aree edificabili di entità superiore ai cento miliardi ciascuno, mentre il gettito complessivo per contributi di miglioria è risultato corrispondente a circa un quarto del gettito della tassa sui cani!...

Alcuni colleghi dell'opposizione hanno mosso all'onorevole Zugno (pur dandogli atto della chiarezza e dell'abilità della sua relazione) l'appunto di aver troppo categoricamente considerato chiusa l'epoca della pacchia speculativa in materia di aree fabbricabili. Se avessero letto meglio la relazione, i colleghi censori avrebbero dovuto convenire che il relatore affaccia una distinzione. A pagina 13 del suo pregevole elaborato di sintesi

ragionata della lunghissima discussione in Commissione finanze e tesoro, il collega Zugno distingue, a mio avviso opportunamente, tra « zone di espansione dell'abitato, a cui si rivolge l'edilizia economica e media » e « zone centrali per edilizia direzionale o di lusso ». Fatta la distinzione, egli limita alle prime la constatazione che « la fase ascensionale dei prezzi è ormai conclusa », giacché da essa « la speculazione pura si è da tempo ritirata », lasciando libero il campo alle « imprese edilizie, per le quali l'area costituisce materia prima, approvvigionata come ogni altra da impiegare nella costruzione ». Per quanto attiene invece alla seconda, il relatore afferma che in esse « una certa speculazione è ancora attiva », e « si esercita attraverso lo strumento delle varianti ai piani particolareggiati, soprattutto quando l'abilità degli speculatori può trovare negli organi del comune una qualche compiacente arrendevolezza ».

Va da sé che la distinzione affacciata (come risultante di un tentativo classificatorio, e quindi forzatamente generalizzatore, applicato ad un fenomeno di sua natura complesso, mutevole da regione a regione e spesso da zona a zona della stessa provincia, poliedrico, variamente differenziato) è una distinzione suscettibile di riserve, di eccezioni, di opposte valutazioni.

Comunque, anche il relatore è sostanzialmente d'accordo che la pacchia speculativa in materia di aree fabbricabili, pur essendosi, in linea generale, attenuata in relazione alla ricerca di aree sul mercato, divenuta meno affannosa, è però da considerarsi, oggi ancora, tutt'altro che un mero ricordo di un vicino passato.

L'accento del relatore allo strumento delle varianti ai piani comunali particolareggiati, suscettibile di orientamento, più che alle esigenze di una urbanistica razionale, alle pretese di privati speculatori, è illuminante ai fini di quella messa in evidenza del carattere di interdipendenza dei due aspetti, fiscale ed urbanistico, dello sviluppo dei centri urbani e dell'edilizia popolare, ch'io ravviso a fondamento dell'esame congiunto dei due provvedimenti in discussione.

Invero, non possiamo ignorare o sottovalutare il fatto che i piani regolatori, intesi a configurare armonicamente lo sviluppo dei centri abitati, debbono operare scelte e imporre destinazioni diverse nelle diverse zone; debbono stabilire dove si deve costruire molto (zone intensive), dove si deve costruire poco (zone estensive) e dove non si deve costruire affatto (zone a verde, parchi e giardini,

polmoni della città, tanto più necessari in questa nostra civiltà industriale definita civiltà dello *smog*, dei centri storici congestionati, degli alveari umani).

E come possiamo, di conseguenza, ignorare che i piani regolatori, con le loro scelte necessarie, i loro vincoli, le zone dichiarate inedificabili, influiscono in modo drastico e decisivo sui valori di mercato delle aree fabbricabili, favorendo l'arricchimento di alcuni, magari grossi, e polverizzando il patrimonio di altri, magari piccoli, proprietari?

Gli interessi in gioco sono ingentissimi, e le amministrazioni comunali, in genere piuttosto mal dotate di strumenti tecnico-legali qualificati, finiscono per avere la peggio nel conflitto fra gli interessi dei proprietari, soprattutto dei grossi, e gli interessi della comunità rappresentati nel piano regolatore, con la conseguente paralisi della macchina di quest'ultimo, che apre la via al disordine urbanistico, alla congestione del traffico, alla graduale soppressione delle zone a verde, al pullulare di agglomerati di edilizia abusiva attorno alle città.

E come potrebbe, un problema di tale portata e di così vitale importanza, essere risolto in una direzione unica, e cioè col ricorso alla tassazione delle plusvalenze delle aree fabbricabili, e non invece congiuntamente, col più accessibile ricorso agli espropri, col rendere praticamente possibile la costituzione di aree demaniali?

L'interdipendenza innegabile dei due aspetti, fiscale ed urbanistico, del problema in discussione, porta necessariamente alla conclusione che lo strumento fiscale, l'esproprio e l'acquisizione di aree demaniali debbono concorrere alla perequazione dei valori delle aree fabbricabili.

Lo strumento fiscale, in particolare, deve puntare all'indifferenza nella destinazione delle aree a costruzione intensiva, a costruzione estensiva o a parco pubblico, prelevando tanta parte della plusvalenza fondiaria da rendere uniforme, o pressoché uniforme, il trattamento usato ai proprietari di aree in tutti i settori del centro abitato.

La legge urbanistica (legge 17 agosto 1942, n. 1150), per altro rimasta senza regolamento di esecuzione, intesa ad incanalare le private iniziative dei costruttori e degli operatori verso le zone destinate, in base a criteri di utilità generale, all'ampliamento dei centri abitati, era ed è carente in fatto di controlli del valore economico delle aree; era ed è « poesia urbanistica », che ignora la realtà, ordinatrice da un lato ed inibitrice o paralizz-

zatrice dall'altro, dei piani regolatori, la difficoltà di applicare le imposizioni previste a carico dei proprietari delle aree, ossia i contributi di miglioria generica (attesa l'assurda esclusione delle aree stesse dal contributo di miglioria specifica).

L'assenza o le troppe varianti neutralizzatrici dei piani regolatori, sotto la spinta di privati interessi, hanno favorito il fenomeno della speculazione sulle aree nelle zone di espansione edilizia, facendo sì, al dire di John Stuart Mill, che alcuni proprietari divenissero « ricchi nel sonno, senza lavorare, rischiare od economizzare ».

È vero che il Ministero dei lavori pubblici, allo scopo di arginare la dilagante anarchia costruttiva, gabellata dagli speculatori sulle aree come panacea contro la disoccupazione e la carenza di alloggi, cominciò ad imporre ai comuni la redazione dei piani regolatori. Ma è altrettanto vero che la speculazione più avveduta e provveduta ha tentato e tenta con ogni mezzo di influenzare a proprio vantaggio le scelte generali e la redazione dei piani particolareggiati.

I due provvedimenti in esame, quello di natura fiscale e quello di natura urbanistica, tendono a realizzare le premesse di una nuova politica edilizia decentrata, anticipando: il primo, l'auspicata riforma della finanza locale, da troppo tempo vanamente attesa; il secondo, la parimenti auspicata riforma della legislazione urbanistica e fondiaria, ossia il tanto atteso e tanto necessario codice dell'urbanistica. Il nostro gruppo parlamentare ritiene doveroso che il Parlamento impegni gli onorevoli ministri delle finanze e dei lavori pubblici alla sollecita elaborazione dei due macroscopici provvedimenti, pur rendendosi conto della enorme complessità dei problemi da ricondurre a disciplina unitaria nell'interesse della comunità nazionale. Non è certo sulla linea delle riforme parziali, settoriali, infatti, che si potrà ovviare in modo completo e soddisfacente al disordine ed agli squilibri nell'assetto dei centri abitati, e quindi del territorio nazionale.

Intanto, il tentativo di puntare alla decurtazione uniforme delle plusvalenze delle aree edificabili, più che alla perequazione dei profitti fondiari, suscita negli urbanisti delle perplessità che non dobbiamo ignorare né sottovalutare. Gli urbanisti temono che i due previsti meccanismi, fiscale ed urbanistico, finiscano col neutralizzarsi a vicenda, dal momento che le diversità di destinazione delle aree, introdotte dai piani regolatori, e le variazioni di dette destinazioni nel tempo, pos-

sono inceppare il meccanismo della legge fiscale così come è delineato (e a maggior ragione com'era delineato inizialmente nell'imposta patrimoniale); e dal momento che le preoccupazioni per il gettito dell'imposta in esame possono costituire una remora, per i comuni, a premere eccessivamente sulla privata iniziativa, con i conseguenti effetti negativi sull'attuazione dei piani regolatori. In particolare, gli urbanisti prevedono che: 1°) per la diffusa modestia economica dei comuni, le amministrazioni comunali saranno tentate di consentire, con liberalità, l'incremento del valore fondiario in ogni settore dell'espansione urbana, al fine di incamerare somme nella misura massima possibile; pertanto saranno sempre più disposte a favorire il privato nelle sue operazioni finanziarie; 2°) le somme incamerate permetteranno, sì, ai comuni di acquisire aree, risolvendo per altra via il problema della perequazione; ma non esiste alcuna garanzia che tali somme non saranno destinate, per ragioni di forza maggiore, ad usi completamente diversi; 3°) il comune, vincolato dal piano a destinare aree ad usi differenziati (residenza, centri direzionali e di quartiere, attrezzature, ecc.), tenterà di ridurre il numero e l'entità, per non rinunciare ai maggiori gettiti dell'imposta. Le aree destinate ad usi collettivi dal piano regolatore saranno pertanto considerate dalle amministrazioni sempre più onerose: al loro prezzo di esproprio e di acquisto andrà aggiunto anche il reddito fiscale mancato; 4°) le amministrazioni comunali saranno indotte ad impostare la loro politica urbanistica sulla privata iniziativa, ad essa affidando anche le spese di pubblica pertinenza, attraverso i noti sistemi delle convenzioni, dei contratti speciali, delle concessioni straordinarie: la programmazione urbana diverrà, perciò, sempre più difficile.

Queste le preoccupazioni degli urbanisti: sono davvero, esse, del tutto infondate? In parte, direi di sì; ma la fatale politicizzazione del dibattito su un argomento per sua natura delicato e perfino esplosivo non deve indurci a trascurare la parziale fondatezza di esse. Il testo della Commissione finanze e tesoro, per il provvedimento di natura fiscale, ed il testo governativo, per il provvedimento di natura urbanistico-sociale, non si può dire, comunque, che siano rimasti insensibili od estranei alla parte più fondata delle eccezioni mosse dagli urbanisti.

Il problema di fondo, il punto focale della discussione generale sui due provvedimenti, che ora si conclude, è stato, inevita-

bilmente, quello relativo alla natura dell'imposta sulle aree fabbricabili.

Un dilemma è campeggiato nella discussione: dilemma che ha assunto toni accesi e ha originato accuse e controaccuse, dettate dalla passione politica e — mi sia consentito di dirlo senza offesa per nessuno — dalla speculazione politica.

Il dilemma è questo: imposta annua di natura patrimoniale, oppure imposta sul plusvalore effettivo, e non potenziale, delle aree, avente effetto nel momento in cui detto plusvalore viene realizzato?

Basta la semplice, appropriata enunciazione del dilemma, per evidenziarne la soluzione più logica, più equa, più aderente ai canoni di una finanza che persegua finalità fiscali e sociali senza fare della tassazione uno strumento di espropriazione e di confisca: la soluzione adottata dalla Commissione.

Durante gli anni tempestosi della prima guerra mondiale, l'allora ministro delle finanze onorevole Daneo, costretto dalle esigenze belliche ad inventare e motivare nuove imposte, ebbe a definirle, in termine pittorresco, « sciabolate ». Ma di sciabolate ce n'è di due tipi: quelle dei campioni di scherma, e quelle degli sciabolatori da strapazzo, infuriati, accecati dalla passione, come nei duelli rusticani.

È da escludere che un saggio, seppur deciso, legislatore all'altezza dei tempi, debba attuare il vieto principio secondo il quale, quando si è di fronte ad un fenomeno speculativo su vasta scala, occorra attuare il metodo del « botte da orbi in tutte le direzioni », senza preoccuparsi delle conseguenze, delle ripercussioni, delle traslazioni, degli effetti controproducenti in altri settori.

Il collega onorevole Aurelio Curti ha ricordato all'immemore onorevole Natoli che il criterio della tassazione della rendita potenziale attraverso l'imposta annuale, ossia del plusvalore patrimoniale attribuibile, anche se non realizzato, a tutte le aree urbane, venne proposto per primo dall'assessore liberale al comune di Roma, avvocato Storoni, sul paradigma delle leggi Giolitti rimaste inoperanti; e che, a quell'epoca, i comunisti fecero i « bastian contrari », battendosi per il criterio (giudicato più giusto e più equo) della tassazione all'atto del realizzo del plusvalore, cioè della vendita o della costruzione sulle aree. In seguito, i colleghi comunisti hanno cambiato parere due volte: prima, convertendosi alla patrimoniale, ed infine, come documenta il relatore onorevole Zugno a pagina 13 della sua pregevole relazione

(non smentito qui in Assemblea dall'onorevole Natoli, che fece le dichiarazioni in Commissione), riconoscendo che l'imposta patrimoniale poteva, ora, non essere la più idonea, perché negativa sull'attività edilizia. In Commissione, l'onorevole Natoli si dichiarò disposto a discutere l'altra soluzione, ossia la tassazione della rendita effettiva all'atto del suo realizzo: soluzione che il suo collega di partito, onorevole Raffaelli, nel corso della discussione ha definito, con notevole imprecisione, « una truffa sulle aree fabbricabili ».

È, questa, una piccola riprova che in quel partito comincia ad essere ammessa la divergenza delle opinioni? Se così è, non possiamo che rallegrarcene.

Ho qui sott'occhio gli atti del convegno degli « Amici del Mondo », tenutosi a Roma, nel Ridotto dell'Eliseo, nell'aprile del 1956, e cioè quando la febbre speculativa sulle aree fabbricabili, a Roma soprattutto, imperversava certo più di oggi. Gli atti di quel convegno sono stati pubblicati dall'editore Laterza, sotto il titolo *I padroni della città*. Non mi pare che i colleghi della sinistra estrema possano affacciare il sospetto di una nostra, anche lontana, parentela ideologica coi radicali di quel cenacolo, ove la critica alla politica governativa democristiana non va mai disgiunta da una certa dose di malanimo. Ebbene, in quel convegno il professor Bruno Visentini, che, se non vado errato, è un autorevole esponente del partito repubblicano, affermava testualmente:

« È bene tener presente che lo strumento fiscale non è quello che rimedia a tutto, e soprattutto non elimina le cause delle situazioni speculative. Non si può troppo protestare contro l'aumento del valore delle aree, se non si tiene conto che questo deriva bensì da un lato, da alcuni fenomeni, inevitabili, dell'allargamento delle città, e da alcuni errori, evitabili, che vengono commessi nella politica edilizia; ma esso deriva anche dalle troppe indiscriminate agevolazioni fiscali alle costruzioni edilizie, e dalla politica di notevole impulso alle costruzioni edilizie che, attraverso tali agevolazioni e attraverso tali strumenti (e soprattutto il credito), i governi hanno fatto da dieci anni a questa parte... Nel considerare le possibilità di applicazione dello strumento fiscale, occorre inoltre, a mio parere, tener presenti situazioni diverse e finalità differenti; e con riferimento alle finalità, occorre porre una chiara distinzione (che non sembra, invece, essere stata tenuta presente nei progetti di legge e nelle proposte di legge relativi alla

istituzione di una imposta patrimoniale sulle aree) fra i fini puramente fiscali e i fini extra-fiscali. Vi è chi ha comperato un'area, supponiamo, a 100. Oggi quest'area vale 300, nel senso che, indipendentemente da ragioni monetarie, il mercato attribuisce a tale area un maggior valore di 200, o nel senso che il proprietario vende l'area realizzando 300. Il problema puramente fiscale è di determinare se, in quali casi e in quale misura, la plusvalenza in 200 possa o debba essere assoggettata a imposta: se in tutti i casi di realizzo, o in alcuni di essi (com'è nella nostra legislazione), se in tutti i casi di aumento del valore, o in alcuni di essi (com'è parimenti, ma in casi praticamente irrilevanti, nella nostra legislazione).

« È possibile, mediante lo strumento fiscale — si chiedeva nel 1956 il professor Visentini — spingere i proprietari a vendere le aree fabbricabili o a non tenerle inutilizzate? Vi è il progetto Andreotti, che è stato efficacemente e appassionatamente difeso da Storoni, il quale ha il merito di aver richiamato l'attenzione sul problema e di aver proposto delle soluzioni. Questo progetto, però, non distingue le due finalità — quella fiscale e quella extra fiscale — e anzi le confonde, prevedendo unicamente un'imposta sul valore attuale delle aree (diminuite soltanto del valore come terreno agricolo). Questa imposta quindi sembrerebbe avere una funzione extra-fiscale: la seconda tra le due che prima indicavo. Senonché, secondo il disegno di legge, l'imposta dovrebbe colpire anche le aree che sono fuori del piano particolareggiato, che sono fuori del piano regolatore e sulle quali quindi non è possibile costruire. Nei confronti di queste ultime, quindi, essa avrebbe unicamente una finalità fiscale. Ma come strumento strettamente fiscale è assai imperfetta. Infatti, da un lato, come imposta di carattere patrimoniale (tale sarebbe infatti la sua natura) non si giustificerebbe, perché, fra tutti i cespiti patrimoniali, soltanto le aree dovrebbero venire assoggettate a un tale tributo. Da un altro lato, rimarrebbe scoperto tutto il problema della tassabilità — entro quali limiti e con quali forme — delle plusvalenze o degli incrementi patrimoniali derivanti dalla vendita (ed eventualmente dal possesso) di aree... Scartata l'idea di una imposizione di carattere patrimoniale sulle sole aree — imposizione che, limitata alle sole aree, non troverebbe giustificazione — consideriamo se sia consigliabile e possibile una imposta sui maggiori valori, e in quali forme e in quali casi ».

Nello stesso convegno, prese la parola il collega comunista onorevole Aldo Natoli, il quale ha tenuto qui tutt'altro discorso.

E valga il vero. Gli atti del convegno riportano, a pagina 57, la seguente dichiarazione del collega Natoli: « Io mi chiedo se noi non dobbiamo additare come una delle linee di sviluppo della società italiana quella di una riforma radicale della proprietà del suolo urbano, che potrebbe essere opportunamente studiata in modo da risparmiare i piccoli proprietari, imponendo eventualmente una imposta o un contributo nel senso esposto dal professor Visentini, ma che colpisca comunque il predominio delle grandi concentrazioni di proprietà del suolo urbano, spezzi il monopolio dei terreni fabbricabili e la speculazione sfruttatrice, devastatrice delle nostre città e dei luoghi tipici del paesaggio italiano, dei luoghi che testimoniano del passato e della civiltà del nostro paese ».

Concludendo la nutrita discussione svoltasi al convegno degli « Amici del Mondo », il relatore avvocato Leone Cattani (che, se non vado errato, è stato consigliere comunale di Roma) asseriva testualmente essere l'imposta patrimoniale sulle aree « del tutto inidonea, perché se essa non va a investire quelle tali aree agricole che vengono improvvisamente tramutate in aree fabbricabili, dal punto di vista urbanistico avremo precisamente questo inconveniente: che verrebbero valorizzate da tale imposta proprio le aree tuttora agricole che ad essa non sono soggette. Si avrebbe così una ulteriore spinta a trasportare le iniziative dei costruttori fuori delle aree urbanizzate, per investire specialmente i terreni agricoli. Quindi, l'imposta aggraverebbe enormemente le cose ».

Concludeva l'avvocato Cattani: « L'imposta patrimoniale, così come è stata formulata, è un provvedimento che si rivela iniquo e pericoloso. Iniquo, se investe aree che non siano mature o che non siano costruibili anche per ragioni obiettive. Se ci troviamo di fronte a situazioni come quella di Roma, dove le aree di questo genere coprono già il fabbisogno della città secondo il massimo della potenzialità della nostra industria edilizia per almeno otto anni, sarebbe una iniquità colpire con l'imposta quelle aree che non sono edificate perché l'iniziativa non ha la possibilità materiale di costruire. L'imposta sarebbe inoltre pericolosa perché, ovviamente, spingerebbe a costruire anche su aree che non dovrebbero ancora essere destinate all'edificazione, e determinerebbe

implicitamente un diritto del proprietario di aree, che si è visto imporre questa imposta, a ottenere la licenza di costruzione. Così il comune perderebbe una seria possibilità di disciplinare il graduale e razionale sviluppo della città».

Chiedo venia, onorevoli colleghi, delle lunghe citazioni, le quali hanno avuto il solo scopo di dimostrare, documenti alla mano, che, se un ripensamento vi è stato da parte nostra, ad esso non sono rimasti estranei molti di coloro che oggi, immemori delle affermazioni di ieri, ci accusano di aver fatto marcia indietro per espressa volontà di non colpire la speculazione sulle aree; ci fanno colpa di «truffa legislativa»!

Il collega Aurelio Curti ha dimostrato prima di me, in modo inoppugnabile, come sul problema del criterio di tassazione si sia verificato una specie di *chassé-croisé*, di rovesciamento di posizioni iniziali tra maggioranza e opposizione: i comunisti, infatti, si sono attestati in un secondo tempo sulle posizioni inizialmente assunte dal liberale Storoni; i democristiani, invece, dopo approfondita disamina degli aspetti tecnici del problema, condotta sull'impostazione dello stesso onorevole Curti lungo le direttrici della scienza e dell'esperienza, hanno deliberato di approvare ed appoggiare il testo della Commissione.

Chiedo agli onorevoli colleghi se sia corretto, se sia decoroso che un testo approvato da una Commissione legislativa e dal Governo venga battezzato, per comodità polemica e senza ombra di verità, come testo Zugno-Marzotto, come se il relatore non avesse, com'era suo dovere, fedelmente espresso la volontà della maggioranza dei componenti la Commissione, testimoniata dai verbali delle sedute durate alcuni mesi, e nelle quali colleghi di ogni parte politica hanno recato il loro contributo alla lunga disamina dei vari aspetti del problema di fondo e dei particolari tecnico-legislativi.

Il relatore, onorevole Zugno, sulla scorta di ragioni a nostro avviso validissime sotto il profilo costituzionale ed alla luce di due principi fondamentali in materia tributaria, quelli della certezza e dell'uguaglianza dell'imposta, afferma che la Commissione ha ritenuto, a ragion veduta, di dover scartare l'alternatività dell'imposizione, intesa nel senso della facoltà concessa ai comuni di applicare l'imposta patrimoniale oppure quella sugli incrementi di valore delle aree, ed anche la facoltà di passare, nel tempo, dall'una all'altra di dette imposte.

La Commissione, in altre parole, propone che la scelta sia fatta dal Parlamento, e non lasciata alla discrezionalità delle amministrazioni comunali dalle dimensioni più varie, operanti nelle situazioni politiche più disparate, ove il gioco degli interessi e delle interferenze politiche può assumere proporzioni determinanti e metter capo agli orientamenti più disparati.

A coloro che ci fanno carico, in proposito, di minore sensibilità nei confronti delle autonomie comunali, rispondiamo che proprio in materia impositiva si esplica tra l'altro la sovranità dello Stato; e che certi pressanti appelli alle autonomie degli enti locali, provenienti da certi banchi, appaiono, quanto meno, sospetti.

La scelta fatta in Commissione è intesa a colpire gli incrementi patrimoniali realizzati e non presunti, per evitare che il tributo gravi sulle aree non appetite e non vendibili; e pertanto costringa soprattutto il piccolo proprietario a pagare una tangente ipotetica su profitti non realizzati, mettendolo di fronte, più che ad un dovere tributario, ad un sopruso confiscatorio.

L'onorevole Aurelio Curti mi ha preceduto documentando come l'imposta patrimoniale annua finirebbe con l'eliminare i piccoli proprietari, favorendo il gioco dei grossi speculatori, in quanto consentirebbe ad essi di concentrare nelle loro mani delle aree anche mature dal punto di vista edilizio.

D'altra parte, l'esenzione del piccolo proprietario dall'imposta patrimoniale sarebbe un nonsenso; mentre rimane un atto di giustizia tributaria che tutti, piccoli e grossi proprietari, paghino, all'atto dell'alienazione dell'area o dell'edificazione sulla stessa, in proporzione dell'incremento di valore realizzato.

Alcuni colleghi, e non solo l'onorevole Curti, hanno messo in evidenza inoltre che l'imposta *ad valorem* assicura, tra l'altro, ai comuni incrementi patrimoniali proporzionati allo sviluppo urbanistico, evitando la spinta allo sfruttamento totale delle aree, inevitabile conseguenza di una imposta patrimoniale che colpisca anche le aree non giunte a maturazione edilizia, con deleterie conseguenze in fatto di razionale ordinamento urbanistico.

Conscio di tale pericolo, lo stesso collega socialista onorevole Pieraccini, nella sua proposta di legge, proponeva all'articolo 7 che l'imposta patrimoniale sulle aree venisse «limitata alle zone del territorio comu-

nale comprese nel perimetro di un piano particolareggiato e dotate delle opere di urbanizzazione» e quindi veniva a svuotare, di fatto, la portata del provvedimento. Né l'onorevole Pieraccini, nella sua proposta, ha configurato l'istituto della liquidazione decennale proposta dalla Commissione per l'imposta sull'incremento di valore delle aree.

In conclusione, il nostro gruppo è favorevole al testo elaborato in Commissione, pur rendendosi conto della opportunità di qualche emendamento inteso ad accrescere la incisività delle soluzioni adottate, e in particolare a garantire ai comuni un gettito immediato (unico vantaggio, tra i molti svantaggi, di un'imposta patrimoniale annua). Il nostro gruppo, perciò, è favorevole, non — come asseriva ieri sera l'onorevole Angelino — ad attenuazioni della legge, come nuove rinunzie sull'altare di una « convergenza » *in extremis*, ma all'esigenza, affacciata in Assemblea dal collega socialdemocratico onorevole Preti, relativa all'estensione a tutte le società di capitali (e non solo a quelle le cui attività patrimoniali siano investite prevalentemente in aree fabbricabili) della percussione dell'imposta: è favorevole, pertanto, a che l'articolo 2 del testo della Commissione venga emendato in tal senso.

Inoltre, il nostro gruppo è favorevole all'estensione di pari percussione ai patrimoni privati eccedenti un *plafond* da determinarsi in modo tale da non compromettere i piccoli patrimoni familiari. Infine, il nostro gruppo condivide pienamente l'indirizzo della relazione, quanto alla determinazione di un limite di retroattività dell'imposta, affinché non restino immuni dal provvedimento le speculazioni compiute in passato, in un passato, comunque, non troppo lontano per essere burocraticamente controllabile.

Ciò, naturalmente, in linea di massima, riservandoci di presentare e di esaminare emendamenti che non snaturino essenzialmente le soluzioni indicate dalla Commissione, ma solo valgano ad accrescere l'incisività dell'imposta, a tutto vantaggio dei comuni, senza lesioni patenti ai principi fondamentali della dottrina e della giustizia tributaria.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, dietro certe ansie dell'estrema sinistra — specie se incomposte — per un *optimum* difficilmente realizzabile, vediamo troppo scoperto l'intendimento di insabbiare il provvedimento in esame, per aver motivo di

denunciare all'opinione pubblica la pretesa volontà della maggioranza governativa di non risolvere l'annoso e tuttora scottante problema. (*Proteste all'estrema sinistra*).

CAPRARA. Ella sa che questo è falso!

BELOTTI. Coloro stessi che ieri avversarono o circondarono di riserve, come ho ampiamente documentato, il progetto governativo per l'imposta patrimoniale, e oggi avversano, facendone oggetto di critiche ingiuste e stroncatorie, il testo della Commissione sull'imposta *ad valorem*, legittimano, con il loro contraddittorio comportamento, il sospetto che la speculazione sulle aree possa servire a taluni, più che a far tornare alle comunità locali parte dei profitti di congiuntura realizzati sulle aree, a portare acqua al proprio mulino politico.

Noi abbiamo la serena coscienza che il testo della Commissione, opportunamente emendato, renderà un servizio di prim'ordine al passaggio in atto dalla città chiusa e asfittica del passato alla città aperta del presente e dell'avvenire. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Non essendovi più iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Gli onorevoli Caprara, Natoli, Raffaelli, Busetto e Lajolo hanno presentato, a norma dell'articolo 85 del regolamento, il seguente schema di risoluzione:

« La Camera,

ravvisata la necessità di istituire una imposta patrimoniale per colpire illeciti profitti provenienti dalla speculazione sulle aree fabbricabili e dare ai comuni mezzi per lo sviluppo dell'attività urbanistica e dell'edilizia popolare;

riconosciuta l'urgenza di giungere perciò alla formulazione di una legge;

visto l'articolo 85 del proprio regolamento,

delibera

che criteri informativi di detta legge debbano essere:

1°) l'istituzione di una imposta comunale annuale sulle aree inedificate con aliquota progressiva commisurata al valore imponibile dell'area;

2°) la concessione ai comuni della facoltà di esproprio di aree per la costituzione di patrimoni comunali di aree e per l'attuazione dei piani regolatori;

3°) l'istituzione di un'imposta sull'incremento del valore delle aree inedificate in sostituzione del contributo di miglioria generica;

4°) il perfezionamento del contributo di miglioria specifica con l'adozione delle aliquote e delle procedure previste nel disegno di legge n. 589 presentato il 25 novembre 1958 ».

L'onorevole Caprara ha facoltà di svolgerlo.

CAPRARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel corso del presente dibattito sul problema delle aree fabbricabili, che attende di essere affrontato e risolto da almeno sette anni (le proposte iniziali furono infatti presentate nel 1955; un primo testo fu approvato dal Senato il 21 gennaio 1957), è stata sostenuta e dimostrata dal nostro gruppo e da quello socialista e, ieri sera, anche dall'intervento, a lungo evitato, del repubblicano onorevole Camangi, l'assoluta necessità di respingere il testo elaborato dalla maggioranza della Commissione della Camera, frutto della convergenza fra democrazia cristiana, fascisti e liberali. Il testo contro il quale noi combattiamo è quello che abolisce l'imposta annuale — cardine, come sappiamo, della legislazione giolittiana soppressa dal fascismo — sottrae di fatto ai comuni un potere di intervento urbanistico che è il potere di esproprio ed inoltre consolida privilegi ed esclusioni a favore delle grandi concentrazioni immobiliari i cui profitti non verrebbero neppure scalfiti dall'imposta sull'incremento di valore.

In verità, manifestazioni di dissenso, di opposizione a questa linea sono andate crescendo in questo periodo al di là anche di quest'aula, soprattutto nei consigli comunali piccoli e grandi delle cento città italiane interessate a questo problema, come hanno confermato i consigli comunali di Torino, Genova, Milano, Livorno. E queste opposizioni, questi dissensi si sono del resto espressi in modo chiaro ed impegnativo nel corso di assemblee qualificate e di convegni di specialisti e di politici.

Lo stesso partito di maggioranza, la democrazia cristiana, non è andato per un certo periodo esente da queste preoccupazioni. Il convegno promosso dal suo ufficio culturale nazionale l'estate scorsa a Napoli, dedicato appunto all'esame degli indirizzi e delle prospettive di pianificazione urbanistica in Italia, concludeva riconoscendo « la necessità di adeguati provvedimenti, proprio — preliminarmente — nel campo delle aree fabbricabili ». Inoltre una corrente almeno di questo partito della democrazia cristiana, quella sindacalista, ha continuato per un certo tempo la pressione per una legge efficace, per una legge

che « prevedesse l'imposta », per dirla con le parole dell'onorevole Donat-Cattin, di una legge che fosse chiaramente diretta contro l'usura fondiaria urbana.

Il comunicato della direzione del partito democristiano, credo del 14 novembre scorso, ha sancito la capitolazione ingloriosa e fin troppo facile di questa posizione. Anche se qualche impaccio, anche se qualche dissenso viene mormorato da parte di alcuni esponenti del partito di maggioranza, i quali vorrebbero far comprendere che ad una legge efficace non si è rinunciato anche da parte di coloro che accettarono il voto e le decisioni della direzione democristiana, noi teniamo conto di questo fatto con le riserve che debbono farsi di fronte a simili gesuitiche distinzioni. Ma, sul tema del dissenso, occorre ricordare anche il recente congresso provinciale delle « Acli » tenutosi a Roma, dopo il voto, credo, della direzione del partito democristiano, durante il quale venne svolta una relazione del dirigente nazionale del movimento, il quale affrontò il tema della speculazione sulle aree e dichiarò testualmente di essere assolutamente orientato nel senso di dare una « netta preferenza » all'imposta patrimoniale annua. Il presidente nazionale delle « Acli » aggiunse che questa posizione sarebbe stata sostenuta dal movimento in tutto il paese, « nell'interesse dei ceti popolari che non può essere sacrificato agli interessi governativi ». Sono appunto le parole testuali che vogliamo ricordare oggi davanti alla nostra Assemblea, e vorremmo ricordarle anche all'onorevole Belotti, che ha parlato di doppiezza.

La posizione quindi del congresso provinciale delle « Acli » era orientata in senso contrario a quello della maggioranza della Commissione, formata per l'occasione da democristiani, liberali e fascisti, che ha operato l'abolizione dell'imposta annua, quell'imposta che il presidente centrale delle « Acli » dichiara di preferire nettamente rispetto ad altre misure.

Qui si è parlato, con notevole improntitudine devo dire, da parte dell'onorevole Belotti, di contraddizione. Noi chiediamo allora con molta fermezza: sono disposti i deputati democristiani, ed in particolare quelli delle « Acli », a seguire l'interesse dei ceti popolari, sostenendo l'imposta annua, nettamente preferita dalla loro associazione, a non sacrificarla agli interessi governativi? Sono cioè disposti a tener conto delle decisioni e dell'atteggiamento del loro congresso provinciale di Roma?

Se questa posizione non verrà mantenuta, è chiaro che noi siamo di fronte ad un rinno-

vato episodio di volgare demagogia e di subordinazione non solo agli interessi governativi, ma agli interessi di potenti concentrazioni economiche che non vogliono alcuna legge o che, tutt'al più, si accontentano della legge suggerita dalla camera di commercio di Milano e sostenuta qui dall'onorevole Marzotto: subordinazione ad interessi e a incrementi patrimoniali immeritati, cioè parassitari, che oggi in Italia hanno assunto proporzioni colossali.

A questo appuntamento di lotta concreta, di schieramento deciso contro la speculazione sulle aree, contro gli arricchimenti immensi di pochi speculatori che facevano « fremere e ribollire il sangue » dell'onorevole ministro Trabucchi, allorché era relatore di maggioranza al Senato nel 1957, a questo appuntamento per lottare contro immeritati arricchimenti, per sostenere nei fatti la possibilità di uno sviluppo civile delle nostre città, per rinnovare le strutture delle città italiane, per migliorare le condizioni di vita, quindi, di milioni di cittadini italiani, noi chiamiamo innanzi tutto e attendiamo quei deputati del partito democristiano che a queste esigenze hanno dichiarato a parole di essere sensibili.

Chiamiamo a questo appuntamento di lotta non soltanto, per la verità, i deputati delle « Acli ». Ricordo che sul settimanale *Politica*, organo della corrente di « base » della democrazia cristiana (credo che ella vorrà seguirmi, onorevole Ripamonti), nel numero del 15 novembre, è contenuto un editoriale dedicato appunto al dibattito parlamentare sulle aree fabbricabili. In esso si chiarisce che sul problema delle aree vi è stata una netta « involuzione della maggioranza parlamentare e dei convergenti ». Si precisa, in quell'articolo, che vi sono stati « attacchi di snaturamento » alla posizione democristiana su questo problema, e si aggiunge che ci si trova di fronte a un « agguato » al testo primitivo dell'onorevole Preti e del senatore Trabucchi; l'articlista di *Politica* afferma poi, con notevole inclinazione letteraria, che ci troviamo di fronte ad un agguato come in un film *western* e conclude chiedendosi se questa volta il *cliché* del film sarà diverso.

Ebbene, onorevoli colleghi della maggioranza, il *cliché* di questo film potrà essere diverso, sarà diverso se i deputati della democrazia cristiana, per esempio quelli della corrente di « sinistra di base », concorreranno a respingere l'attacco che viene condotto dalla destra, cioè se si pronunceranno a favore dell'imposta annuale e contro il progetto che viene attualmente presentato dalla maggioranza della Commissione. Questo *cliché* potrà

essere modificato se essi concorreranno a respingere l'attacco che viene innanzitutto da parte del loro stesso partito, da parte di quella destra portatrice di posizioni di privilegio, laiche e vaticane, che non si è accontentata di affermazioni platoniche e di principio sui propri settimanali, ma ha agito, ha consolidato le alleanze che le sono proprie e naturali, con i fascisti, che ha stretto d'assedio la vostra cittadella di obiettori di coscienza e vi ha costretto a capitolare e ad accettare il testo della maggioranza della Commissione.

Questa vostra destra ha operato non da oggi ma da anni, dal 1957, da quando impedì l'approvazione della legge che già era passata al vaglio del Senato concordando e presentando cento e più emendamenti assieme coi liberali e i fascisti.

Ora soltanto vi accorgete di questo attacco, ora che avete incassato capitolazioni e sconfitte? Ed in che modo vi siete difesi? Come avete contrastato la tracotanza degli speculatori, sostenuti e difesi dal Governo Fanfani e dalla direzione del vostro stesso partito? Avete difeso le vostre posizioni disertando squallidamente il dibattito parlamentare, tacendo, appigliandovi ai cavilli del regolamento per non dire la vostra parola, cioè per servire meglio le pretese del Governo e dei suoi ispiratori. Ora vorreste giustificarvi sostenendo di essere stati ridotti all'ultima spiaggia e quindi di essere costretti a salvare qualche cosa accettando il testo della Commissione. Ebbene, così facendo non salvate nulla, perché vi sono nei settori di sinistra di questa aula delle forze che non si sono lasciate ridurre all'ultima spiaggia e con le quali potreste dar vita ad una maggioranza capace di approvare una legge veramente efficace ed antimonopolistica.

A questa maggioranza, a questo appuntamento noi attendiamo e chiamiamo anche i deputati del partito repubblicano. Abbiamo ascoltato ieri sera l'onorevole Camangi, giunto buon ultimo e forse anche di malavoglia a dire la propria opinione nel corso di questo dibattito.

CAMANGI. Perché di malavoglia? Questa è una sua interpretazione arbitraria.

CAPRARA. Giunto, comunque, da ultimo a dire la propria parola in questo dibattito. Diciamo subito, per quanto riguarda l'ordine del giorno presentato dall'onorevole Camangi, che alcune argomentazioni di esso sono da noi condivise. Non vi è dubbio che, se si sancisse nel disegno di legge la possibilità di consentire ai comun

espropri ed acquisizioni di aree, è chiaro che il successivo disegno di legge sarebbe superfluo. Condividiamo dunque questa parte delle argomentazioni dell'ordine del giorno Camangi, anche se non possiamo non notare che in esso è stata dimenticata una parte fondamentale, cioè la posizione a favore dell'imposta annuale.

CAMANGI. La cosa mi pareva talmente implicita che non vi fosse bisogno di dirla. Comunque, l'ho detto chiarissimamente nel mio intervento.

CAPRARA. Ma il suo ordine del giorno deve servire alla Camera per pronunciarsi e votare chiaramente. Io parto, comunque, dalla considerazione e dal chiarimento che ella ha fatto, ma parto da questo chiarimento per arrivare ad un'altra considerazione, di natura del tutto politica. Noi teniamo conto, cioè, del fatto che il partito repubblicano ha deciso di far adottare al proprio gruppo parlamentare una posizione di libertà di voto per quanto riguarda l'attività legislativa del Governo. Ma proprio questo noi rimproveriamo al partito repubblicano. Esso, prendendo questa posizione di distacco, ha implicitamente ammesso di non condividere più le posizioni dell'attuale Governo, per altro dichiarando di volerlo mantenere in vita ed in attività, consentendo perfino alla democrazia cristiana, e soprattutto ai liberali, di ricattare il Governo ed imporgli, intorno a questa questione delle aree fabbricabili, la linea che essi hanno scelto e che è la linea reazionaria della camera di commercio di Milano. I liberali, onorevole Camangi, che pure fanno parte di questa « convergenza » di cui voi stessi avete rinviato la fine, non si sono soltanto accontentati di sostenere la propria libertà di posizione, ma hanno lottato e l'hanno imposta. Questo noi dobbiamo rimproverarvi: il fatto che voi non avete dato alla vostra posizione la caratteristiche politiche di un veto chiaro contro una legge la quale, non rispettando nemmeno il programma governativo su cui si era formata la « convergenza », va contro gli interessi del paese e di coloro che attendono nei comuni una legge efficace. Ora non basta, secondo noi, onorevoli colleghi del partito repubblicano, rivendicare il disimpegno come un alibi; occorre invece il contrario, cioè occorre l'impegno per impedire che la legge passi, l'impegno quindi a trarre tutte le conseguenze politiche e pratiche da una simile situazione.

La Voce repubblicana, del resto, ha scritto il 9 novembre che un testo così i repub-

blicani « non lo discutono neppure e lo rifiutano in partenza ». Va bene: rifiutatelo comunque adesso, questo testo, ed agite di conseguenza anche per quanto riguarda l'impegno governativo.

E qui, parlando di consequenzialità negli atteggiamenti e di dovere di rifiutare una linea ed un testo, vien fatto immediatamente di riferirsi al ministro che presentò l'altra linea, la linea della proposta n. 589; vien fatto immediatamente, cioè, di ripensare all'onorevole Preti. Se qualcuno doveva rifiutarsi di approvare il testo della Commissione, noi pensiamo che il primo in questo rifiuto avrebbe dovuto essere l'onorevole Preti. Invece egli ha confermato col suo intervento come, da parte sua, non si sia trattato di un compromesso, ma di una capitolazione chiara e vergognosa, di una capitolazione che non può esser gabellata per compromesso dal momento che il compromesso avrebbe dovuto, tutt'al più, riguardare le aliquote o altri punti di una linea. Qui, invece, si è abbandonata la linea centrale del provvedimento, la linea dell'imposta annuale, cioè si è abbandonata la sostanza della legge.

Noi, in proposito, vogliamo utilizzare gli argomenti dell'onorevole Preti. Egli ha dichiarato di essersi reso ormai conto che democristiani e liberali sono contrari alla sua linea primitiva e, perciò, ha aggiunto di dover rinunciare a questa sua posizione sino al punto da considerare esempio di massimalismo voler insistere su di essa. Ebbene, la sua proposta è del novembre del 1958. L'onorevole Preti la presentò convinto evidentemente che non era allora massimalista, anche perché era stata approvata almeno da un ramo del Parlamento, cioè dal Senato. Massimalista questa proposta lo è diventata dopo, nel momento — questo è interessante notare — in cui lo stesso onorevole Preti assicura che è maturo il tempo per l'esperimento di centro-sinistra.

Allora — domandiamo noi — che cosa significa questa maturazione verso il centro-sinistra, se non si riesce ad avere neppure una legge che si riteneva possibile nel 1958? Che cosa significa lavorare per il centro-sinistra, se non cercare di abbattere le resistenze e le opposizioni liberale e fascista su una questione di fondo, quale è appunto quella delle aree fabbricabili? Per fare che cosa si dovrebbe costituire un governo di questo genere, se già oggi i socialdemocratici accettano provvedimenti e voti che peggiorano la situazione, tanto che contro di essi

dovrebbe essere condotta invece la più tenace opposizione, così come noi facciamo e chiediamo che si faccia?

L'onorevole Saragat, il quale si è sbracciato ripetutamente alla televisione per sostenere la necessità di una legge efficiente sulle aree, non è entrato in quest'aula durante il dibattito sulle aree fabbricabili neanche per sbaglio: perché l'onorevole Saragat, impegnato a tagliare l'erba sotto i piedi ai comunisti, si distrae, non si accorge o finge di non accorgersi di portare in concreto, con i fatti, acqua ai mulini democristiani e della destra liberale e fascista? Non ha neppure una parola da dire l'onorevole Saragat dopo le assicurazioni alla televisione? Non dirà una parola neppure oggi, nel momento in cui siamo arrivati alla scelta di un testo, e quindi anche alla scelta politica che occorre fare in ordine al testo stesso?

Il silenzio del resto non copre il problema di fondo. Capitolare oggi, subire il compromesso significa non solo dare partita vinta agli speculatori, ma anche accettare, avalare la spinta a destra; e significa nei fatti ostacolare un nuovo corso di politica democratica, incoraggiare quelle forze che dentro il Governo e fuori di esso a questo corso si oppongono. Ecco dunque, onorevoli colleghi, la necessità della chiarezza su questioni tecniche che, per altro, in questo caso, impongono evidenti scelte politiche.

Per quanto riguarda il gruppo comunista, noi abbiamo già espresso chiaramente la nostra posizione di fondo, e vale soltanto la pena di riassumerla brevemente. Primo: noi siamo per una lotta che realizzi queste fondamentali riforme strutturali, che dia un assetto moderno alla proprietà del suolo edificabile, in modo da spezzare il parassitario latifondo urbano e stabilire la preminenza dell'utilità pubblica. Secondo: noi siamo per la modificazione radicale, nel senso suggerito dalla Costituzione, dei rapporti tra gli enti locali e il potere centrale dello Stato: siamo per la piena attuazione delle autonomie, per la realizzazione dei consigli regionali, per la formazione di quelle regioni alle quali, tra l'altro, la Costituzione affida poteri decisori, amministrativi e legislativi, proprio in materia di urbanistica. Terzo: chiediamo, in relazione ai due punti precedenti, una programmazione di investimenti pubblici e un orientamento di quelli privati, da promuovere con metodo democratico in sede regionale e in sede nazionale.

Ci vuole, dunque, ben altro che qualche ritocco alle percentuali. Noi ci troviamo qui

non soltanto di fronte ad un caso scandaloso di evasione fiscale; ci scontriamo soprattutto con quegli interessi che in questi anni sono stati i protagonisti del disordine urbanistico delle nostre città, dello scempio dei centri storici e del paesaggio delle città italiane, della crescita irrazionale delle città; cioè ci scontriamo con quegli interessi che impongono alla collettività costi sociali altissimi, i quali vanno dal *deficit* dei bilanci comunali agli alti prezzi delle abitazioni, e che incidono anche sulle spese e sul tempo dei lavoratori, assorbiti, questo e quelle, dai trasporti necessari per coprire distanze spesso irrazionali e sproporzionate tra residenza e luogo di occupazione. Ci scontriamo, in altre parole, con gli interessi della proprietà del suolo urbano. Niente può cambiare, niente cambia se non saranno attaccati innanzitutto questi interessi e soprattutto se non saranno attaccati impostando una riforma che limiti drasticamente il potere di comando della grande concentrazione di proprietà sul suolo urbano. Noi certamente sappiamo che una imposta annuale e la costituzione, attraverso l'esproprio, di patrimoni comunali, non sono ancora la soluzione radicale di questo problema, ma riteniamo che queste misure costituiscano oggi strumenti efficaci per iniziare l'attacco e per avviare una riforma ormai imposta dalle vicende dello sviluppo delle nostre città e del nostro paese.

Perciò noi chiediamo essenzialmente, innanzitutto e per primo, il totale rigetto della linea Marzotto-camera di commercio milanese-Governo democristiano. In secondo luogo noi chiediamo per i comuni italiani efficaci strumenti fiscali ed un chiaro potere di esproprio così come abbiamo sostenuto. Noi indichiamo anche una piattaforma possibile, la stessa piattaforma che i comuni, che molti consiglieri comunali del nostro paese hanno scelto e ribadito di recente. Indichiamo per questo una piattaforma possibile, che è quella del voto espresso nel recente congresso di Venezia — credo dell'ottobre scorso — cioè la piattaforma che abbiamo messo a base del nostro ordine del giorno e che vediamo contenuta anche nell'ordine del giorno socialista, dichiarando che siamo pronti a tutte le possibili intese anche con la risoluzione repubblicana per arrivare ad una posizione comune su questa piattaforma sostenuta dal congresso di Venezia, piattaforma che — occorre ricordare — è stata votata all'unanimità da consiglieri, da partecipanti a quel convegno democristiani, socialdemocratici e repubblicani; votata all'unanimità come una condizione

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 NOVEMBRE 1961

irrinunciabile per i comuni del nostro paese e per il progresso delle nostre città.

Quindi: primo, respingere la proposta della Commissione; secondo, votare un'imposta annuale, come hanno chiesto i comuni a Venezia, come hanno ribadito tempo fa le « Acli », come hanno chiesto le correnti sindacaliste di base della democrazia cristiana, proposta di imposta annuale contenuta nel progetto primitivo, accettata nel 1957 dal Governo democristiano e nel 1960 ancora condivisa per un certo periodo da membri di questo Governo.

Noi chiediamo dunque una scelta in senso chiaro contro la destra clericale, liberale e fascista e contro i padroni e i grandi speculatori delle aree del nostro paese. Per questo noi chiediamo alla Camera di votare contro quello che è stato chiamato il « condizionatore vero della pianificazione » (ella lo ricorderà, onorevole Ripamonti), come è stato chiamato, al congresso di Roma dell'Istituto di urbanistica, il « monopolio attuale delle aree fabbricabili ».

A questo voto noi vi chiamiamo e vi chiamiamo a votare i principi che abbiamo esposto nel nostro ordine del giorno, proprio perché vogliamo che una legge si faccia e si faccia celermente.

Abbiamo fatto ricorso alla procedura prevista dall'articolo 85 del nostro regolamento, proprio per arrivare con urgenza a decidere i principi e, sulla base di questi principi, formulare gli articoli di una proposta precisa. Ma aggiungiamo che si tratta per noi di una scelta politica precisa; cioè noi chiediamo un voto esplicito sul nostro schema di risoluzione nella situazione particolare di questo particolare momento politico.

Noi riteniamo che la decisione repubblicana di togliere la fiducia al Governo Fanfani, rinviando tuttavia l'esecuzione di questa decisione, determini uno stato di cose assurdo e paradossale e sollevi problemi di natura costituzionale che gli espedienti bizantini del Governo non sono certo idonei a risolvere. Il Parlamento cioè si trova dinanzi ad un Governo privo di una base parlamentare definita, la cui sopravvivenza accentua l'involuzione e la paralisi politica. Noi cioè ci troviamo di fronte ad un Governo il quale oggettivamente rappresenta oggi un ostacolo allo sviluppo di un nuovo corso democratico e subordina gli interessi generali ai calcoli di potere e alle lotte delle correnti democristiane. Il paese ha invece bisogno di indirizzi, di scelte, di questioni concrete risolte

in modo nuovo; il paese ha bisogno proprio di quella nuova politica che l'onorevole Moro poche sere fa ha respinto alla televisione; il paese, cioè, dev'essere aiutato a vederci chiaro, a capire quanto è grave il punto a cui si è giunti e il fondo delle questioni. Cioè, noi dobbiamo uscire dal tortuoso e sterile dibattito politico, dove si parla di molte cose ma tutte vaghe, dove si parla di formule astruse e non si parla invece — come noi chiediamo — dei problemi vitali e attuali del paese.

Vi sono quindi oggi sul tappeto di questa Assemblea un'occasione ed un esempio calzante: vi è l'esempio di come gli interessi generali siano stati subordinati alle pretese speculative della destra detentrica degli immeritati profitti urbanistici; e vi è anche un'occasione chiara, che noi intendiamo che non vada perduta, per chiarire a quale maggioranza si affidi il Governo per restare in carica e verso quale direzione intenda muoversi la democrazia cristiana. Noi chiediamo cioè che questa occasione venga verificata oggi su una questione concreta, come quella attuale relativa alle speculazioni monopolistiche sulle aree fabbricabili.

Per questo, signor Presidente, noi chiediamo che sul nostro schema di risoluzione si voti per appello nominale, come si fa in occasione delle votazioni di fiducia al Governo; e noi lo chiediamo, signor Presidente, perché siano chiari due punti essenzialmente: per vedere se il Governo dispone di una maggioranza; per verificare, in caso positivo, di quale maggioranza esso disponga. Lo chiediamo, signor Presidente, perché se ne possano trarre da parte di tutti le conseguenze gravi e responsabili che la situazione impone, nonché le scelte chiare che il paese sollecita e reclama. (*Applausi a sinistra*).

PRESIDENTE. Gli onorevoli Ferri, Albertini, Paolo Angelino, Borghese, Ivano Curti e Castagno, hanno presentato, a norma dell'articolo 85 del regolamento, il seguente schema di risoluzione:

« La Camera,

ravvisata la necessità di colpire la speculazione sulle aree fabbricabili e di mettere a disposizione dei comuni i mezzi necessari per assolvere ai compiti loro demandati in materia urbanistica e in particolare per costituirsi un patrimonio di aree fabbricabili;

considerato che la rappresentanza democratica dei comuni italiani si è espressa recen-

temente al congresso di Venezia nello stesso senso,

delibera

ai sensi e per gli effetti dell'articolo 85 del regolamento che la legge debba ottemperare ai seguenti criteri informativi:

1°) istituzione, accanto ed in alternativa alla imposta sull'incremento di valore, di una imposta patrimoniale annuale con aliquota progressiva sul valore delle aree edificabili;

2°) concessione della facoltà di acquisto o di esproprio, da parte dei comuni, delle aree ai valori denunciati dai proprietari ai fini dell'applicazione dell'imposta patrimoniale sul valore delle aree;

3°) piena autonomia di accertamento e imposizione da parte dei comuni sia dell'imposta sull'incremento di valore che della imposta patrimoniale, con articolazione del controllo di merito nella forma del semplice rinvio degli atti per il riesame;

4°) riduzione del limite per l'applicazione alternativa di una delle due imposte da 70 mila a 20 mila abitanti;

5°) retroattività dell'imposta sull'incremento di valore fino al decimo anno antecedente l'entrata in vigore della legge;

6°) solidarietà di debito ai fini dell'imposta sull'incremento di valore di tutti i possessori di aree, nel periodo di retroattività dell'imposta ».

L'onorevole Ferri ha facoltà di svolgerlo.

FERRI. Forse sarebbe stato più utile che questo rapido svolgimento dello schema di risoluzione del gruppo socialista, anziché ora, a conclusione della discussione generale, come il regolamento impone, potesse essere fatto questa sera, dopo che i ministri avranno parlato e, quindi, immediatamente prima che la Camera si accinga a votare. Ma, riservandoci di prender la parola stasera nei modi che il regolamento consentirà, non foss'altro che per dichiarazione di voto, dobbiamo fin d'ora, a conclusione di questa discussione, precisare e puntualizzare — come è stato fatto con lo schema di risoluzione presentato — l'atteggiamento del gruppo socialista.

È stata, questa, una discussione che ha troppo spesso degenerato in un tipo di polemica fermo sulle ricerche delle vere o presunte incoerenze di atteggiamento dell'uno o dell'altro gruppo; e l'ultimo oratore della maggioranza, l'onorevole Belotti, ha ripetuto questa mattina che nei confronti di questa legge vi sono state e vi sarebbero ancora manovre di insabbiamento, la cui responsabilità egli attribuisce alla opposizione.

La risposta è assai facile. In qualsiasi assemblea, se vi è insabbiamento di un qualsivoglia provvedimento, ne è responsabile la maggioranza. L'opposizione ha altre armi, che possono arrivare all'ostruzionismo, cui qualche volta, in situazioni eccezionali e di particolare gravità, è lecito e giusto ricorrere, ma cui certamente non si è mai ricorso, né in questo né nell'altro ramo del Parlamento, e meno che mai si ha intenzione di ricorrere, per questo disegno di legge. Non solo; ma il gruppo socialista, che respinge quindi questa accusa di voler insabbiare l'approvazione di una legge da tanto tempo attesa e per tanto tempo rimandata per precise responsabilità della maggioranza, il gruppo socialista, dico, tanto vuol pervenire ad una sollecita approvazione, che propone il ricorso a una procedura prevista dal nostro regolamento e che è certamente atta ad abbreviare i tempi dell'*iter* parlamentare.

Con la nostra risoluzione noi chiediamo che la Camera si avvalga dell'articolo 85 del regolamento per rimettere il disegno di legge alla Commissione competente, affinché essa formuli gli articoli, che saranno poi sottoposti senza discussione al voto dell'Assemblea, sulla base dei principi e dei criteri contenuti nella nostra risoluzione.

È chiaro che questa procedura ci consentirebbe di arrivare in porto rapidamente, come noi vogliamo. Ma noi vogliamo anche arrivare ad un porto che sia qualcosa di serio e di valido ai fini che il disegno di legge si propone. Noi vogliamo cioè dare ai nostri comuni degli strumenti validi e dal punto di vista fiscale e dal punto di vista edilizio, per colpire la speculazione sulle aree fabbricabili e per consentire ai comuni la formazione di un patrimonio di aree atto a far cessare la speculazione in questo campo ed a incrementare le costruzioni di tipo popolare ed economico.

Gli onorevoli Albertini, Bertoldi, e ieri sera l'onorevole Paolo Angelino, del mio gruppo, hanno ampiamente ed egregiamente illustrato le ragioni per cui i socialisti non possono condividere l'impostazione del disegno di legge approvato dalla Commissione. Queste ragioni sono identificate, nello schema di risoluzione che sto illustrando, con la necessità di colpire la speculazione sulle aree fabbricabili, e di mettere a disposizione dei comuni i mezzi necessari per assolvere ai compiti loro mandati in materia urbanistica (ed in particolare per costituirsi un patrimonio di aree fabbricabili).

I criteri elencati nella nostra risoluzione possono rapidamente sintetizzarsi soprattutto nei primi due punti: istituzione di un'imposta annuale con aliquota progressiva sul valore delle aree edificabili; concessione della facoltà di acquisto o di esproprio, da parte dei comuni, delle aree ai valori denunciati dai proprietari ai fini dell'applicazione dell'imposta.

Sono due strumenti che avevano già trovato una realizzazione, almeno parziale, nel disegno di legge approvato nella precedente legislatura dal Senato e ripresentato all'inizio di questa dall'allora ministro delle finanze onorevole Preti. Io richiamerò alla Camera soltanto i concetti fondamentali già illustrati dall'onorevole Albertini, secondo cui un'imposta sull'incremento di valore frena quel processo che noi vogliamo incoraggiare, ossia l'agevolazione all'edificazione e alla costruzione di abitazioni, soprattutto a carattere popolare. Inoltre tale imposta è automaticamente trasferita sull'acquirente delle aree, mentre l'imposta annuale favorisce il processo di edificazione, in quanto mette a disposizione aree per le costruzioni edilizie ed è, non vogliamo dire non trasferibile, ma certamente trasferibile in maniera assai più difficile ed incerta.

È già stato ricordato che a favore di queste tesi si sono unanimemente espressi i rappresentanti dei comuni italiani riuniti in un'associazione, l'A. N. C. I., che acquista ogni giorno di più importanza e prestigio per il suo carattere che va al di sopra delle divisioni politiche e di parte e che realizza sempre più di frequente — di fronte alla realtà dei problemi che gli amministratori comunali sono chiamati ogni giorno ad affrontare, senza purtroppo poterli mai completamente risolvere per l'insufficienza dei mezzi a loro disposizione — un largo consenso o addirittura una unanimità, che rappresentano senza dubbio la riprova della validità ed anche della serietà delle tesi sostenute.

Ora è a tutti noto che nel suo ultimo congresso, svoltosi nell'ottobre scorso, l'A. N. C. I. ha approvato all'unanimità una mozione con la quale si chiede al Parlamento di modificare il disegno di legge sulle aree fabbricabili.

CAMANGI. L'ordine del giorno dice testualmente: « respingere », non « modificare ».

FERRI. « Respingere », evidentemente, nel senso che gli amministratori vogliono una legge sulle aree fabbricabili, ma avversano il testo approvato dalla VI Commissione della Camera e chiedono comunque che esso sia radicalmente modificato, perché si ritorni ai due criteri essenziali sul cui accoglimento i

comuni insistono: istituzione di un'imposta annuale sul valore delle aree inedificate, facoltà accordata ai comuni e corredata di validi strumenti per consentire l'acquisto e l'esproprio delle aree inedificate al prezzo denunziato dai proprietari stessi.

Ora, onorevoli colleghi, in molte circostanze abbiamo constatato come una larghissima maggioranza della Camera, a cominciare dagli stessi gruppi che fanno parte della « convergenza » ed in particolare dalla democrazia cristiana, sia larga di riconoscimenti sul valore essenziale delle autonomie degli enti locali per la vita civile e il progresso democratico del nostro paese: sarebbe assai facile raccogliere un'antologia di scritti e di discorsi di esponenti della democrazia cristiana in cui si riconosce e si esalta il comune come cellula fondamentale ed essenziale della vita democratica del paese.

Purtroppo, almeno fino ad oggi, questi riconoscimenti e queste affermazioni hanno avuto carattere in gran parte platonico, perché questa presa di posizione ha un senso solo in quanto il Parlamento e i partiti tengano conto dell'espressione della volontà dei rappresentanti di queste cellule fondamentali della vita democratica del nostro paese.

Ora, quando gli amministratori comunali, i sindaci, gli assessori, i consiglieri, espressione di diverse maggioranze politiche, di diverse situazioni, trovano un punto di incontro, un consenso generale nel chiedere un provvedimento ispirato a certi criteri, non possiamo sottovalutare questo fatto. Noi dobbiamo dare ad esso tutta l'importanza che merita. Non soltanto infatti, queste amministrazioni sono l'espressione della volontà democratica del paese, di quella che ho definito la cellula fondamentale della vita democratica del nostro paese; ma sono poi quelle che vengono chiamate ad attuare, ad applicare, a realizzare questi strumenti che ci accingiamo a mettere nelle loro mani per conseguire certi fini, sui quali tutti dicono di essere d'accordo.

Allora commetteremmo un grave errore, direi che mancheremmo al nostro compito ed al nostro dovere, se ci accingessimo a mettere in mano alle amministrazioni locali, ai rappresentanti democratici del paese, strumenti inidonei, insufficienti, incapaci di raggiungere quei fini che essi dichiarano indispensabile raggiungere e che noi riconosciamo necessari.

Per questo noi abbiamo particolarmente apprezzato l'intervento di ieri sera dell'onorevole Camangi che, sia pure concretatosi poi in un schema di risoluzione a nostro giudizio, insufficiente nella formulazione di quei criteri

precisi che in base all'articolo 85 del regolamento dobbiamo stabilire, si ispira alle stesse nostre preoccupazioni e riconosce che è necessario cambiare radicalmente, respingere il provvedimento così come ci viene dalla Commissione, e trasformarlo con l'inserimento del principio dell'imposta annuale sul valore delle aree inedificate e della possibilità di esproprio da parte dei comuni sulla base dei prezzi denunciati dai proprietari stessi.

L'onorevole Camangi ha detto ieri sera che per questo occorre una nuova maggioranza. L'onorevole Belotti stamane ha riconosciuto a sua volta che, secondo le affermazioni dell'onorevole Camangi, la « convergenza » è finita. Nessuno più di noi è persuaso di questo, nessuno più del nostro gruppo e del nostro partito lotta da tempo per la realizzazione di questa nuova maggioranza. È certo che fin da stasera, quando la Camera sarà chiamata a votare sul nostro o su altro schema di risoluzione che contenga questi principi (anche noi siamo pronti a concordare ed a far confluire i nostri voti su quella risoluzione che sodisfi queste esigenze essenziali; non facciamo questione di « mulino politico » come diceva l'onorevole Belotti, o di bottega: vogliamo arrivare all'approvazione di una legge valida per i fini essenziali), quando la Camera si assumerà questa grave responsabilità, i gruppi politici che dichiarano di voler anch'essi una nuova maggioranza ed una svolta nella politica del paese, dovranno agire, a nostro avviso, coerentemente a queste affermazioni.

È un invito che rivolgiamo alla Camera, ai gruppi repubblicano e socialdemocratico, alla stessa democrazia cristiana, almeno a quella parte che ha sostenuto e dibattuto in congressi, in assemblee, a livello delle amministrazioni locali, le stesse idee e tesi nostre. Mi consenta la Camera di ricordare che se il congresso dell'A. N. C. I. può essere per alcuni qualche cosa di troppo generale e di ormai lontano, vi è un'altra pronuncia che ho sott'occhio, assai recente, del 19 novembre: si tratta di una risoluzione approvata dal convegno degli amministratori, promosso dalle amministrazioni comunale e provinciale di Cremona, ambedue a direzione democristiana, e tenuto in quella città (sia il comune sia la provincia di Cremona sono retti da esponenti democristiani e mentre in comune la maggioranza è formata da democristiani e socialisti, nella provincia esiste tutt'ora una maggioranza di convergenza).

Questo convegno ha, tra l'altro, approvato alla unanimità una risoluzione in cui è detto

che per un ordinato e programmato sviluppo delle città, presupposto fondamentale di una pianificazione ordinata dello sviluppo economico, si considera essenziale l'istituzione, a favore dei comuni, di un'imposta sulle aree fabbricabili, che colpisca la speculazione edilizia, anche retroattivamente, e li metta in condizione di acquistare, a prezzi ed entro termini ragionevoli ed equi, patrimoni di aree edificabili da adibire allo sviluppo dei servizi pubblici e dell'edilizia popolare.

Il convegno fa quindi propria integralmente la mozione approvata all'unanimità al congresso di Venezia dell'A. N. C. I. e chiede che il disegno di legge in discussione sia emendato, secondo le attese degli amministratori comunali.

Ora, onorevoli colleghi democristiani, se queste manifestazioni di volontà sono per voi qualche cosa di platonico, destinato a rimanere lettera morta, che valga soltanto a fini propagandistici, a tenere atteggiamenti diversi da una sede all'altra, voi allora avete il diritto di approvare il disegno di legge così come viene presentato dalla Commissione. Ma se queste manifestazioni di volontà, che sono espressione di una responsabilità democratica, direi di una responsabilità politica, hanno un senso e devono avere una conseguenza, noi dobbiamo tenerne conto, altrimenti quelle cose che noi affermiamo, che soprattutto voi, colleghi democristiani, affermate sulle autonomie locali, sulla pluralità degli ordinamenti, sulla necessità di lasciare il massimo sviluppo all'espressione democratica della volontà dei cittadini, sono soltanto belle parole destinate a restare lettera morta, a ingannare chi ci crede.

Il gruppo socialista insiste perciò sulla posizione già ampiamente illustrata, che crede sia una posizione valida, non solo perché essa risponde alle attese ed alle aspirazioni degli amministratori comunali, chiamati a servirsi degli strumenti che noi dobbiamo dare loro per conseguire quei fini di giustizia ed il progresso democratico su cui a parole siamo tutti d'accordo; ma perché siamo convinti che con le soluzioni proposte nel nostro schema di risoluzione si possa avere una procedura rapida e semplice con il ricorso all'articolo 85, con una sollecita approvazione da parte della Commissione competente di un testo ispirato a questi principi, e si possa così dare al paese quello che esso attende: una legge capace di reprimere, di colpire finalmente la vergogna della speculazione e dell'usura sulle aree urbane (come è stato detto da altissime voci e come ricordava ieri sera l'onorevole Paolo Angelino)

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 NOVEMBRE 1961

e di fare intervenire validamente i comuni e le amministrazioni elettive, che costituiscono la base essenziale della vita democratica del paese, in questo settore, in cui deve finalmente essere messo ordine, per un avvenire di progresso, di giustizia e di democrazia che tutti diciamo di volere per il nostro paese. (*Applausi a sinistra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ripamonti, relatore per il disegno di legge sull'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare.

RIPAMONTI, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, nell'ampio dibattito svoltosi sui disegni e sulle proposte di legge in tema di aree fabbricabili, si sono affrontati gli aspetti fiscali e urbanistici del problema, aspetti fra loro strettamente collegati. La speculazione fondiaria da un lato, e il disordine urbanistico dall'altro, sono fenomeni che vanno assumendo dimensioni tali da richiedere nuovi ed adeguati strumenti di intervento da parte delle comunità locali, strumenti che non solo devono essere offerti dalle leggi in esame ma anche dalla riforma dell'attuale sistema della finanza locale e della legge urbanistica del 1942.

Speculazione fondiaria e disordine urbanistico alterano il volto delle nostre città, contrastano con le esigenze di sviluppo democratico, con l'esercizio da parte del cittadino del diritto alla casa, con l'esigenza di avvaloramento della dignità della persona umana, della difesa dei valori morali della famiglia e della funzione sussidiaria dell'azione comunitaria nei confronti della famiglia stessa. D'altra parte, un preciso ammonimento ci è pervenuto da un'alta sede, quando Pio XII, in un discorso rivolto ai presidenti degli istituti autonomi per le case popolari, in occasione del cinquantenario del primo istituto, quello di Roma, affermò: « Combattete, dunque, con tutti i mezzi che il bene comune giustifica, l'usura fondiaria ed ogni speculazione finanziaria economicamente improduttiva con un bene così fondamentale qual è il suolo. I cosiddetti alveari o caserme d'affitto, di antica o di nuova costruzione, sono per lo più una conseguenza delle negligenze di coloro che portano la responsabilità del bene comune e dei provvedimenti preventivi che esso esige ».

L'equilibrato sviluppo dei centri abitati, la trasformazione degli aggregati di abitazioni in comunità vive ed operanti, dove sia conseguita una notevole ed intensa vita di relazione, rappresentano l'obiettivo di una

politica alla scala comunale che punti alla ristrutturazione in senso moderno e democratico delle nostre città attraverso l'azione di pianificazione urbanistica.

Sotto questo punto di vista, della possibilità cioè da parte dei comuni di svolgere un'attiva politica di pianificazione per lo sviluppo delle città, il disegno di legge n. 547 rappresenta indubbiamente un valido strumento.

Nel corso del dibattito da più parti (e, fra gli altri, dagli onorevoli Alessandrini, Albertini, Busetto, Giovanni Lombardi, Ceccherini e Camiangi), anche se con diversa motivazione, si è espressa l'esigenza di una nuova legge per la pianificazione urbanistica, tesa a caratterizzare la funzione del pianificare secondo le linee della Carta costituzionale e volta a definire i rapporti di interdipendenza fra politica economica e pianificazione urbanistica.

Sono evidenti le implicazioni urbanistiche della politica di sviluppo economico e sociale. Uno dei fenomeni più evidenti si può identificare nello sviluppo assunto dalle grandi aree metropolitane, oltre che nelle modifiche profonde che il processo di sviluppo economico introduce nella organizzazione di tali aree. Si deve quindi promuovere una nuova legge urbanistica, imperniata su una ampia riforma della legge del 1942; e ancora si manifesta l'esigenza che la pianificazione urbanistica risenta, ai vari livelli, regionale e locale, di una impostazione programmatica di sviluppo.

L'onorevole Ceccherini ha sottolineato nel suo intervento, ed era logico farlo in questa sede, come la situazione abitativa nazionale — quale è offerta dai dati provvisori del recente censimento — richieda un ampio intervento dello Stato nel settore delle abitazioni economiche e popolari; e ha indicato un fabbisogno minimo di almeno otto milioni di vani da realizzarsi nel giro di cinque anni per adeguare la residenza degli italiani alle condizioni richieste dalla dignità umana, dal vivere civile, arrivando all'obiettivo di un affollamento di 1,1 persone per ogni vano.

La pubblicazione dei dati censimentali consentirà di condurre un esame analitico sulla ripartizione territoriale delle abitazioni e sulla loro consistenza in vani e quindi di effettuare un accertamento razionale dell'effettivo fabbisogno per le varie zone.

Ma già in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del bilancio dei lavori pubblici per l'esercizio in corso ho

prospettato come il fabbisogno minimo di abitazioni, per offrire nel 1970 a 17 milioni 200 mila famiglie che risiederanno in quell'anno nel nostro paese, una residenza idonea, ammonti a cinque milioni di abitazioni.

L'obiettivo di una politica edilizia non può, infatti, essere individuato nella riduzione del grado di affollamento, bensì nel far coincidere il numero delle famiglie col numero delle abitazioni. Al rapporto primario famiglie-abitazioni si aggiunge poi il rapporto abitanti-stanze, ad indicare il grado di rinnovamento necessario dell'attuale patrimonio edilizio.

Sull'argomento potremo ritornare diffusamente allorché si discuteranno gli attesi provvedimenti sull'edilizia economica e popolare che si impongono con urgenza dato l'esaurimento, come ha sottolineato l'onorevole Ceccherini, delle leggi di finanziamento.

L'accento al fabbisogno di abitazioni individuato in 5 milioni di unità e quindi in 25 milioni di vani (il numero dei vani dipende dal metodo di definizione) è indispensabile per definire compiutamente le dimensioni del problema delle aree fabbricabili e l'efficacia dei piani di sviluppo della edilizia economica e popolare promossi dalla legge in esame.

Supponendo di realizzare 25 milioni di vani in dieci anni, prevedendo un'espansione non intensiva, ma semi-estensiva dei centri abitati, con una densità di 25 mila metri cubi per ettaro, si verrebbe a destinare alla edificazione nel giro di dieci anni ben 750 milioni di metri quadrati di aree, cui debbono aggiungersi le aree per i servizi urbani e sociali.

Con questa prospettiva di sviluppo, si avrà una densità di 300 abitanti per ettaro e un miliardo 500 milioni di metri quadrati di terreno saranno investiti nei dieci anni dall'espansione abitativa delle nostre città.

L'onorevole Ceccherini ha affermato che la realizzazione in cinque anni di otto milioni di vani comporta l'espansione delle città per una superficie pari al 25 per cento dell'attuale. Ma se andiamo oltre e prevediamo la ristrutturazione edilizia in modo da adeguarla alla dignità della persona, il problema assume ben altre proporzioni e l'espansione delle città supererà del 50 per cento le aree attualmente edificate del nostro paese. Tale espansione della residenza per almeno un terzo sarà dovuta alla pubblica iniziativa, mentre tutte le opere di urbanizzazione saranno a carico della comunità.

Di fronte alle dimensioni del problema, onorevole ministro, il richiamo fatto qui da più parti alle esigenze di una nuova politica urbanistica attiva da parte dei comuni, quale solo può manifestarsi attraverso la formazione di patrimoni comunali di aree fabbricabili e una politica di imposizioni fiscali, che riconduca alla comunità gli incrementi di valore derivanti dall'espansione dei centri abitati e metta a carico dei proprietari delle aree una quota parte delle spese di urbanizzazione, si manifesta con tutta la sua urgenza.

Una riprova delle dimensioni del problema delle aree è offerto anche dalla relazione del professor Forte sul piano intercomunale di Torino, cui si è riferito nel suo intervento l'onorevole Sulotto. Torino rappresenta una delle grandi aree metropolitane, fenomeno questo caratteristico delle maggiori città in espansione, che non limitano i loro effetti modificatori all'interno dei propri confini amministrativi. Tale fenomeno è evidentemente conseguente allo sviluppo industriale e alla politica di razionalizzazione economica, che comporta una diversa distribuzione delle forze del lavoro nei tre settori economici e che indubbiamente muta il rapporto tra la città e la campagna; fenomeno dovuto anche all'attrazione esercitata dalle grandi città industriali in sviluppo sulla manodopera sottoccupata o disoccupata di altre zone del nostro paese (sono note le diversificazioni regionali che tuttora caratterizzano, sotto il punto di vista economico, sociale e culturale le varie zone della nostra comunità nazionale). Questo fenomeno non ha trovato un attento studio fin qui in Italia, dal punto di vista delle implicazioni sociali e politiche; e si impone ormai alla attenzione del Parlamento e del Governo della Repubblica.

La città si espande sotto la spinta dello sviluppo industriale, si espande in altezza ed in estensione. Sorgono i grattacieli nelle varie città, talvolta violando le leggi relative alla difesa dei centri storici e del paesaggio. Il grattacielo è quasi diventato l'emblema della potenza della comunità locale e dei nuovi livelli di vita raggiunti dalla stessa, mentre la vera ricchezza e la forza della comunità locale si devono basare sull'avvaloramento della dignità della persona umana, sulla possibilità per tutti i cittadini di disporre di una residenza adeguata, a difesa dei valori fondamentali della famiglia.

L'espansione della città supera i confini naturali ed incide sullo sviluppo urbanistico, economico e sociale dei territori vicini, sic-

ché il piano intercomunale si pone come uno strumento di riorganizzazione e di armonico sviluppo di tutto il territorio.

Ebbene, il professor Forte ha calcolato che nei prossimi dieci anni la richiesta di aree che saranno investite dalla residenza per i nuovi immigrati, per quanto riguarda il piano intercomunale di Torino, ammonta, per un aumento di popolazione di 750 mila abitanti, a 5 mila ettari, prevedendo una densità di 150 abitanti per ettaro (densità notevolmente elevata se la raffrontiamo con quella che si verifica nei quartieri in via di sviluppo delle grandi città del nord).

A tale fabbisogno si deve aggiungere la richiesta di aree per gli insediamenti industriali e commerciali valutata in 2.600 ettari; si prevede quindi la conseguente diminuzione delle aree agricole per 7.600 ettari. Il patrimonio fondiario aumenterà di 480 miliardi per le aree residenziali e di 78 miliardi per le aree industriali, con un incremento di valore complessivo di 550 miliardi. Le spese di urbanizzazione per la realizzazione delle infrastrutture ammontano a circa 504 miliardi; sicché secondo il calcolo condotto sul bilancio economico dello sviluppo della grande area metropolitana di Torino, si arriva a giustificare, onorevole ministro Trabucchi, la proposta di legge Terragni, poiché si viene ad accertare come gli investimenti nei settori infrastrutturali e nelle opere di urbanizzazione si traducano in incrementi di valore del patrimonio edilizio investito dal processo di urbanizzazione.

Tali previsioni potrebbero trovare conferma in termini assai più vasti per la grande area metropolitana di Milano, cui si sono riferiti gli interventi dell'onorevole Lajolo e in parte dell'onorevole De Grada; e possono essere estese alle aree metropolitane in formazione, a seguito dei nuovi indirizzi della politica del Mezzogiorno, che, com'è noto, tendono alla formazione di aree di sviluppo industriale, i cosiddetti « poli di sviluppo ».

Ebbene, di fronte alla vastità del problema, in attesa della nuova legge urbanistica, il disegno di legge in esame rappresenta lo strumento urbanistico adeguato per determinare da un lato un ordinato sviluppo dei centri abitati e per ricondurre, dall'altro, alla comunità gli incrementi di valore attraverso la formazione di patrimoni comunali di aree fabbricabili, patrimoni effettivi attraverso l'acquisto, ovvero patrimoni potenziali nella misura in cui opera il vincolo decennale di espropriabilità delle aree comprese nel piano. Questo vincolo, la cui importanza non è

stata affatto rilevata nel dibattito svoltosi sull'argomento, serve a ridurre o a mantenere costante l'incidenza del costo dell'area sui costi di costruzione proprio nell'attuazione pluriennale dei programmi di sviluppo dell'edilizia popolare; serve cioè ad evitare, come affermava l'onorevole Aldisio al Senato in sede di dibattito sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1952-53, che l'intervento dello Stato nel settore edilizio continui a risolversi, come è avvenuto finora, in una vasta e costante speculazione dei detentori di aree fabbricabili, che hanno, attraverso tempestivi accaparramenti ed un preciso piano di resistenza nelle cessioni, assorbito gran parte delle provvidenze che lo Stato destina a favore di tutte le attività edilizie, con ripercussioni negative specialmente nel settore dell'edilizia popolare.

La considerazione svolta dall'onorevole Aldisio ripete un'analogia affermazione dell'onorevole Giolitti in sede di discussione della legge per Roma nel 1907. L'onorevole Giolitti, infatti, non tanto vedeva nell'imposta annuale sulle aree fabbricabili lo strumento di produzione di nuove fonti di entrata ai comuni, quanto lo stimolo a promuovere vasti patrimoni comunali di aree fabbricabili; e affermava che, se i sindaci della capitale avessero provveduto a formare ampi demani comunali, quello sarebbe stato lo strumento migliore per evitare o contenere la speculazione nel settore edilizio.

Risponde anche il disegno di legge in esame ad una organica programmazione territoriale dell'intervento dello Stato nel settore delle abitazioni, attraverso l'attuazione di quartieri organici nell'ambito dei quali si manifesti il coordinamento delle iniziative pubbliche e dell'azione della privata iniziativa; coordinamento che è stato prospettato dal ministro Romita (e penso che la Camera debba ricordarlo nel dibattito di questa legge) con la costituzione del Comitato per l'edilizia popolare e con l'avvio dei quartieri coordinati C. E. P., inserendo gli stessi nell'ambito della pianificazione urbana, come il comitato si era proposto.

L'onorevole Speciale ha sottolineato come taluni di questi quartieri siano stati ubicati alla periferia delle grandi città, e come la scelta talvolta delle aree per gli stessi, ivi compresi quelli dell'I. N. A.-Casa, sia stata effettuata più che sulla base di sani criteri urbanistici, su considerazioni di carattere prevalentemente economico, relative alla incidenza del costo dell'area fabbricabile sul

costo della costruzione, non valutando però gli oneri che si riconducevano alla comunità locale per gli impianti urbanistici di trasporto tra il nuovo quartiere, il centro della città e i centri di lavoro.

Il disegno di legge prevede pertanto che le zone di sviluppo dell'edilizia economica e popolare (edilizia economica, onorevole Camangi, quale è definita dal testo unico del 1938 e successive modificazioni, che consente di costruire anche abitazioni fino a dieci vani; si tratta, insomma, di edilizia normale, e precisamente avente caratteristiche individuabili in meno dei famosi cinque punti, che rappresentano il limite con l'edilizia di lusso) debbono essere individuate nell'ambito dei piani regolatori tra le aree destinate ad uso residenziale, con preferenza nelle zone di espansione del centro abitato, ovvero nell'ambito dei programmi di fabbricazione, che dovrebbero esistere per tutti i comuni che dispongono di regolamento edilizio, poiché la legge urbanistica ricollega strettamente le norme edilizie al programma di fabbricazione. Qualora le aree stesse dovessero essere scelte al di fuori del piano regolatore, il piano di sviluppo dell'edilizia popolare comporta una variante al piano regolatore, e in tal caso deve essere approvato dal ministro, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Alcuni colleghi, gli onorevoli Natoli, Bussetto, Lajolo, Ceccherini, Camangi, hanno posto l'accento sul problema dell'adozione e dell'attuazione dei piani regolatori. Particolarmente l'onorevole Camangi, dopo avere sottolineato come un'esigenza di carattere morale imponga di evitare gli arricchimenti senza giusta causa, ha affermato che i piani regolatori non devono rappresentare una lotteria che arricchisca gli uni e impoverisca gli altri, e come questa possibilità scateni una battaglia di interessi intorno alla redazione dei piani regolatori stessi. Il problema nasce dal fatto che il piano regolatore, dovendo prevedere un armonico sviluppo della città, impone una destinazione diversa alle varie zone, decide che certe zone siano destinate ad edificazione intensiva, altre a quella estensiva e che altre ancora siano negate all'edificazione perché destinate a parchi, a giardini, ad uso agricolo, ovvero ad impianti o a servizi pubblici (scuole, ambulatori, centri religiosi, centri sociali, ecc.); ancora, il piano regolatore determina la direzione prevalente di sviluppo della città, in considerazione dell'attuale struttura urbanistica e della posizione del centro storico della

città stessa, riducendo conseguentemente la possibilità di edificazione in qualche settore. Alcuni proprietari di aree traggono da ciò un vantaggio, altri uno svantaggio, a seconda della zona in cui sono ubicati i loro terreni; si verificano infatti, con l'adozione del piano, notevoli incrementi di valore di alcune zone, mentre viene negata l'utilizzazione di altre, e quindi non si riconosce a queste ultime alcun valore edilizio.

Nasce quindi il conflitto tra gli interessi dei proprietari e quelli della città: il bene comune cessa di coincidere con la somma degli interessi privati; i contrasti e le pressioni che ne derivano paralizzano talvolta, rallentano quasi sempre l'azione di pianificazione. La legge del 1942 afferma il principio della non indennizzabilità dei vincoli sanciti dal piano regolatore: fondamento primo, questo, del diritto da parte della comunità di disporre della destinazione del suolo, e fondamento, altresì, di ogni regolamentazione edilizia. Anche nella nuova legge, onorevole ministro, tale principio deve essere ribadito. Un temperamento si può attuare nell'ambito dei piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore, attraverso la perequazione dei volumi edificabili, cui ha accennato anche l'onorevole Curti; un temperamento ancora si può ottenere in sede di varianti al piano regolatore che possono determinare l'aumento di valore di alcune aree e diminuire quello di altre.

Attraverso lo strumento fiscale, quale il contributo di miglioria specifica, la comunità deve intervenire per colpire gli incrementi di valore verificatisi, ad esempio, per le aree sulle quali erano ubicate attività industriali che vengono decentrate dalla città, che pertanto mutano la destinazione, passando dall'utilizzo industriale a quello residenziale con conseguenti ed enormi incrementi di valore senza che si siano applicate imposizioni fiscali sull'incremento di valore stesso; d'altra parte, devono essere indennizzati coloro che si vedono dalla variante del piano regolatore modificata la possibilità di utilizzo delle loro aree. Non credo però che sia possibile arrivare ad ammettere l'indennizzo per i vincoli di piano regolatore, poiché questo equivarrebbe a rendere praticamente impossibile ogni azione di pianificazione nel nostro paese.

CAMANGI. Non mi pare che si tratti di un problema di indennizzo, quanto piuttosto di rendere indifferenti gli interessi particolari al piano regolatore.

RIPAMONTI, *Relatore*. L'onorevole Camangi ha offerto una soluzione possibile nel suo schema di risoluzione, con il diritto di opzione per il comune su tutte le aree urbane e suburbane; il che però non può eliminare, onorevole Camangi, una diversa valutazione delle stesse, sia pure al valore di uso che gli immobili avevano prima del piano: principio affermato dalla legge del 1942 sullo esproprio delle aree al valore venale ante-piano, e dalla legge generale del 1865, nonché da tutte le leggi europee in tema di esproprio.

È assai difficile rendere insensibili alla pianificazione urbana gli interessi privati. (*Interruzione del deputato Camangi*). Si possono rendere insensibili nella misura in cui s'incida sugli incrementi di valore, con i contributi di miglioria specifica.

Il piano delle zone da destinare all'edilizia economica e popolare si pone come piano particolareggiato di esecuzione nell'ambito dei piani regolatori generali o dei programmi di fabbricazione. Al riguardo, è da rilevare che l'articolo 18 della legge urbanistica del 1942 — che attribuisce la facoltà ai comuni di espropriare in qualunque momento entro le zone di espansione dell'aggregato urbano le aree inedificate o quelle su cui esistono le costruzioni in contrasto con la destinazione del piano o aventi il carattere provvisorio, collegando però il vincolo di espropriabilità ad una precisa destinazione — è difficilmente applicabile in quanto i comuni devono corrispondere immediatamente l'indennità di esproprio, mentre attraverso le norme della legge in esame l'indennità verrà corrisposta ai proprietari solamente al momento dell'utilizzo dell'area da parte dei comuni o di altri enti.

La durata decennale del vincolo è, da un lato, collegata al termine previsto dalla legge urbanistica per l'esecuzione dei piani particolareggiati di cui all'articolo 16, dall'altro lato, ai tempi tecnici di esecuzione di un piano di sviluppo della residenza in Italia, quale, ad esempio, il piano per il nuovo programma di case per lavoratori che prevede una programmazione decennale. La gradualità degli espropri da parte degli enti è posta in correlazione alla gradualità dei finanziamenti ripartiti nell'ambito della durata del piano. La facoltà dei comuni di acquisire o espropriare il 50 per cento delle aree comprese nei piani, di urbanizzarle e di rivenderle anche ai privati per le costruzioni di case economiche e popolari, risponde all'esigenza di programmare lo sviluppo

della città per quartieri socialmente equilibrati, evitando proprio il sorgere all'estrema periferia della città di quartieri monoclasse, quali quelli che l'onorevole Camangi definiva i « ghetti » o, se non erro, i « quartieri dei poveri », evitando di isolare determinate categorie sociali in zone ben definite della città. L'edilizia pubblica con il suo intervento determina la struttura, la forma del nuovo quartiere; l'edilizia privata è sollecitata, appunto, con l'incentivo dell'offerta di aree fabbricabili da parte del comune ad un prezzo equo, ad inserirsi, completando la struttura del quartiere stesso così da mantenere nelle zone di espansione della città lo stesso tessuto sociale che caratterizza i nostri centri abitati, evitando la divisione della città in zone per i ricchi e in zone per i poveri.

Non mi pare che, promuovendo un ordinato sviluppo della città, assicurandosi il ripetersi nelle zone di espansione del tessuto sociale preesistente, si progettino delle soluzioni che contrastino con il diritto di proprietà, come affermava l'onorevole Marzotto, e con la Carta costituzionale. Non mi pare che, contenendo gli incrementi di valore delle aree o riconducendoli alla comunità attraverso il vincolo decennale di espropriabilità al valore antepiano e quindi con giusto indennizzo per metterli a disposizione di quanti intendano contribuire allo sviluppo della città, si vengano a ledere le linee di fondo della Carta costituzionale.

D'altra parte, questo concetto di sviluppo equilibrato delle nuove città risponde ai principi della nostra dottrina sociale, principi che indubbiamente divergono da quelli a cui si richiama l'onorevole Marzotto. Indicazioni, al riguardo, ci provengono da un'alta cattedra: « Il paese, il territorio che abita un popolo unito nello Stato, congiunto dal bene comune, non è semplicemente, anche nell'aspetto economico, come vuole il liberalismo economico, l'esteso campo ove il meccanismo dei costi momentaneamente minori e più favorevoli condizioni del mercato determinano la sorte dello stanziamento degli uomini. Ma il suolo nazionale è piuttosto il luogo in cui il popolo con tutte le sue attività vitali e nella successione delle generazioni mette le sue radici, come la pianta si profonda nel terreno. Il suolo nazionale deve essere dunque coltivato e curato, se si vuole che contribuisca a una vera produttività anche economica della nazione... Ecco l'alto scopo al cui conseguimento i vostri istituti partecipano ». Questo quan-

to ebbe ad affermare Pio XII nel discorso, cui già in precedenza ho accennato, ai presidenti degli istituti autonomi per le case popolari.

Preoccupazioni analoghe a quelle dell'onorevole Marzotto sono state espresse dall'onorevole Daniele. Si teme che, consentendo ai comuni di acquistare o espropriare le aree e di immetterle nel mercato con azione calmieratrice del mercato stesso, si possa dar luogo a speculazioni da parte dei comuni, anziché, come noi affermiamo, dar luogo a un ritorno alla comunità degli incrementi di valore determinati sulle aree stesse dall'espansione urbanistica delle città.

L'onorevole Busetto ha ribadito quanto ebbe a richiedere in Commissione, e cioè che i comuni debbano provvedere all'esproprio totale delle aree comprese nei piani ed alla successiva assegnazione agli enti. Tale tesi non è stata accolta dalla Commissione anche per le difficoltà inerenti al finanziamento, ritenendo sufficiente l'intervento del comune nella destinazione delle aree agli enti stessi. Come ebbi ad affermare in Commissione, con il consenso della maggioranza, devo ripetere che ritengo utile una collaborazione attiva nell'azione esecutiva della pianificazione urbana fra comuni ed enti preposti ai programmi di edilizia popolare. Ritengo che nella scelta delle zone sia determinante l'intervento del comune, mentre l'azione amministrativa di esproprio deve essere lasciata agli enti stessi, in sede di attuazione dei programmi finanziati. (*Interruzione del deputato Busetto*). Ma l'estensione di queste zone da includere nei piani (ed è questo l'argomento di fondo) deve essere ragguagliata alle esigenze dell'edilizia economica, cioè dell'edilizia media e dell'edilizia popolare, per il prossimo decennio. Se vogliamo esemplificare, a Milano, dove la giunta comunale, per impegno programmatico del partito di maggioranza, ha deciso di promuovere la costruzione di 30 mila vani all'anno di edilizia popolare, il fabbisogno di aree ammonterebbe a 1800 ettari nell'ambito del piano regolatore e con varianti allo stesso, di cui 900 ettari da destinare alle iniziative edilizie private aggiuntive al programma comunale. Si verrebbe a consentire, quindi, al comune di fare una larga politica fondiaria e di intervenire come attore sul mercato delle aree fabbricabili, svolgendo un'azione calmieratrice.

Poiché dalle statistiche si rileva che nelle grandi città le iniziative individuali nel settore dell'abitazione raramente si affermano

in quanto urtano contro la difficoltà dell'operazione delle aree, anche per le strozzature che la proprietà fondiaria pone ad un equilibrato sviluppo della città, il comune può svolgere in questo senso un compito determinante, espropriando le aree e mettendole a disposizione dei cittadini che intendono costruire, individualmente o riuniti in cooperative, la propria casa con i loro sacrifici, contribuendo così allo sviluppo della città. L'intervento del comune nel mercato delle aree fabbricabili, insomma, consentirebbe di modificare il rapporto tra alloggi in affitto e in proprietà, rapporto che nelle zone urbane delle grandi città è doppio rispetto alle zone non urbane.

Per comprendere la portata della legge occorre tener presente che lo sviluppo abitativo, non solo in Italia ma anche negli altri paesi, compresa l'Unione Sovietica, interessa prevalentemente i grandi centri urbani, con la conseguenza che alla speculazione sulle aree fabbricabili si aggiunge quella edilizia, in quanto, di fronte ad una richiesta sempre crescente di abitazioni nelle città, i prezzi si elevano. Per consentire ai lavoratori di pagare un canone adeguato al loro reddito (in una misura che nei paesi più progrediti, ad esempio gli Stati Uniti, è calcolata nel venti per cento ma che assai spesso da noi raggiunge il 50 per cento) si arriva a ridurre il tono e la superficie dell'alloggio, anche perché — come è stato autorevolmente affermato dal professore D'Albergo — il reddito dell'investimento edilizio aumenta nella misura in cui si riduce la superficie dell'alloggio. I redditi più alti derivano dall'affittanza degli alloggi destinati ai ceti a reddito fisso, ossia ai lavoratori.

Attraverso le norme della legge in esame e mediante l'intervento del comune sul mercato delle aree si rompe l'usura fondiaria; si aprono nuove prospettive di sviluppo democratico e di strutturazione in senso moderno delle nostre città; si stimolano gli investimenti individuali e di gruppo per arrivare alla proprietà dell'abitazione, con la modifica del rapporto tra alloggi in proprietà e in affitto attualmente esistente nelle grandi città, rapporto che viene avvicinato a quello, più equilibrato, delle zone non urbane o non metropolitane.

E su questa facoltà che dobbiamo richiamare l'attenzione dei comuni che, nella loro autonomia, decideranno la formazione dei piani particolareggiati di sviluppo dell'edilizia economica e popolare. Dal coraggio degli amministratori dipenderà l'utilizzazione

dello strumento che il Parlamento della Repubblica si appresta a porre nelle loro mani approvando questa legge; uno strumento per una politica che incida in senso democratico sullo sviluppo delle città e dei centri abitati.

È necessario che i consigli comunali abbiano il coraggio di realizzare queste vaste zone di sviluppo dell'edilizia economica e popolare, superando le pressioni, i contrasti, le resistenze che indubbiamente verranno da parte dei proprietari privati e dei monopoli delle aree non tanto in sede di approvazione della legge, quanto allorché i consigli comunali saranno chiamati ad attuarla concretamente, attraverso le deliberazioni del vincolo di espropriabilità.

È questa la scelta politica prevalente che si deve determinare nel nostro paese: dipende dalla volontà dei comuni la creazione di patrimoni comunali di aree fabbricabili. Questa volontà può, grazie a quanto dispone la legge, tradursi in atti concreti, perché il comune ha la possibilità di espropriare le aree, al valore ante-piano, nel momento in cui si utilizza l'area da parte dei privati o degli enti di cui all'articolo 16 del disegno di legge. Appunto la modalità di corresponsione dell'indennità assicura l'applicabilità delle norme relative all'esproprio. Si viene insomma ad istituire una sorta di partita di giro tra enti e comune o tra proprietari e comune per procedere all'utilizzo dell'area a valori ante-piano.

Su questa possibilità richiamo l'attenzione di coloro che si dimostrano pensosi per le sorti delle nostre città: non solo attraverso gli strumenti fiscali, che talvolta producono effetti contrastanti con l'indirizzo urbanistico, ma attraverso la politica urbanistica del comune, si evita quella che si è chiamata la « rapina delle città », la distruzione delle nostre città. Quando i consigli comunali cominceranno ad attuare i piani...

NATOLI. Con quali mezzi?

RIPAMONTI, *Relatore*. Mentre la legge generale sull'urbanistica prevede che i comuni, secondo l'articolo 18, possano espropriare aree nelle zone di espansione pagando immediatamente gli indennizzi...

NATOLI. Questa disposizione non è stata mai attuata.

RIPAMONTI, *Relatore*. Non si è attuata perché o mancavano i mezzi o non si sono cercati.

Con questa legge non è necessario che i comuni dispongano subito dei mezzi finanziari. Si pone il vincolo, e i mezzi occorrono in sede di attuazione, quando cioè sono

già previsti e finanziati i programmi di esecuzione del piano particolareggiato.

D'altra parte, è possibile pure il ricorso al credito a medio e lungo termine per la politica fondiaria dei comuni, ricorso che, come ha denunciato l'onorevole Busetto, è stato fin qui fatto fundamentalmente dai privati per l'acquisizione delle aree per l'attuazione di programmi edilizi e non si vede il perché non debbano operare in tal senso anche le amministrazioni comunali. Inoltre la legge in discussione sull'imposizione fiscale prevede la specifica destinazione di fondi per l'attuazione del patrimonio comunale, al di là dei provvedimenti previsti dalla presente legge.

Esiste quindi, onorevole Busetto, la possibilità per i comuni di formare ampi patrimoni comunali; si deve però esprimere la volontà politica di procedere alla formazione e di attuare dei quartieri socialmente equilibrati.

ADAMOLI. La verità è che le aree comunali sono vendute ai privati.

RIPAMONTI, *Relatore*. Abbiamo prospettato fin qui l'intervento dei comuni nella formazione di piani di ampliamento delle città, cioè dei nuovi insediamenti. In Commissione prima e nella relazione poi, onorevole De Grada, ho rilevato come non vi sia solo l'esigenza di formare i piani di ampliamento per i nuovi insediamenti, ma anche di piani di trasformazione dei centri abitati, sia per ragioni di risanamento igienico-sanitario, sia per ragioni di risanamento conservativo, e quindi riguardanti i centri delle zone storiche e ambientali intangibili o suscettibili di parziale trasformazione.

Si tratta, oltre che di non distruggere gli ambienti caratteristici e le zone storiche, di conservare anche il tessuto sociale che li caratterizza e di evitare che, attraverso il rinnovamento urbano, vengano respinte alla periferia della città le categorie dei meno abbienti, che oggi risiedono in gran parte in questi centri tradizionali e in queste zone caratteristiche ambientali.

L'onorevole De Grada nel suo elevato intervento ha posto l'accento sull'esigenza, non solo della salvaguardia degli edifici monumentali, ma anche di non alterare l'ambiente in cui essi sono inseriti. Ha aggiunto poi che occorre salvaguardare, nell'ambito del rinnovamento urbano, quell'ambiente che sia architettonico, caratteristico o pittoresco. Ha rilevato inoltre — e concordo pienamente con lui — che la distruzione di questi ambienti caratteristici per motivi non sempre giustificati di rinnovamento urbano, ma prevalentemente

per motivi di carattere economico, data la rivalutazione delle aree, viene ad impoverire le nostre città, e come, con la distruzione o il decadimento di questi centri storici o di queste zone caratteristiche ambientali, si viene anche ad esaurire una delle fonti di elevazione spirituale del cittadino.

Lo schema della nuova legge urbanistica prevede i piani di risanamento conservativo; determina l'intervento degli enti pubblici e l'eventuale loro azione sostitutiva nei confronti dei privati nella conservazione dei tradizionali centri cittadini. Non sarei neppure alieno dall'inserire in questa legge una disposizione secondo la quale, oltre ai piani di ampliamento, si possano predisporre piani di risanamento per motivi igienico-sanitari e piani di risanamento conservativo da parte degli enti pubblici, prevedendo anche l'esproprio delle zone comprese nei piani.

Vi è un altro fenomeno su cui occorre portare la nostra attenzione in materia di nuovi insediamenti: mi riferisco agli insediamenti di edilizia pubblica, oltre che di edilizia privata, i quali, verificandosi in zone ancora immature ai fini dell'utilizzo urbanistico, alterano il paesaggio ed in modo specifico ai nuovi quartieri che sorgono alla periferia di grandi città storiche — non esclusa Roma — e che denunciano come, attraverso la tecnica del colore, che non è sempre razionale, si sia tentato di sopperire alla povertà di concezione urbanistica ed architettonica del complesso e dei singoli edifici.

Un ordinato sviluppo della periferia delle grandi città si impone attraverso il piano intercomunale. Ecco perché nell'articolo 1, ultimo comma, della legge si afferma che i piani di sviluppo dell'edilizia economica e popolare possono essere formati anche attraverso consorzi di comuni; cioè i nuovi insediamenti possono essere ubicati, attraverso una razionale pianificazione delle aree metropolitane, anche fuori dei confini della città, e razionalmente inseriti nell'ambito dei piani intercomunali, così da provvedere a collegamenti con i centri di lavoro.

L'esigenza del consorzio per le zone di sviluppo si manifesta specialmente nelle grandi città, a seguito del fenomeno del decentramento industriale, cui alcuni colleghi si sono riferiti, in particolare gli onorevoli De Grada e Lajolo. A Milano questo fenomeno si è accentuato; il decentramento è motivato il più delle volte dall'incremento di valore delle aree derivante da una diversa destinazione. Ecco perché si è prospettata per il futuro l'applicazione del contributo di miglioria specifica per colpire l'incremento di valore

derivante dal mutamento della destinazione delle aree previsto dal piano regolatore. La redistribuzione degli insediamenti industriali porta modifiche profonde nella organizzazione del territorio, per cui, attraverso consorzi, si possono prevedere nuove « città satelliti », o i nuovi quartieri decentrati rispetto alle grandi città, ma collegati ad esse e ai centri di lavoro.

Il concetto di quartiere di un tempo, ristretto al perimetro delle costruzioni, è superato: la dimensione del quartiere varia in funzione delle possibilità di comunicazione del cittadino; le dimensioni del quartiere, per lo studente che abita in periferia, arriva alla scuola; per l'appassionato di studi arriva alla biblioteca, per altri al centro religioso; per l'operatore economico arriva al centro commerciale della città.

L'onorevole De Grada ha affermato che, allorché si verifica il decentramento industriale, si dà luogo a una duplice forma di speculazione sull'area cittadina, resa libera con mutamento di destinazione e per il cui incremento di valore fin qui non è prevista l'applicazione del contributo di miglioria specifica, e sull'area in cui vengono ad essere ubicati i nuovi insediamenti industriali e residenziali. A tal proposito, debbo far rilevare che solo la pianificazione urbana, inserita nel più ampio piano comprensoriale o regionale, può portare ad una razionale previsione di organizzazione delle nuove zone industriali e dei nuovi insediamenti umani, che, da un lato, eviti gli arricchimenti illeciti e, dall'altro lato, consenta di arrivare ad una equilibrata distribuzione delle zone residenziali, collegate da una moderna rete di trasporti ai centri di lavoro e alla città. Con la formazione dei consorzi previsti dalla legge in esame è possibile prevedere i piani di sviluppo dell'edilizia economica e popolare nell'ambito delle grandi aree metropolitane o nei comprensori che rappresentano l'*Hinterland* dei maggiori centri abitati.

Un altro punto controverso riguarda le modalità di esproprio delle aree. Nel precedente disegno di legge approvato dal Senato si stabiliva che l'indennità di esproprio doveva essere determinata a norma dell'articolo 46 del testo unico sull'edilizia economica e popolare, indennità, quindi, commisurata a norma degli articoli 12 e 13 della legge per Napoli. La legge urbanistica, inoltre, prevede, agli articoli 37 e 38, che l'indennità di esproprio delle aree per l'attuazione dei piani particolareggiati venga determinata sulla base della legge generale 25 giugno 1865, n. 2359, senza tener conto degli incrementi di valore derivanti dall'adozione e dall'attuazione del

piano. Si potrebbe, quindi, arrivare ad un duplice metodo di determinazione dell'indennità di esproprio: secondo la legge per Napoli per le aree da utilizzarsi per la costruzione di case economiche e popolari, da parte degli enti pubblici di edilizia popolare; con la legge 25 giugno 1865 per le aree acquisite dal comune e da rivendersi poi a privati, provocando evidenti sperequazioni. Il testo governativo propone che le indennità vengono determinate sulla base del valore venale decurtato del 25 per cento, e pare a me che sia una soluzione equilibrata che evita di discriminare entro il comprensorio la aree in funzione della destinazione e che tiene anche conto dell'incremento di valore subito dalle aree, dovuto solo alla prospettiva di sviluppo urbanistico, incremento di valore che si manifesta ancora prima dell'adozione del piano regolatore o comunque del piano di edilizia.

Ad esempio, vi sono aree agricole alla periferia di Milano, lontane da una prospettiva di utilizzo a seguito di varianti del piano regolatore attualmente a verde agricolo e con un indice di edificabilità di 2 mila metri cubi per ettaro, cioè venticinque locali ogni 10 mila metri quadrati, che vengono vendute a 6.500 lire al metro quadrato. (*Interruzione del deputato Busetto*).

Con riferimento all'ultimo comma del primo articolo, penso che si debbano introdurre alcuni emendamenti per rendere effettiva la possibilità ai consorzi dei comuni di procedere alla formazione del piano ed alla sua attuazione; gli emendamenti dovrebbero riguardare la composizione della commissione di cui all'articolo 10-bis. La commissione dovrebbe essere presieduta dal presidente del consorzio ed alla stessa dovrebbero partecipare i sindaci dei comuni interessati.

Devo un chiarimento all'onorevole Ceccherini circa l'articolo 17: si chiede se sia consentito, qualora lo richiedano, ai proprietari di costruire sulle loro aree. I proprietari che intendano costruire a norma dell'articolo 17, debbono inoltrare domanda alla commissione comunale prevista dall'articolo 10-bis, la quale decide l'autorizzazione, sempre che non vi sia priorità di intervento da parte degli enti pubblici.

Il diritto di edificazione è però subordinato ad una convenzione che il proprietario deve stipulare con il comune, con la quale viene stabilito che il canone degli alloggi per 15 anni deve essere commisurato al 5 per cento del costo di costruzione di analoghe abitazioni realizzate dell'edilizia pubblica.

A tale proposito non era fondata l'osservazione avanzata in sede di discussione ge-

nerale dall'onorevole Marzotto: il testo governativo infatti prevedeva che gli affitti dovessero essere ragguagliati a quelli praticati dagli istituti autonomi per le case popolari che godono del contributo della legge Tupini o di altre leggi; la Commissione ha modificato la proposta governativa anche per intervento dell'onorevole ministro, ragguagliando il canone del 5 per cento al costo di analoghe costruzioni eseguite da enti pubblici.

Inoltre si dovranno ripristinare gli articoli 19 e 20, la cui soppressione fu suggerita esclusivamente da motivi di tecnica legislativa, in quanto non si poteva stabilire il collegamento di una legge in esame con il disegno di legge n. 589 di cui non si prevedeva l'abbinamento nella discussione. Alcuni onorevoli colleghi hanno suggerito di modificare la percentuale degli introiti dell'imposta sull'area obbligatoriamente destinati per la formazione del demanio comunale di aree fabbricabili e l'esecuzione di impianti urbanistici, portandola dal 30 al 50 per cento ed oltre. Indubbiamente il provvedimento è perfettibile attraverso emendamenti, per renderlo ancor più aderente alla realtà ed alle esigenze delle comunità locali.

Si deve infine rilevare che si viene a modificare la legge urbanistica, come ha pure notato l'onorevole Marzotto, che ha ritenuto tali varianti un fatto deprecabile, in quanto si decentra l'approvazione dei piani ai provveditori alle opere pubbliche; tale decentramento, che verrà radicalmente ribadito in sede di definizione della nuova legge di pianificazione urbanistica, accelera i tempi della formazione e quindi dell'attuazione dei piani e rappresenta dunque un fatto positivo.

Pare a me, concludendo, che il disegno di legge in esame, anche per il parere favorevole espresso da più parti del Parlamento, rappresenti uno strumento indispensabile in attesa della nuova legge urbanistica e che, congiunto all'imposizione sulle aree fabbricabili, produca un effetto calmieratore sul mercato delle aree.

L'onorevole Albertini ha posto la domanda se le aree fabbricabili verranno identificate in modo empirico o attraverso forme giuridiche. A mio avviso, lo strumento giuridico di definizione delle aree fabbricabili è rappresentato dai piani regolatori; ogni imposizione fiscale sulle aree deve essere infatti ricollegata ai piani urbanistici, per evitare risultati contrastanti con un ordinato sviluppo urbanistico dei centri abitati, che solo può ottenersi attraverso la forma-

zione del piano regolatore e dei piani particolareggiati.

È indispensabile infatti stimolare l'attività di pianificazione urbanistica dei comuni, ed in sede di legge urbanistica si debbono trovare gli strumenti fiscali, rendendone obbligatoria l'applicazione, adeguati per ricondurre alla comunità gli incrementi di valore, per far ricadere sulla proprietà fondiaria le spese di urbanizzazione relative ai servizi pubblici e agli impianti urbanistici.

Occorre una politica di piano da parte dei comuni, nell'ambito della quale si delinei la politica edilizia e fondiaria; quest'ultima può attuarsi concretamente attraverso lo strumento offerto dall'approvazione del disegno di legge in esame. Proprio con la formazione dei piani di sviluppo dell'edilizia abitativa economica e popolare con il vincolo di espropriabilità decennale sulle aree in esso incluse, si consente ai comuni di realizzare subito patrimoni potenziali di aree fabbricabili che diventeranno definitivi allorché i comuni avranno i mezzi finanziari per acquisirli, provocandone l'utilizzo attraverso il coordinamento dei programmi di investimenti pubblici o attraverso l'intervento della privata iniziativa.

Il comune assume quindi la funzione attiva di direzione della pianificazione urbana. Da una funzione di vigilanza sull'attuazione del piano regolatore passa, infatti, ad una funzione direttiva di esecuzione dei piani particolareggiati.

La comunità interviene direttamente nel promuovere gli sviluppi del centro abitato o della città. Tale azione da parte dei comuni si manifesta indispensabile di fronte proprio alle esperienze del passato, se vogliamo far sì che le nostre città si espandano in modo armonico, se vogliamo evitare le storture determinate dalla speculazione fondiaria, se vogliamo offrire ai cittadini un ambiente di vita adeguato alla dignità dell'uomo, se vogliamo infine salvaguardare i centri storici delle nostre città, o, meglio, il cuore delle nostre città. (*Applausi al centro*).

NATOLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Voglia indicarne il motivo.

NATOLI. Desidero chiedere un chiarimento all'onorevole Ripamonti, e cioè se egli ritenga che le operazioni previste dal disegno di legge n. 547 per l'acquisizione di aree per l'edilizia popolare trovino una ragionevole e sufficiente copertura finanziaria nel disegno di legge n. 589.

PRESIDENTE. Onorevole Natoli, a norma di regolamento, non posso consentire la riapertura del dibattito.

La discussione generale dei due provvedimenti è avvenuta congiuntamente; ma ciascuno di essi sarà separatamente esaminato nei rispettivi singoli articoli. Ella potrà, pertanto, sollevare la questione in quella sede.

RIPAMONTI, *Relatore*. Comunque, signor Presidente, risponderò alla domanda dell'onorevole Natoli in sede di esame degli articoli.

NATOLI. Chiedo di parlare per fatto personale in relazione a quando attribuitomi dall'onorevole Belotti nel suo intervento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NATOLI. Non mi pare serio il contegno di chi, non avendo partecipato alla discussione del provvedimento in Commissione né presenziato a quella in aula, pronunzia affermazioni assai avventate, che suonano come vere e proprie falsificazioni della realtà. Ciò il collega Belotti ha fatto, affermando che il nostro gruppo avrebbe mutuato l'idea ed il contenuto di un provvedimento che istituisce l'imposta sulle aree fabbricabili da una vecchia proposta che fu avanzata nel consiglio comunale di Roma nel 1953 dall'avvocato Storoni.

Vorrei fare osservare innanzitutto al collega Belotti che il gruppo comunista è stato il primo a presentare una proposta di legge per l'istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili sia alla Camera sia al Senato.

In secondo luogo, l'affermazione del collega Belotti dimostra che egli ignora completamente il contenuto reale della proposta dell'avvocato Storoni, poiché essa in realtà, sotto lo schermo dell'istituzione di uno strumento fiscale, creava una situazione in cui proprio i comuni sarebbero diventati gli strumenti della speculazione edilizia, che avrebbe potuto scatenare a suo piacimento e in qualsiasi momento profondi perturbamenti sul mercato delle aree.

Tutti coloro che hanno letto anche superficialmente la nostra proposta sanno che la struttura del congegno da noi predisposto non ha assolutamente niente a che fare con la proposta Storoni. Pertanto mi dispiace di dover constatare che con le sue frettolose e superficiali letture il collega Belotti non ha chiarito nemmeno a se stesso la sostanza di questo punto.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 13,35.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. VITTORIO FALZONE