

N. 2418-2278-2346-2411-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(RELATORE GUARRA, di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(TREMELLONI)

alla Presidenza il 1° giugno 1965

Modificazioni ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DE PASQUALE, NATOLI, CIANCA, TODROS, Busetto, BERAGNOLI, BARCA,
CAPRARA, AMENDOLA PIETRO, CORGHI, DI VITTORIO BALDINA, POERIO,
LUSOLI, NAPOLITANO LUIGI

Presentata il 14 aprile 1965

Modifiche agli articoli 12 e 16 della legge 18 aprile 1962, n. 167, recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare

d'iniziativa dei Deputati DEGAN, BOTTARI e CALVETTI

Presentata il 15 maggio 1965

Modifica agli articoli 12, 16 e 18 della legge 18 aprile 1962, n. 167, recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare

d'iniziativa dei Deputati COTTONE e TAVERNA

Presentata il 29 maggio 1965

Modifiche alla legge 18 aprile 1962, n. 167, contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare

Presentata alla Presidenza il 2 luglio 1965

ONOREVOLI COLLEGHI! — La recente sentenza della Corte Costituzionale sulla illegittimità del secondo comma, parte prima, dell'articolo 12 della legge 18 aprile 1962, n. 167, nonché dell'articolo 16, primo comma, della stessa legge, propone alla nostra attenzione due ordini di considerazioni. La prima, di carattere preliminare ed urgente riguarda il nostro dovere di legislatori, di apportare le necessarie modifiche al testo della legge onde renderla aderente al dettato costituzionale, consentendo di raggiungere al più presto il suo fine principale che è quello di favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare.

E da osservare che la censura espressa dalla Corte Costituzionale non investe la legge nel suo complesso, né tanto meno le sue dichiarate finalità di acquisire aree fabbricabili a basso prezzo onde consentire la costruzione di case popolari ed economiche, bensì il meccanismo della determinazione del prezzo dell'esproprio in palese contrasto con il dettato costituzionale « dell'indennizzo » alla proprietà privata espropriata, previsto dall'articolo 42 della Costituzione, dato che l'ancorare il valo-

re del bene da espropriare ad una data fissa all'atto dell'esproprio potrebbe — dato l'eventuale verificarsi di elementi perturbatori dello equilibrio economico, — rendere soltanto simbolico l'indennizzo stesso, che invece a parere della Corte, deve costituire un serio ristoro. Infatti, anche senza la parte colpita dalla censura della Corte, la legge n. 167 risulterebbe perfettamente funzionante in quanto resterebbe valido il sistema di pagare i beni espropriati al valore attuale del momento dell'espropriazione senza tener conto degli incrementi di valore dipendenti direttamente o indirettamente dalla formazione ed attuazione del piano. La Corte invero non ha dichiarato incostituzionale la depurazione del prezzo dell'esproprio di tutto il valore acquisito dal bene espropriato proprio in virtù della formazione e della attuazione del piano, bensì ha ritenuto meritevole di censura e quindi costituzionalmente illegittimo soltanto il volere riferire il valore del bene a due anni precedenti alla deliberazione comunale di adozione del piano.

In fondo, la formula usata dal legislatore del 1962 di riferire il valore venale delle aree a due anni precedenti alla deliberazione co-

munale di adozione del piano sta ad indicare la preoccupazione di scegliere un metodo di determinazione del valore delle aree che raggiunga in concreto l'obbiettivo dichiarato di depurare il valore delle aree da tutti quegli apporti dovuti direttamente dall'adozione del piano. Ma la formula è risultata incostituzionale, e la pronuncia della Corte è certamente giusta sotto ogni aspetto, in quanto i probabili mutamenti dell'ordine economico potrebbero rendere irrisorio l'indennizzo anche in ordine al valore agricolo delle aree espropriate.

Resta dunque valido — dopo la pronuncia della Corte — il principio, affermato già dal legislatore del 1942 nell'articolo 38 della vigente legge urbanistica, che nella determinazione dell'indennizzo, bisogna tener presente il valore del bene al momento dell'esproprio, ma senza tener conto degli incrementi attribuibili sia direttamente che indirettamente all'approvazione ed all'attuazione del piano.

Sarà dunque dal M.S.I. accettata quella formulazione legislativa che riconoscerà al bene espropriato un equo indennizzo corrispondente al valore del bene stesso al momento dell'esproprio, depurato di ogni incremento dovuto alle scelte urbanistiche.

Non dimentichiamo che si verte in materia di edilizia popolare ed economica e che i piani della legge n. 167 riguardano nella quasi totalità aree fino ad oggi aventi le sole caratteristiche del terreno agricolo. Voler sostenere, come da parte del Governo si sostiene, che motivi di ordine costituzionale inducano a considerare valore attuale del bene tutto ciò che a qualsiasi titolo il bene abbia acquisito nel momento dell'espropriazione — anche l'incremento di valore dovuto alla scelta del piano della legge n. 167 — significa veramente, non soltanto arrestare, ma far tornare indietro di decenni il cammino percorso verso una concezione pubblicistica del diritto di proprietà, affermatasi in Italia con l'avvento del corporativismo, concezione pubblicistica che introduce nel concetto di proprietà una evoluzione in senso sociale, nel senso cioè di attribuire ad essa dei compiti nuovi che facciano della proprietà non un bene in senso egoistico, ma piuttosto un bene che bisogna impiegare e sviluppare in senso umano e sociale.

Sorge così il principio della funzione sociale della proprietà, che abbandona il tradizionale concetto del dominio assoluto del diritto romano, per inquadrare il diritto-dovere del proprietario nella dinamica evolutiva dei tempi moderni.

È qui che interviene il secondo ordine di considerazione postoci dalla sentenza della Corte, il discorso cioè più ampio in senso ideologico-politico intorno alla estensione ed ai limiti del diritto di proprietà.

Già il codice civile del 1942 all'articolo 811 in testa al libro terzo che tratta della proprietà, sottoponeva i beni alla disciplina dell'ordinamento corporativo in relazione alla loro funzione economica ed alle esigenze della produzione nazionale. Si intendeva in tal modo programmaticamente affermare non in un documento di carattere astratto, bensì nella disciplina concreta del codice, il principio per cui ogni bene è soggetto ad un regime di ordine superiore per il raggiungimento di obiettivi di interesse sociale.

L'aver soppresso dal codice civile l'articolo 811 costituisce una delle più gravi colpe dell'antifascismo, che per pura mania iconoclasta smantellò principi ed istituti che rappresentano profonde innovazioni nei confronti delle vecchie e radicate teorie liberiste.

L'errore della restaurazione democratica sta nell'aver posto l'accento sulla libertà in senso lato ai danni della socialità, facendo perdere venti anni al cammino del progresso civile della nostra Nazione.

Quanto avviene oggi in campo urbanistico ne è la riprova.

Il Governo di centro-sinistra, l'alfiere delle più larghe aperture sociali, sostiene che nell'esproprio delle aree per l'edilizia popolare ed economica bisogna riconoscere alla proprietà privata — indennizzandola — anche gli incrementi di valore apportati al bene espropriato dalla scelta urbanistica che lo ha contestualmente trasformato da terreno agricolo in area fabbricabile.

Indichiamo un esempio: il piano della legge n. 167 investe terreni fino ad oggi destinati all'agricoltura e che sul mercato hanno un prezzo che oscilla dalle 300 o 400 lire al metro quadro, vale a dire sui tre milioni ad ettaro. Secondo la tesi sostenuta dal Governo questo terreno poiché è stato scelto dal piano della legge n. 167 per la costruzione delle case popolari ed economiche, acquista il valore di area edificabile ed il prezzo risale immediatamente da 400 lire al metro quadro a 4.000 lire, vale a dire si decuplica. La legge n. 167 che doveva favorire l'acquisizione di aree fabbricabili a basso prezzo diventa lo strumento di produzione delle plusvalenze urbanistiche, la fucina della rendita parassitaria urbana.

È infatti chiaro che i piani della legge n. 167, tranne poche eccezioni, non riguarda-

no aree che per la loro posizione o per la scelta di precedenti piani abbiano già assurti la destinazione di aree edificabili, ma, nella loro maggioranza, aree a destinazione agricola.

Questo perché si vuole tener presente — ed è giusto — il richiamo della Costituzione al serio ristoro alla proprietà per il bene espropriato, ma si dimentica che la proprietà oggi non è più la proprietà *tout court*, ma in tanto è riconosciuta e garantita dalla legge in quanto svolga una funzione sociale e sia resa accessibile a tutti.

Ma come si rende accessibile a tutti la proprietà, ed in particolare la proprietà della casa, quando non si opera in modo da mantenere basso il prezzo delle aree, che è una delle componenti principali del costo della intera costruzione?

Certo per ottenere questo risultato bisogna chiedere dei sacrifici. Ma che cosa significa funzione sociale della proprietà se non il sacrificio del singolo verso la collettività, mentre si vorrebbe istituzionalizzare il principio dell'illecito arricchimento del singolo ai danni della collettività?

A questo punto è necessaria però una chiara posizione politica nei confronti della legge n. 167 e della sua funzione nell'ambito della politica urbanistica ed in particolare della politica edilizia.

Non bisogna dimenticare che la legge n. 167 ottenne in Parlamento i più ampi consensi di tutti i gruppi parlamentari, da quello liberale a quello comunista, in quanto era in quel momento sentita da tutti l'esigenza di agevolare l'acquisizione di aree a basso costo per l'edilizia popolare ed economica, la cui realizzazione era ostacolata dal processo speculativo sulle aree fabbricabili.

Si considerò allora la legge n. 167 un idoneo strumento per favorire una sana politica della casa per i ceti meno abbienti ed in genere per i cittadini che vivono a reddito fisso, ai quali sarebbe stato certamente impossibile pervenire alla proprietà della casa — ed in alcuni casi anche alla locazione di una casa — per l'elevatissimo costo delle aree.

In seguito, ad opera delle forze marxiste e di alcuni ambienti di sinistra laica e cattolica è accaduto soltanto che la legge n. 167 non fosse più considerata uno strumento urbanistico per agevolare l'edilizia popolare ed economica, bensì uno strumento di rottura politica, un indice di qualificazione della nuova maggioranza orientata a sinistra. L'interesse per la costruzione di case popolari ed

economiche cede il passo alle speculazioni sovvertitrici del centro-sinistra che trasforma la legge n. 167 in un mito, in un feticcio, con grave pregiudizio per le esigenze concrete dei cittadini.

Sorgono così ad opera delle maggioranze di sinistra e di centro-sinistra i piani demagogici che vincolano migliaia di ettari di terreno, non aderenti alle reali esigenze di sviluppo delle città e soprattutto estraniandosi completamente dalle capacità finanziarie dei Comuni e sollevando per naturale reazione, tutte le opposizioni che hanno contribuito ad arrestare il cammino della legge. Oggi, a tre anni di distanza dall'approvazione della legge, non una sola casa è stata costruita, rendendo drammaticamente attuale la frase pronunciata dall'onorevole Riccardo Lombardi al congresso del partito socialista, sul bastone da gettare tra le ruote della economia neocapitalista.

Questa visione della legge n. 167 dobbiamo contrastare se veramente si vuole fare di questa legge uno strumento idoneo a risolvere il problema della casa. Che vigili il Governo sugli enti locali affinché i piani della edilizia popolare ed economica siano piani realistici, sani strumenti urbanistici per l'ordinato sviluppo di nuovi quartieri, che tengano conto delle capacità economico-finanziarie dei Comuni, del loro incremento demografico, delle loro possibilità tecniche, e si vedrà che la legge n. 167 non troverà più tanti ostacoli sul suo cammino!

Per quanto si attiene alla seconda censura di incostituzionalità della norma contenuta nell'articolo 16 relativa alla disparità di trattamento riservato ai proprietari delle aree in ordine alle facoltà loro riconosciute di procedere direttamente alla costruzione di fabbricati aventi caratteristiche di abitazione di tipo economico o popolare, ci sembrano accettabili le proposte modifiche contenute negli articoli 2, 3, 4 e 5 del disegno di legge in esame, con espressa riserva per quanto si attiene alla misura del canone di locazione rapportato ad un interesse del 6,50 per cento del costo di costruzione dell'alloggio più le corrispondenti quote del valore dell'area e dell'importo delle spese per le opere di urbanizzazione primaria a carico dello stesso proprietario: ciò per motivi di ordine strettamente giuridico in quanto nel codice civile si stabilisce il tasso legale di interesse nella misura del 5 per cento. Non si deve, per la unità e certezza del diritto, stabilire un tasso differente, minore o maggiore, in una disciplina particolare.

Meglio sarebbe rinviare a singole convenzioni da stipularsi tra gli interessati ed i Comuni, che potrebbero tener conto anche dei vari fattori ambientali: se poi si vuole proprio indicare una misura unica, questa misura non potrà essere diversa da quella già stabilita dall'articolo 1280 del codice civile.

Concludendo, noi siamo favorevoli al meccanismo di determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree previsto dall'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 sul risanamento della città di Napoli, così come adottato dal testo del disegno di legge del Governo, con la precisazione indispensabile che nella determinazione dell'indennità non bisogna tener conto degli incrementi di valore dipendenti direttamente o indirettamente dalla formazione ed attuazione del piano.

Ciò è perfettamente costituzionale oltre che essere giusto sul piano sociale. L'indennizzo deve certamente essere rapportato al valore attuale del bene, ma al valore attuale del bene secondo la sua originaria destinazione, e non al valore che il bene assume a seguito della scelta urbanistica, che è scelta collettiva, a

beneficio della comunità. Il privato nulla apporta al suo bene, nessuna attività svolge per valorizzarlo, e l'incremento di valore è dovuto soltanto alla nuova destinazione conferita al bene stesso dalla scelta urbanistica, per cui attraverso la depurazione degli incrementi di valore attribuibili all'approvazione ed attuazione del piano, non si fa altro che restituire alla collettività ciò che la collettività stessa ha prodotto.

La rendita parassitaria viene oggi universalmente contrastata nei campi industriale ed agricolo, ed a più giusta ragione deve essere negata in campo urbanistico ove sono in gioco il costume stesso e la civiltà del nostro popolo.

Noi riteniamo che la formulazione dell'articolo 1 del disegno di legge rappresenti un passo indietro nei confronti dell'articolo 38 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e chiediamo alla Camera di non arrestare con il suo voto il cammino del progresso civile della nostra Nazione.

GUARRA, *Relatore di minoranza.*