

Deferimento a Commissioni.

PRESIDENTE. Comunico che la I Commissione (Affari costituzionali) ha deliberato di chiedere che le seguenti proposte di legge, già ad essa assegnate in sede referente, le siano deferite in sede legislativa:

CAIAZZA ed altri: « Norme interpretative della legge 28 luglio 1961, n. 831, per la sistemazione del personale ausiliario di cui all'articolo 4, ultimo comma, della legge stessa » (334);

LENOCI ed altri: « Istituzione della qualifica di operaio addetto alle stazioni meteorologiche » (2055).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La VI Commissione (Finanze e tesoro) ha deliberato di chiedere che la seguente proposta di legge, già ad essa assegnata in sede referente, le sia deferita in sede legislativa:

VILLA e CASTELLUCCI: « Provvidenze in favore dell'Istituto romano per i ciechi di guerra » (2326).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

L'VIII Commissione (Istruzione) ha deliberato di chiedere che la seguente proposta di legge, già ad essa assegnata in sede referente, le sia deferita in sede legislativa:

COLASANTO ed altri: « Inquadramento del personale direttivo e docente delle soppresse scuole tecniche nei ruoli degli istituti professionali e disciplina degli incarichi e supplenze nei medesimi istituti » (1709).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La XII Commissione (Industria) ha deliberato di chiedere che la seguente proposta di legge, già ad essa assegnata in sede referente, le sia deferita in sede legislativa:

ALESSANDRINI: « Norme sulla composizione del consiglio direttivo dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta » (1607).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Su una comunicazione del Presidente.

ROBERTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. A quale titolo?

ROBERTI. Per chiedere un chiarimento circa la sua comunicazione del 2 luglio relativa alla stampa e alla distribuzione della relazione inquirente sul caso Trabucchi.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTI. Signor Presidente, ho chiesto la parola per un richiamo all'articolo 22 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa contro il Presidente della Repubblica e i ministri, recepito nell'articolo 66 del testo unificato delle norme sui procedimenti e sui giudizi di accusa.

L'articolo 66 recita al primo comma: « Nel caso previsto dall'ultimo comma dell'articolo 64 » (quando cioè, essendo stata approvata dalla Commissione inquirente la deliberazione con il voto favorevole di meno di tre quinti dei componenti, vi sia stata la presentazione di una relazione al Parlamento) « entro cinque giorni dalla distribuzione della relazione, la maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento può chiedere al Presidente della Camera dei deputati che la deliberazione di non doversi procedere sia rimessa all'esame del Parlamento in seduta comune ».

Quanto al decorso di questo termine di cinque giorni, ella molto saggiamente nella seduta del 2 luglio ultimo scorso ebbe a precisare, con comunicazione all'Assemblea, che era stata distribuita ai deputati la relazione sull'inchiesta svolta dalla Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa nei confronti del senatore Giuseppe Trabucchi per alcuni atti da lui compiuti nella qualità di ministro delle finanze relativamente all'importazione di tabacco messicano. E aggiunse (cito dal *Resoconto sommario*): « Decorre pertanto da oggi il termine previsto dal primo comma dell'articolo 22 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa ».

Quindi l'inizio di detto termine non costituisce più un *quid facti*, ma è stato precisato come un *quid iuris* dalla sua opportuna comunicazione fatta all'Assemblea.

Rimane però da stabilire la scadenza di questo termine poiché la norma regolamentare parla di cinque giorni. Se calcoliamo i cinque giorni solari, il termine dovrebbe scadere entro la mezzanotte di oggi; se, viceversa, si dovesse seguire il criterio (ormai invalso negli usi della Camera) dei cinque giorni di seduta parlamentare, il *dies ad quem* verrebbe differito.

Ritengo che in materia di così grave momento, anche per gli eventuali sviluppi pro-

cessuali futuri e quindi per le valutazioni di ricevibilità o meno dell'atto di accusa (ove fosse deliberato) da parte della Corte costituzionale, sia necessario, più che opportuno, che dal suo alto seggio sia precisata ufficialmente la scadenza del termine previsto dal regolamento.

PRESIDENTE. Le faccio osservare, onorevole Roberti, che l'articolo 21 del regolamento per i procedimenti d'accusa fa esplicito richiamo alle norme del regolamento della Camera per quel che concerne la stampa e la distribuzione della relazione presentata dalla Commissione inquirente; ciò in evidente ossequio all'articolo 63, secondo comma, della Costituzione.

Il richiamo — come è ovvio, in forza del noto principio generale del nostro ordinamento interno — va riferito non soltanto alle norme, ma anche agli usi ed al comportamento della Camera dei deputati, per cui il termine dei cinque giorni deve intendersi relativo ai soli giorni in cui la Camera tiene seduta, a decorrere dal giorno successivo a quello in cui è stato dato l'annuncio dell'avvenuta distribuzione della relazione.

Pertanto — poiché tale annuncio è stato dato nella seduta di venerdì 2 luglio — l'eventuale richiesta da parte della metà più uno dei componenti del Parlamento contenente un solo ordine del giorno inteso a disporre la messa in stato di accusa dovrà essere depositata alla Presidenza entro le ore 24 di giovedì 8 luglio.

ROBERTI. La ringrazio, signor Presidente.

Discussione del disegno di legge: Modificazioni ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167 (2418); e delle proposte di legge: De Pasquale ed altri: 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 (2278); Degan ed altri: 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 (2346); Cottone e Taverna: Modifiche alla legge 18 aprile 1962, n. 167, contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare (2411).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta del disegno di legge: Modificazioni ed integrazioni alla legge 18

aprile 1962, n. 167; e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati De Pasquale, Natoli, Cianca, Todros, Busetto, Beragnoli, Barca, Caprara, Pietro Amendola, Corghi, Baldina Di Vittorio Berti, Poerio, Lusoli e Luigi Napolitano: 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; Degan, Bottari e Calvetti: 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; Cottone e Taverna: Modifiche alla legge 18 aprile 1962, n. 167, contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Todros. Ne ha facoltà.

TODROS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, tocca a me stamane aprire in quest'aula il dibattito sul disegno e sulle proposte di legge per la modifica agli articoli 12 e 16 della legge n. 167.

Mi sia permesso, iniziando questo importante dibattito, di sottolineare gli aspetti fondamentali che le modificazioni al provvedimento comportano, sia per la problematica che pongono in relazione alla futura disciplina urbanistica, sia per le conseguenze immediate che esse determinano nello sviluppo, pur settoriale e limitato alla residenza, degli aggregati urbani; nelle scelte che gli enti locali hanno fatto; nei programmi pluriennali preparati per un razionale sviluppo delle infrastrutture; nell'investimento di troppi miliardi, ancora bloccati dalla inerzia governativa e dalla crisi burocratica, per l'edilizia sovvenzionata; nell'avvio di un processo di ammodernamento degli investimenti nel settore edilizio. Importanza questa che assume dimensioni notevoli se collegata con la grave crisi che attraversa il settore edilizio. Settore che per la mole degli investimenti riveste importanza fondamentale nell'economia generale del paese.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

TODROS. Dagli ultimi dati della *Relazione generale sulla situazione economica del paese* e dell'« Istat » possiamo rilevare che nel 1964 questi investimenti, per un valore complessivo comprendente l'edilizia residenziale e non residenziale e le opere pubbliche, hanno raggiunto la cifra enorme di 3.651 miliardi,

con una produzione di 2 milioni 898 mila vani, secondo i dati della relazione generale, e di 3 milioni 254 mila vani secondo i dati forniti dall'« Istat ».

Dobbiamo ora modificare il secondo comma dell'articolo 12 e il primo comma dell'articolo 16 della legge n. 167, dichiarati incostituzionali dalla sentenza n. 22 del 9 aprile 1965 della Corte costituzionale. Ciò avviene — primo rilievo — dopo oltre tre anni dall'approvazione della 167, dopo che nel paese si è aperto un ampio dibattito fra i lavoratori edili che hanno giustamente riconosciuto nella 167 uno strumento fondamentale per il superamento della crisi del settore che sta provocando riduzioni drastiche nell'occupazione, fra i pubblici amministratori che hanno compreso la validità di uno strumento di pianificazione sia pur parziale e settoriale, fra le popolazioni dei centri urbani congestionati o depressi, assillate dal problema della casa e dell'affitto e da quello altrettanto importante delle infrastrutture per una città socialmente avanzata, fra i tecnici e gli uomini di cultura che hanno visto nella 167 (ricordo a tal proposito la frase del professor Valle alla conferenza nazionale per l'attuazione della 167, indetta dal ministro Pieraccini all'E.U.R. nel febbraio del 1964) « uno strumento propulsivo della pianificazione comunale, anticipatore di graduazione applicativa della futura disciplina urbanistica ».

Contemporaneamente però a questo appoggio generale degli amministratori, degli uomini di cultura, dei lavoratori e dei cittadini del nostro paese, abbiamo assistito in questi anni ad un violento scontro con quelle forze della destra economica — le società immobiliari e la proprietà fondiaria — che vedevano nella 167 e nella futura legge urbanistica un attacco all'appropriazione privata della rendita sui suoli; ciò in relazione naturalmente al complesso rapporto che è al centro del nostro sistema tra rendita e profitto.

Questo atteggiamento delle forze di destra continua nel nostro paese ed io ricordo, solo per la cronaca, che la settimana scorsa l'assemblea del collegio dei costruttori edili di Torino, che pur è una città che ha visto nel suo complesso una certa maturazione su questi problemi, ha tratteggiato nella parte fondamentale della relazione del suo presidente un attacco violento a future impostazioni di leggi urbanistiche che — secondo i costruttori — ledono il diritto insindacabile della proprietà privata, e ha continuato ad indicare come causa fondamentale della crisi del settore la 167. Dice infatti il presidente: « Come se

ciò non bastasse » (e quando dice « ciò » si riferisce alla prima e più rilevante ragione della crisi produttiva edilizia che va attribuita alla linea politica che si è voluto adottare in Italia in materia economica ed urbanistica) « si è bloccata con la famosa 167 ogni disponibilità di terreni nelle principali città italiane senza alcuna contropartita e, anzi, determinando una ulteriore lievitazione dei prezzi delle poche aree rimaste libere, mentre con l'annunciata nuova regolamentazione urbanistica mortificatrice dell'iniziativa e della proprietà privata si è creata nel mondo degli operatori economici e dei risparmiatori interessati all'investimento immobiliare una vera e propria psicosi di paura ad intraprendere e a sostenere nuove iniziative edificatrici ».

Naturalmente noi contestiamo questa posizione e l'abbiamo contestata sovente in dibattiti svoltisi in quest'aula; la contestiamo soprattutto per la città di Torino, dove giacciono non utilizzati 200 mila vani già licenziati dal comune; la contestiamo nella città di Torino, dove in realtà la crisi dell'edilizia, i mancati investimenti e il fermo della domanda non hanno provocato un aumento delle aree, ma se mai un calo dei valori delle aree immobiliari anche al di fuori dei piani della 167.

Ho voluto citare questo recente atteggiamento per dimostrare come questo scontro continui nel paese, come anche forze che dovrebbero allinearsi a favore della 167 si stanno schierando con la parte più retriva del paese che cerca di osteggiare la 167 e che di fatto ha ottenuto (come dimostrerò in seguito) certi successi.

Che cosa fa il Governo? Esso, a mio avviso, ha dimostrato maggiore sensibilità alla pressione delle forze economiche del paese che non alle esigenze reali della collettività.

Gli enti locali, pur con tutti i limiti in cui essi si dibattono in questo momento, hanno dimostrato una notevole volontà di utilizzo dello strumento della pianificazione settoriale; dati recenti indicano che sono stati adottati al 1° luglio 1965 ben 391 piani di zona contro i 120 obbligatori, mentre altri 200 piani sono in corso di studio. Tutti questi piani (quelli adottati e quelli in corso di studio) investono oltre il 50 per cento delle previsioni di sviluppo residenziale decennale dell'intero territorio per circa 10 milioni di abitanti su una superficie di 50 mila ettari.

Di fronte a questa buona volontà bisognava in ogni modo ostacolare la formazione dei piani, scoraggiare lo slancio degli enti locali, deludere i cittadini che aspiravano a una casa

a minor costo, interrompere un maturo processo di avvio e anticipazione della pianificazione nazionale ai vari livelli, svuotare soprattutto di contenuto gli impegni programmatici che (lo ricordo ancora una volta perché queste parole sono scomparse dal programma Pieraccini) erano fondati sulla pubblicizzazione del mercato delle aree fabbricabili, sul pagamento degli indennizzi di esproprio, capaci di annullare le plusvalenze accumulate dall'assicurazione fondiaria, sul titolo di godimento delle aree che escludesse per sempre la formazione di una rendita parassitaria: tutto ciò anche per rendere i privati indifferenti rispetto alla previsione dei piani.

Si è scoraggiato questo slancio per continuare l'intervento episodico dell'iniziativa privata tesa al massimo profitto, anche se ciò riproduce nel nostro paese gli stessi motivi delle crisi delle nostre città che si sono avute in precedenza. Nonostante tutto questo, si è voluto fare pressione affinché l'intervento privato potesse continuare in forma episodica come nel passato. E nelle nostre città stiamo assistendo al fermo dei piani della 167, ma nello stesso tempo l'attività privata, seppur limitata rispetto all'enorme sviluppo del 1964, si sta svolgendo in forma episodica, con tutte le conseguenze sulla vita delle città che essa ha determinato nel passato.

Di fronte a questa constatazione, dobbiamo rilevare che il terreno fertile della rinuncia a razionalizzare lo sviluppo della città come scelta pubblica, a programmare gli investimenti evitando la formazione di plusvalori, diventa la naturale cornice dell'attacco privato alla costituzionalità della 167. È proprio da Torino, che per prima ha avuto il decreto di approvazione del piano, che l'attacco privato si manifesta più violento attraverso il ricorso al Consiglio di Stato, che poi ha provocato con una ordinanza l'esame del ricorso da parte della Corte costituzionale nel tentativo di invalidare l'intera legge, sostenendo la incostituzionalità non solo delle modalità di pagamento dell'indennizzo per l'esproprio (articolo 12) ma soprattutto degli articoli 9 e 10 che rappresentano l'elemento di fondo, il nerbo della legge 167.

La reazione popolare a questi fatti è stata ferma nel paese. Si è paventato il caos, il fallimento dei programmi di centinaia di enti locali, la crisi maggiore nel settore edilizio, la crisi definitiva dell'edilizia sovvenzionata. Questa reazione ferma, manifestatasi in centinaia di assemblee di edili, in convegni di amministratori a tutti i livelli, ha influito sulla sentenza della Corte costituzionale che ha sen-

tito la responsabilità che sarebbe caduta sulle sue spalle se avesse accettato il contenuto dell'ordinanza del Consiglio di Stato per la demolizione dell'intera legge 167. La Corte si è limitata nel suo giudizio a dichiarare illegittimi il secondo comma dell'articolo 12 e il primo comma dell'articolo 16.

È giunto il momento di provare con i fatti da che parte si sta, quale volontà politica anima il Parlamento e il Governo. Siamo giunti ad un nodo da sciogliere in seguito all'emanazione della sentenza della Corte ed è a questo proposito che dobbiamo esaminare le varie posizioni dei gruppi che compongono questa Assemblea e delle forze che costituiscono la maggioranza di Governo.

Sono davanti ai nostri occhi, di fatto, tre proposte di legge, in quanto quella Degan ed altri è in sostanza superata avendo i proponenti dichiarato di volersi attenere al disegno di legge governativo. I tre documenti al nostro esame sono il disegno di legge presentato dal Governo e le proposte di legge dell'opposizione liberale e di quella comunista.

Non già per riaprire una polemica che ha assunto forme vivaci in Commissione ma per rendere più chiara questa discussione vorrei sgomberare subito il terreno dalla proposta di legge liberale, in quanto appare evidente che lo scontro fondamentale avviene tra il disegno di legge governativo e la proposta di legge del gruppo comunista.

La proposta di legge liberale è inserita in una logica coerente con le posizioni assunte da quel partito negli ultimi anni e volte a dare, a nostro avviso, un colpo definitivo alla legge n. 167. Tale proposta di legge, infatti, risponde alle richieste avanzate in quella assemblea che ricordavo poc'anzi: l'onorevole Cottone potrà rilevare facilmente la concordanza fra la nuova normativa da lui proposta e le richieste prospettate nella relazione del presidente dell'associazione dei costruttori edili di Torino e quelle formulate in occasione del convegno dell'E.U.R. dall'A.N.C.E., richieste tutte tendenti a svuotare di contenuto la legge n. 167.

La proposta infatti richiede di limitare a cinque anni la validità dei piani: il che significa, date le procedure in vigore e i tempi necessari nel nostro paese per avviare processi di pianificazione, rendere impossibile l'attuazione della legge; a parte il fatto che questa proposta contrasta con una norma della legge fondamentale del 17 agosto 1942, n. 1150, perché i piani di zona, avendo carattere di piani particolareggiati, devono poter disporre di un periodo di tempo adeguato alla loro at-

tuazione, che la legge del 1942 fissa in 10 anni.

Un tentativo successivo di svuotamento della legge n. 167 riguarda il ridimensionamento dei piani. In un articolo della proposta di legge dei colleghi liberali leggiamo appunto che occorre « dimensionare » i piani ai reali interventi dell'edilizia sovvenzionata. Ciò naturalmente significa (visto che è assai lontano l'obiettivo indicato dal piano Pieraccini di un intervento pubblico nel settore abitativo pari al 25 per cento del totale) ridurre i piani della legge n. 167 a ben poca cosa nell'ambito dello sviluppo della città. Significa soprattutto, visto che i fondi per l'edilizia sovvenzionata sono ripartiti in modo difforme nell'intero territorio nazionale, privare migliaia di comuni della possibilità di darsi uno strumento di pianificazione elementare anche a livello della sola espansione residenziale.

Un altro tentativo di indebolimento della legge n. 167 riguarda l'indennità. Mentre ieri i liberali o le forze che hanno influito sulla loro posizione, hanno attaccato la legge n. 167 e l'articolo 12 perché esso bloccava nel tempo la rendita sul suolo urbano, oggi essi ce lo ripropongono con correttivi che giungerebbero, se applicati, a far sì che le amministrazioni comunali e conseguentemente gli utenti di case nelle città dovrebbero pagare per l'esproprio e per il costo di incidenza dell'area sulle abitazioni cifre anche più alte dei prezzi massimi raggiunti dal mercato nel momento in cui il costo delle aree è stato maggiore. È evidente che quando si propone cose simili, si vuol distruggere l'efficacia della legge n. 167.

Difatti i colleghi liberali propongono per l'indennizzo il ritorno al valore di mercato delle aree a due anni prima della delibera di adozione dei piani sapendo che ciò, per la maggioranza dei comuni, coincide con gli anni 1963 e 1964 (data l'avvenuta approvazione in ritardo dei piani di zona e dato l'iter di approvazione ancora in corso di altri numerosi piani di zona) anni di valore massimo delle aree. Essi giustificano la loro proposta con la scusante di adeguarsi al disposto della Corte costituzionale, e per tale motivo chiedono inoltre l'aggiunta a valori alti, l'aggiornamento in base alla variazione dell'indice del costo della vita e gli interessi sul valore delle aree per il periodo intercorrente tra l'approvazione del piano e il momento dell'esproprio.

L'onorevole Cottone manifesta una certa meraviglia per quanto sto dicendo. Se egli e il suo gruppo sono realmente animati dal desiderio di procedere soltanto ad un adeguamento della legge n. 167 alla sentenza della

Corte costituzionale, possono essere d'accordo con noi sulla data del 1958. In questo caso vuol dire che io ho fatto un'allusione sbagliata.

COTTONE. La legge ha fissato un termine: modifichiamolo in base ai suggerimenti della Corte costituzionale.

TODROS. Ora, quando si modifica l'articolo 16, si introduce una modifica all'articolo 18 e si arriva a richiedere che per i privati che costruiscono sulla propria area i canoni di locazione siano fissati nel 9 per cento più le spese di gestione (il che significa almeno l'11 per cento, come ho dimostrato in Commissione, tenuto conto che questa percentuale si dovrebbe applicare non sul costo di costruzione, come prevedeva l'originario articolo 18, ma sul costo di costruzione più le spese di organizzazione, più l'incidenza dell'area); si verrebbe così all'assurdo che, per la città di Torino, zona E. 22 della legge n. 167, noi arriveremmo, applicando la proposta liberale, su un costo unitario a vano di 2 milioni e 300 mila lire, a 21 mila di fitto per ogni vano, cioè a quasi il doppio di quello che gli stessi privati oggi richiedono sul mercato libero delle abitazioni.

COTTONE. È logico, ma non è vero.

TODROS. Dobbiamo chiederci perché i liberali propongono una legge di questo genere. Noi saremmo non dei politici, ma degli ingenui, se pensassimo che il gruppo liberale vuole darci uno strumento efficace.

CIANCA. Efficace sì, ma per chi?

TODROS. Il gruppo liberale, come le forze economiche che premono in una certa direzione, ha un obiettivo: quello di fare pressione perché il Governo arrivi all'accettazione di una soluzione intermedia che si avvicini quanto più possibile alle sue richieste. In realtà, dobbiamo rilevare che la proposta liberale è contrassegnata dal n. 2411 ed è precedente al progetto governativo, il quale, nonostante la Corte costituzionale non avesse richiesto alcuna modifica dell'articolo 18,...

MANCINI, *Ministro dei lavori pubblici*. Le faccio presente che il disegno di legge governativo è stato approvato dal Consiglio dei ministri prima della presentazione della proposta di legge liberale.

TODROS. Ricordo che la proposta liberale è stata pubblicata da *24 Ore* prima che il progetto governativo fosse approvato dal Consiglio dei ministri. È evidente che i liberali avvertivano la pressione proveniente dal paese, che hanno colto fino ad un certo punto. Anche il Governo ha sentito questa pressione ad un livello inferiore, ma l'ha colta. Questo

non vuol dire che abbia copiato la proposta liberale, ma che entrambi — Governo e liberali — vi siete dimostrati sensibili alla pressione che le forze di destra del paese stanno esercitando contro la 167.

Ho ricordato questo solo per l'influenza che ciò ha avuto sulla proposta governativa e vorrei dedicare ora una maggiore attenzione al disegno di legge governativo.

Questo disegno di legge porta, tra l'altro, la firma dei ministri Pieraccini e Mancini. Per la verità, devo rilevare che sia l'onorevole Pieraccini nel ricordato famoso convegno dell'E.U.R., sia l'onorevole Mancini in un recente dibattito svoltosi in quest'aula sulla crisi del settore edilizio, hanno entrambi dichiarato che il Governo — e forse, più che il Governo, il loro gruppo politico — tiene a mandare avanti, a spingere, a rendere più rapida l'attuazione della 167, che considera uno strumento importante. Ho fatto questa affermazione perché poi vorrei trarne alcune conseguenze, cioè vedere se queste dichiarazioni pubbliche corrispondano ad un reale contenuto innovatore del disegno di legge, affinché possa aversi un rapido avvio all'attuazione della 167. Ma prima di esaminare il contenuto del disegno di legge, desidero soffermarmi sulla relazione Ripamonti.

Nei miei due anni di vita parlamentare non ho mai letto una relazione che apra tante problematiche come quella dell'onorevole Ripamonti; direi che essa è densa di perplessità. Questo costituisce un elemento positivo: significa che l'onorevole Ripamonti, sia per la sua posizione personale e per i suoi convincimenti, sia per il dibattito lungo e approfondito che si è svolto in Commissione, ha colto l'essenza della nostra opposizione, che ha tradotto in una serie di « se », « ma », « come », « bisognerebbe », contenuti nella relazione; ma che poi, di fatto, di fronte all'irrigidimento della maggioranza in tutte le riunioni svoltesi in sede di sottocomitato, di Commissione e di Comitato dei nove, non hanno dato sbocco alle soluzioni positive richieste da tutti i settori.

Comprendo, onorevole Ripamonti, la perplessità che pervade la relazione, tenendo conto soprattutto delle posizioni che nel paese hanno assunto oggi gli uomini di cultura che si occupano di urbanistica. Non voglio porre questioni personali — sarebbe indelicato da parte mia — ma non posso non rilevare che la interpretazione della risposta data in Commissione dall'onorevole Ripamonti in ordine a questo problema è sembrata alquanto strana. Cioè, esisterebbe un problema di posizione

e di appartenenza ad un determinato gruppo politico o ad una determinata maggioranza tale da indurre a sostenere tesi scisse completamente o parzialmente dalla posizione di convincimento personale e culturale di ciascuno di noi.

Questa distinzione è da respingere e per conseguenza l'onorevole Ripamonti mi consentirà di fargli osservare come il contenuto del disegno di legge sia contrastante con le tendenze più moderne e più avanzate degli urbanisti italiani, espresse proprio da quell'istituto presieduto dallo stesso onorevole Ripamonti. Detto istituto, commentando un disegno di legge che portava il nome dell'onorevole Mancini (l'ho già detto in Commissione e lo ripeto in aula), disegno di legge che non è mai stato reso noto se non attraverso le indiscrezioni di qualche giornale, dichiarava al punto 3) di una memoria consegnata al ministro Mancini: « L'innovazione più importante dell'attuale progetto di legge (articolo 24) è costituita dall'applicazione di un discutibile temperamento del prezzo venale ottenuto (con strumenti legislativi vigenti da ottanta a cento anni: il chiaro riferimento alla legge di Napoli è dimostrato) non già considerando i valori precedenti, come previsto nell'ultimo progetto, ma quelli esistenti alla data di esproprio ».

Vi è in questa affermazione un rilievo fortemente critico al tentativo che viene compiuto nel 1965 di rinunciare a trovare una strada per il pagamento degli indennizzi agli espropri per pubblica utilità, diversa da quella che nel tempo si è formata nel nostro paese in condizioni storiche, politiche e sociali differenti. E questa critica trae forza dalle altre affermazioni contenute nella memoria, in cui tra l'altro è detto: « In tal modo l'indennizzo viene saldamente e definitivamente ancorato all'andamento del mercato, che, una volta fissato dalla pratica il parametro correttivo equivalente in definitiva ad una aliquota di tipo fiscale, sarà completamente ristabilito nel suo meccanismo tradizionale ».

Voi sapete infatti che l'applicazione della legge di Napoli per il pagamento degli indennizzi durante gli espropri, ha uno dei due parametri, legato al meccanismo di formazione della rendita e perciò variabile nel tempo. Il Governo ha seguito la strada tradizionale che ha provocato sempre nel nostro paese successive e maggiori formazioni di rendita.

In sostanza, conclude il parere dell'I.N.U., « la rendita fondiaria e immobiliare non solo viene riconosciuta ed indennizzata, ma viene mantenuto integro il suo processo di forma-

zione ». Questo però accadeva ai tempi del dibattito sulla legge urbanistica intorno alle varie proposte che a mano a mano si sono presentate all'opinione pubblica, anche se esse, ad eccezione della nostra, non sono mai state ufficialmente, pubblicamente e formalmente presentate al Parlamento.

E veniamo ad un recente parere fatto pervenire a tutti i membri della Commissione dei lavori pubblici: « Il consiglio direttivo dell'I.N.U., considerato che il Parlamento sta esaminando in questi giorni le proposte legislative per modifiche alla legge 18 aprile 1962, n. 167, al punto 1), esprime il voto favorevole che la determinazione dell'indennità deve tener conto di quanto espresso nell'ampia motivazione della Corte costituzionale, tenendo presente la finalità di acquisire aree per l'edilizia popolare ed economica, riducendo al minimo il plusvalore fondiario e non consentendo il suo riformarsi, riaffermando in ogni caso anche la non indennizzabilità dei vincoli ».

Questi tre elementi — la riduzione al minimo del plusvalore, l'impedimento al suo riformarsi e la riaffermazione della non indennizzabilità dei vincoli — scompaiono completamente nel disegno di legge governativo, peggiorando persino l'originario articolo 12 della 167.

È evidente che, di fronte a tali posizioni della parte avanzata del paese in questo settore, possono nascere perplessità nel relatore. Perché, onorevole Ripamonti, noi sappiamo che, se ci poniamo il problema di disgiungere sempre il nostro pensiero da quanto ci impone la maggioranza, andiamo verso risultati estremamente preoccupanti. Non voglio far raffronti, ma, nel periodo storico passato, certe maggioranze hanno imposto a uomini della loro parte (e non mi riferisco certamente al suo passato) di fare delle cose in difesa delle decisioni della maggioranza che sono andate molto oltre il pensiero del singolo e che oggi vengono richiamate per giustificare azioni dimostrate errate. Non posso mai scindere queste responsabilità, onorevole Ripamonti, perché noi abbiamo una grande responsabilità di fronte al paese: non solo di fronte agli urbanisti e alle loro aspettative, ma di fronte ai milioni di lavoratori che si aspettano dalla 167 una città organizzata, almeno nel settore residenziale, e una casa a minor costo.

Fatta questa premessa sulla relazione, passiamo ad esaminare attentamente l'articolo 1 del disegno di legge governativo. Esso si richiama all'applicazione dell'articolo 13 del-

la legge di Napoli per quanto riguarda il pagamento degli indennizzi delle aree espropriate. Ecco la prima domanda che pongo: perché il Governo ha scelto un meccanismo vecchio di 80 anni, mentre, anche secondo quanto afferma il relatore a pagina 4 della sua relazione, « non ci si può nascondere che l'introduzione di tali criteri non appare completamente conforme alle finalità che la legge n. 167 si era proposta »? Quell'avverbio « completamente » sottintende che una parte è conforme; però le perplessità di cui parlavo prima sono quelle che fanno aggiungere certi aggettivi che cercano di mitigare la realtà delle cose. L'elemento di fondo è chiaro, onorevole Ripamonti; sappiamo tutti che la legge per Napoli non appare conforme alla finalità della legge n. 167.

Ma perché — ed ecco la seconda domanda — al secondo comma dell'articolo 1 il Governo fa un ulteriore passo indietro rispetto al suo stesso programma, in cui aveva stabilito, anche se per certi periodi, il ricorso alla legge per Napoli per il pagamento degli indennizzi durante gli espropri del periodo transitorio, riconoscendo il 2 per cento sul prezzo medio di ogni anno degli espropri già effettuati? La relazione afferma che ciò è fatto per eliminare le condizioni di disparità di trattamento dei proprietari espropriati in diverso periodo. Ebbene, signori della maggioranza, diremo poi che questo non è reale, in quanto tali disparità vengono già eliminate dall'andamento del mercato, perché uno degli elementi che stabilisce la media per definire l'indennizzo è il prezzo del mercato, per cui chi viene espropriato nel 1965 avrà un prezzo medio che tiene conto del prezzo del mercato in quell'epoca, ma nel 1970 del prezzo medio del mercato nel 1970. Perciò evidentemente questo diverso trattamento dei proprietari si ha già nel momento in cui voi introducete la applicazione dell'articolo 13 della legge di Napoli. Il 2 per cento è un di più che i compagni socialisti, partecipando al Governo, hanno dovuto riconoscere per le pressioni che la democrazia cristiana in questo campo esercita per andare sempre indietro, ogni volta che se ne presenti l'occasione, con successive involuzioni e cedimenti. Questa non è una novità. Se vediamo il passato, rileviamo una successiva involuzione che corrisponde — sono certo — non alla volontà dei compagni socialisti, ma al compromesso che essi debbono raggiungere per continuare a partecipare alla maggioranza. Infatti per la riforma urbanistica siamo passati dal progetto di legge Sullo con l'esproprio a valore agricolo aumen-

tato della rendita differenziata di posizione, al progetto Pieraccini col prezzo al 1958, al progetto Mancini, con il programma del secondo Governo Moro, con il prezzo raggugliato al disposto dell'articolo 13 della legge di Napoli, e infine oggi alle modifiche della 167 con l'aggiunta al prezzo determinato con l'articolo 13 della legge di Napoli del 2 per cento.

Quali sono gli argomenti che la maggioranza indica per giustificare questo cedimento, su questa scelta politica (in Commissione è stato detto chiaramente che l'articolo 1 non verrà toccato, perché corrisponde a una scelta politica effettuata dalla maggioranza)?

Il primo argomento è che nell'attuale momento l'applicazione della legge di Napoli è favorevole ai comuni, soprattutto perché siamo in un momento di valori immobiliari discendenti; di conseguenza non solo è favorevole ad esso, ma sarà favorevole anche per un certo tempo. Il Governo ci porta alcune dichiarazioni di grandi città italiane che, interpellate se in questo momento è meglio applicare i due anni precedenti la delibera della vecchia legge o l'articolo 3 della legge di Napoli, hanno dichiarato che nell'attuale momento è più favorevole il sistema previsto dal disegno governativo.

Il secondo argomento del Governo è che vi è maggiore certezza di diritto e sicurezza della sua validità costituzionale; il terzo, che è accettazione di una formula già sperimentata, dà avvio rapido alla attuazione dei piani.

Questi sono i tre argomenti che il Governo porta come qualificanti la scelta politica fatta all'articolo 1 con il ricorso ad una legge di 80 anni fa. Noi confutiamo queste posizioni e prima di confutarle dichiariamo che esse nascondono una rinuncia grave, dopo anni che nel paese è aperto il dibattito su questi problemi, alla ricerca di un nuovo sistema che realmente colpisce la rendita. Se avessimo parlato improvvisamente per la prima volta di questo problema, potrei comprendere che per la difficoltà della elaborazione, data l'urgenza, si possa accettare l'applicazione di uno strumento esistente. Ma su questi temi l'attenzione del paese, degli uomini politici, degli ambienti culturali, degli urbanisti, di tutte le forze che si occupano della materia è attirata da cinque anni, dal 1960.

Si tratta di un punto fondamentale che, anche se non costituisce l'essenza della pianificazione, è però lo strumento per poterla attuare. Il fatto che dopo cinque anni si ar-

rivi a dire che non abbiamo altro strumento, indica una rinuncia grave a cercare una formula che colpisca realmente la rendita e impedisca — ecco il secondo punto della rinuncia — un nuovo processo di formazione della rendita. Infatti, essendo uno dei due termini della media legato all'andamento del mercato delle aree fabbricabili, tale scelta provoca un rapido processo di messa in moto della rendita. Questa scelta darà la tranquillità che le forze della destra economica chiedono e di conseguenza influirà sugli ulteriori plusvalori sulle aree edificabili.

La cosa più grave è che tale scelta rappresenta un passo indietro rispetto alle leggi del 1865, del 1938 e del 1942, senza parlare delle leggi speciali per i piani regolatori di Roma e di Milano. Di questo si occupa l'onorevole Ripamonti, il quale a pagina 4 della sua relazione scrive che il valore venale del bene non viene depurato dal maggior valore acquisito nel tempo dal bene stesso in seguito all'attuazione dei piani di zona. Nonostante ciò, il relatore per la maggioranza ed il Governo sono d'accordo nel ritenere che, essendo la scelta della legge di Napoli decisa dalla maggioranza, non è possibile prevedere alcun emendamento che modifichi il meccanismo della legge.

Vi è da obiettare che, se la legge di Napoli contiene elementi peggiorativi rispetto alla stessa legge fondamentale sugli espropri del 1865 (e lo dimostrerò nei fatti), è evidente che la maggioranza compie una scelta che costituisce un passo indietro e rischia di compromettere quel poco di concreto che in tanti anni di lotta è stato realizzato su questo terreno.

Un altro elemento di gravità, riscontrato da tutti indistintamente i gruppi in seno alla Commissione, consiste nel fatto che questa scelta crea un plusvalore anche su quelle aree che, per destinazione di piano, erano agricole e ora, attraverso il piano della legge numero 167 che ha valore di variante al piano generale, diventano invece residenziali. A questo proposito, voi stessi, colleghi della maggioranza, ci avete fornito alcuni dati interessanti.

Ricordo che, in sede di Sottocommissione, l'esperto del Ministero ha affermato che a Roma terreni agricoli che costavano mille lire al metro quadrato, una volta inseriti nei piani della legge n. 167 e diventati residenziali, sono aumentati di prezzo fino a raggiungere le 5 mila lire al metro quadrato. Espropriati sulla base della legge di Napoli, continuava quel consulente, saranno pagati

inizialmente a 2.500 lire al metro quadrato. Questo è un altro grave aspetto che, per decisione del comune, provoca la formazione di una rendita che viene pagata con la trasformazione in residenziali di aree che prima erano agricole.

Tutto ciò non ha niente a che vedere con la sentenza della Corte costituzionale, che proprio in questo punto ha una sua logica, riconoscendo ai privati la possibilità di edificare sia nelle aree considerate residenziali dai piani già approvati, sia nelle aree destinate ad abitazione attraverso una variante alla legge n. 167. È logico, infatti, che in entrambi i casi debba essere possibile costruire, se esistono le condizioni previste dalla 167. Ma che a questi proprietari venga pagato un plusvalore che la collettività riconosce sulla base della necessità del fabbisogno decennale di aree per l'edilizia economica e popolare, e che la stessa Corte non ha ammesso, è un fatto talmente grave da lasciare perplessi tutti i gruppi. Mi auguro pertanto che, in sede di emendamenti, vi sia la possibilità di modificare questa disposizione, nonostante l'irrigidimento della maggioranza manifestato in Commissione, perché essa graverebbe sulle spalle di coloro che hanno bisogno di occupare le case costruite alla periferia di Roma, di Torino, di Milano, di Genova ed in genere di tutti i grandi centri urbani.

Vediamo adesso perché noi confutiamo le tre argomentazioni portate dal Governo.

Il primo punto: il meccanismo previsto è favorevole nell'attuale momento ai comuni. A questo riguardo, i dati sono quelli che sono. Se i comuni oggi pagano poco più della metà del prezzo di mercato, è evidente che ciò avviene in forza della disposizione originaria che prevedeva il termine dei due anni prima della delibera di adozione. Non ci meraviglia, quindi, la risposta dei comuni. Ma noi siamo legislatori e non possiamo fermarci al termine dei due anni; dobbiamo invece considerare che il piano della legge n. 167 si svolge in un arco di tempo di ben dieci anni.

Siamo in una fase in cui parliamo di programmazione, di previsioni pluriennali, e allora, signori della maggioranza, se è vero che l'applicazione della legge di Napoli mette in moto un meccanismo di formazione della rendita, che cosa succederà fra 3, 4, 5 anni, e nei 10 anni di validità del piano? Ce lo dice lo stesso Governo, nella sua relazione: ci dice che gli accertamenti hanno dimostrato che oggi e per un periodo di tempo calcolabile almeno in un biennio l'applicazione dell'articolo 13 assicura ai comuni un'economia ri-

spetto all'applicazione del metodo stabilito dal vecchio articolo 12. Cioè anche il Governo ci dice che il vantaggio è limitato nel tempo. Ma noi replichiamo che qui stiamo modificando una legge che opera per dieci anni, ed i comuni programmano in piani pluriennali di almeno 5 anni i loro interventi. Come è possibile che oggi vi sia un vantaggio e domani si possa riversare sulle spalle della collettività un grosso svantaggio perché le aree salgono ed assorbono tutto il vantaggio che oggi prevediamo? Come è possibile che dobbiamo rinunciare a ricercare una strada che dia questo vantaggio portato nel tempo per tutti i dieci anni di validità del piano?

Mettiamo in evidenza che questa rinuncia ha un significato politico, come ha detto la maggioranza: è una scelta politica. Ma vi è un secondo elemento: la certezza costituzionale. Ieri, al termine dei lavori della Commissione, sono entrato nell'aula nel momento in cui un oratore di parte democristiana diceva che noi siamo dei legislatori chiamati a legiferare nello spirito della Costituzione, ma non sempre sotto la cappa di piombo del quesito: sarà o non sarà costituzionale questa legge? Perché se noi dobbiamo usare solo leggi che hanno avuto l'avallo di una sentenza della Corte costituzionale rinunciamo alla prerogativa fondamentale del Parlamento. E allora che cosa vuol dire: « ha più certezza »?

La Corte costituzionale è stata chiara: ha dichiarato nella sentenza: « Non si pone in discussione il potere del legislatore di autorizzare la formazione e l'attuazione di piani e programmi in vista di finalità di interesse generale con l'imposizione di vincoli alla proprietà privata, e neppure si viene a riconoscere la discrezionalità del legislatore di riportare la liquidazione delle indennità ad una data anteriore a quella dell'espropriazione, purché però, adottata tale deroga, siano disposti anche i necessari temperamenti, così da eliminare la possibilità che l'indennizzo divenga irrisorio ». La stessa Corte ci invita a esercitare la nostra discrezione facendo leggi, ma non usando leggi di 80 anni fa solo perché esse hanno già avuto un parere della Corte costituzionale. Questo è un elemento di grave rinuncia che la maggioranza fa e che noi intendiamo mettere in evidenza, perché non ci sia dubbio sulla nostra critica a questa rinuncia della maggioranza. Perché se questa rinuncia dovesse generalizzarsi, avremmo una legge urbanistica avente nei suoi punti fondamentali solamente il richiamo di vecchie leggi superate, ma dichiarate costituzionali dalla Corte.

La maggioranza porta come terzo elemento i vantaggi per la rapida attuazione dei piani derivanti dall'uso di uno strumento già sperimentato. Signori della maggioranza, se noi avessimo trovato, come è stato proposto da diverse parti, un meccanismo che desse ulteriori vantaggi, la rapidità di attuazione dei piani sarebbe stata facilitata, perché oggi l'elemento di fondo che frena i comuni ad attuare i piani della 167 è soprattutto la scarsa disponibilità di mezzi finanziari.

Perciò, meno facciamo pagare le aree espropriate ai comuni, più acceleriamo l'attuazione della 167. La rinuncia a cercare un meccanismo più adeguato alle necessità di oggi è una rinuncia che non determina acceleramento, ma un ritardo. Evidentemente, come ho già detto, in questa scelta si manifesta una volontà politica del centro-sinistra.

Vorrei dedicare l'ultima parte di questo mio intervento alla involuzione che, nel tempo, si è manifestata per quanto riguarda gli elementi innovatori del programma di centro-sinistra e che, ripeto, diventa rinuncia a soddisfare le spinte reali esistenti nel paese. Questa involuzione, onorevole Mancini, interrompe un costante processo di attuazione dei dettami della Costituzione contenuti negli articoli 41, 42 e 43. Come è possibile, onorevoli colleghi della maggioranza, che mentre assistiamo nel paese al costante e progressivo intervento dello Stato nella vita economica conseguente all'allargarsi delle necessità di benessere e di progresso sociale che riconducono agli enti pubblici un numero sempre più ampio di interessi tra quelli ritenuti propri della comunità — e questo progressivo intervento dello Stato corrisponde al superamento della ideologia liberale, che tende invece ad una netta separazione tra la sfera dello Stato e quella del privato escludendo ogni particolare ingerenza della pubblica amministrazione nell'attività svolta dai privati — come è possibile, dicevo, che in questa situazione nasca uno scontro — e che la maggioranza lo accetti — tra quelle forze che ancora concepiscono la proprietà come signoria totale, intangibile, e quelle che considerano l'attuale periodo storico come periodo di libertà della proprietà privata sottoposta e sottoponibile a menomazioni per ragioni di pubblico interesse? È evidente che si apre un dibattito nel paese sulla dimensione della menomazione per ricondurre la proprietà privata alla funzione sociale sancita dalla Costituzione. E su questo terreno noi abbiamo dichiarato di essere anche disposti per la 167 — rispetto alla nostra proposta originaria di

riportare il valore dell'area al prezzo agricolo corretto con la rendita differenziata di posizione — ad accettare (ed abbiamo presentato in tal senso un progetto di legge) il valore del 1958; cioè a riconoscere, in questa fase interlocutoria di avvio, una parte della rendita, e precisamente quella formata fino al 1958.

MANCINI, *Ministro dei lavori pubblici*. Cioè non vi sono questioni di principio.

TODROS. Vi sono, e lo abbiamo scritto anche nella relazione, perché noi riteniamo che questo prezzo del 1958...

MANCINI, *Ministro dei lavori pubblici*. Non fate questioni di principio ma di opportunità.

TODROS. Noi riteniamo, dicevo, che questo prezzo del 1958 rappresenti un peggioramento rispetto al principio generale, ma poiché abbiamo fiducia che la spinta generale esistente nel paese ci porterà presto ad avere una legge urbanistica efficace, anche contro il centro-sinistra — perché se questa legge non ce la darà il centro-sinistra sarà un governo nuovo a darcela, più avanzato, più a sinistra — possiamo correggere la nostra posizione originaria accettando il prezzo del 1958, nel tentativo di avvicinarci alla maggioranza che nel programma del primo Governo Moro aveva appunto indicato il valore del 1958.

MANCINI, *Ministro dei lavori pubblici*. Ho inteso sollevare un'altra questione: quella sul principio che voi abbandonate, in quanto riconoscete la rendita del 1958.

TODROS. Riconosciamo una parte, quella formata fino al 1958, che è del resto una parte molto modesta perché gli incrementi di valore delle aree si sono verificati dopo. Ma non siamo noi maggioranza: la nostra proposta interlocutoria è di avvicinamento alla posizione della maggioranza per trovare un'intesa su un terreno che dia ai comuni vantaggi per tutti i dieci anni.

Mentre, onorevoli colleghi, questo processo è in atto nel paese il Governo manifesta la rinuncia a far corrispondere le leggi allo sviluppo storico, accetta l'influenza delle impostazioni restrittive della destra e sostiene la pratica coincidenza del valore reale di un bene con il valore effettivo del mercato (uno dei consulenti del Governo ci ha detto in Commissione: è difficile che sia costituzionale una legge che dissoci il valore reale di un bene dal valore del mercato) avallando così l'assorbimento da parte dei privati dei plusvalori sulle aree formati dalla collettività. Ciò non solo in contrasto con la tendenza in atto

nel paese, ma anche — è quello che vorrei fare rilevare — in contrasto con cento anni di progresso della nostra legislazione. Ciò dà la misura della involuzione attuale.

Onorevole ministro, porterò alcuni esempi a sostegno di questa tesi. La legge del 1865, che è la legge fondamentale ancora vigente per l'espropriazione per pubblica utilità, perché dopo cento anni non siamo ancora riusciti a modificarla, riconosce il principio della necessità di depurare il valore reale del vantaggio immediato e speciale che deriva dall'esecuzione dell'opera pubblica alla parte non espropriata. Agli articoli 40 e 41 questo principio è messo in evidenza. E notiamo bene che quando è stata promulgata quella legge, il valore di mercato era inferiore al valore di reddito capitalizzato, per cui era una legge che si inseriva in un momento in cui il valore di mercato era modesto rispetto all'imponibile del reddito capitalizzato. Nonostante questo, i legislatori di cento anni fa si sono preoccupati di depurare la parte residua dell'area che rimaneva in mano dell'espropriato dei vantaggi arrecati dalla esecuzione di un'opera pubblica.

La *Ricerca sull'urbanistica* (l'interessante volume che ci ha dato il segretariato generale della Camera attraverso il servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari) commenta questa tesi, mettendone in evidenza gli aspetti positivi. Ricordo infatti che « se si liquidasse a suo favore il danno senza tenere a calcolo il beneficio, egli verrebbe ad ottenere un lucro dall'opera di pubblica utilità ».

Vi è cioè qui una prima affermazione di cento anni fa secondo cui dell'esecuzione di opere fatte dalla collettività per l'ampliamento della città deve tenersi conto nella determinazione dell'indennizzo. (*Interruzione del Ministro Mancini*).

GUARRA, *Relatore di minoranza*. Tutte le cose buone sono opera del passato!

TODROS. No, onorevole Mancini, quando noi applichiamo poi la legge di Napoli e parliamo di valore di mercato, non accettiamo questo principio.

MANCINI, *Ministro dei lavori pubblici*. Dobbiamo tener presente la sentenza della Corte costituzionale: il 50 per cento diventa il 50 per cento del 50 per cento. Questo ella lo trascura nel suo ragionamento.

TODROS. Lo dirò. Questo lo affermano i consulenti che hanno steso l'ordinanza del Consiglio di Stato, ma non lo può dire la Camera, la quale deve basarsi sulle leggi, sul loro *iter*, sulle procedure e sulla sua potestà

di legiferare, altrimenti questo ricatto lo avremo sempre presente e non potremo mai fare nulla di nuovo.

Ma riprendiamo il nostro discorso. Nel 1907, quando si studiarono i provvedimenti per la città di Roma — articolo 5 — a pagina 53, si dice « attribuendo sempre agli immobili da espropriare il valore che essi avevano prima della presentazione al consiglio comunale di Roma del progetto di nuovo piano regolatore ».

Ecco che qui vi è nuovamente la conferma di uno degli elementi che ho illustrato nel mio discorso. Se cioè voi vi mettete in testa di non modificare il contenuto della legge di Napoli, voi darete al proprietario di aree il plusvalore determinato non solo dal piano regolatore generale ma anche dal piano di zona. Gli darete cioè i plusvalori che a mano a mano che attuerete il piano di zona si determineranno nell'interno delle aree comprese nelle zone della 167.

La realizzazione dell'urbanizzazione tecnica e sociale in una zona del piano provoca incrementi di valore fuori e dentro il piano.

I periti che faranno la valutazione con la legge di Napoli stimeranno i valori delle aree fuori della 167 e di conseguenza pagheremo le aree con questi plusvalori; cioè verremo meno ad una delle norme della legge del 1865 riportata dalla legge del 1907. E siamo a 60 anni di distanza dal 1907!

Ma andiamo avanti. Ho invitato l'altro giorno in Commissione l'onorevole Cottone a leggersi l'intervento di Giolitti del 1907.

COTTONE. È una polemica vecchia.

TODROS. Non è polemica vecchia. Ho con me il testo di quel discorso e posso finalmente leggerlo, mentre l'avevo solo citato.

COTTONE. Giolitti era un liberale buono, i liberali di oggi sono cattivi. È una polemica stantia che ormai ha fatto il suo tempo.

TODROS. No, è diverso: la classe dirigente del passato si era posta ed aveva affrontato importanti problemi nati dopo l'unità mentre la classe dirigente nuova ha dimostrato la sua incapacità ad affrontare i gravi problemi del paese dopo la liberazione. E allora, se leggete a pagina 61, vedrete che questi concetti sono richiamati da Giolitti a conclusione del dibattito sulla legge del 1907.

Potrei andare avanti nelle citazioni. Ecco l'articolo 6 della legge del 1931 per il piano regolatore generale di Roma, secondo cui nella determinazione del valore venale non doveva essere tenuto conto degli incrementi di valore verificatisi in dipendenza dell'appro-

vazione del piano regolatore. Questo articolo è stato poi riportato — leggermente corretto — nella legge fondamentale urbanistica del 1942, n. 1150, che all'articolo 38 recita: « Per la determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree di cui all'articolo 18 non si terrà conto degli incrementi di valore attribuibili sia direttamente che indirettamente all'approvazione del piano regolatore generale e alla sua attuazione ».

Ho sentito in un'interruzione l'onorevole Palleschi affermare che l'articolo 18 della legge del 1942 non ha avuto pratica applicazione. Rispondo subito perché non è stato applicato. Perché esso prevede il pagamento degli indennizzi in base alla legge del 1865, seppur depurati di questi plusvalori diretti e indiretti del piano. Le amministrazioni comunali non hanno mai potuto pagare le aree a prezzi di mercato. Esse hanno difficoltà perfino a comprare un'area di limitata dimensione per costruire una scuola quando c'è il contributo dello Stato. Non hanno mai potuto valersi dell'articolo 18 per formare un ampio demanio delle aree. Ecco perché si propone — se pur con il correttivo previsto dall'articolo 13 della legge di Napoli — un nuovo rapporto dell'esproprio al valore di mercato che riprovocherà nel tempo le stesse conseguenze nei comuni e ritarderà l'applicazione della 167.

Se volevamo dunque rendere effettivamente valido lo strumento della 167, dovevamo trovare una strada che permettesse di depurare realmente le aree della rendita parasitaria.

RIPAMONTI, *Relatore per la maggioranza*. Se si considera che le aree depurate di incrementi forniti dai piani hanno un valore inferiore a quello realizzato sulla base della legge di Napoli, la sua interpretazione non risulta corretta.

TODROS. Noi avevamo presentato un emendamento con il quale proponevamo di sganciare uno dei due elementi della media dal valore di mercato. Ella dice, onorevole Ripamonti, che con la legge di Napoli non è purtroppo possibile. È chiaro che bisognava fare una scelta di altro tipo, se riconosciamo (lo riconosce anche lei) le conseguenze che essa provoca. Noi abbiamo indicato la strada giusta nel nostro progetto, che voi non volete accettare. Vi potrebbe essere un'altra formula rispondente anche alle vostre scelte. Bisognava comunque trovare un meccanismo conforme alla Costituzione, ai dettami dell'ultima sentenza e che permettesse di sganciare

l'indennità di esproprio dalla formazione della rendita legata non solo alle obiezioni dei piani regolatori generali, ma anche all'attuazione della 167. E nella sua relazione l'onorevole Ripamonti riconosce questa rinuncia. Solo che, non volendo modificare la scelta che avete fatto, voi trovate delle difficoltà nel depurare i valori delle aree dai plusvalori che si determineranno attuando i piani regolatori.

A questo punto vorrei fare un'ultima citazione, che riguarda la sentenza che viene richiamata per avallare la validità della legge di Napoli. Nel 1960 la Corte costituzionale fu chiamata a giudicare se l'indennità stabilita in base all'articolo 13 della legge di Napoli fosse costituzionale o meno. L'alto consesso affermò allora di non ritenere « che la Costituzione, informata ad ampie finalità di progresso sociale, abbia inteso in ordine all'indennizzo ritornare esclusivamente al criterio della effettiva rispondenza al valore venale dell'immobile ». Ecco perché contesto che l'adeguamento nel tempo del prezzo bloccato debba essere rapportato all'aumento dei valori immobiliari.

La sentenza dice ancora: « Serio ristoro, massimo di contributo e di riparazione nell'ambito degli scopi di generale interesse che la pubblica amministrazione deve garantire agli interessi privati. Questo serio ristoro deve tener conto degli elementi tecnici, economici, finanziari e politici che solo al legislatore può essere dato di compiere ». Ecco che questa sentenza invita ancora una volta il legislatore a cercare una strada che si sganci dal passato e che, sulla base delle finalità della 167 da tutti i settori riconosciute altamente sociali, assicuri un serio ristoro, conformemente alle finalità dei piani.

La sentenza continua: « Al legislatore ordinario deve quindi riconoscersi, per le ragioni dette e ai fini indicati, un potere discrezionale il quale trova pur sempre un limite: quello che l'esigenza di un indennizzo non sia puramente simbolica ».

È evidente che sulla portata della parola « simbolica » avviene lo scontro. Voi ritenete che sia simbolico il valore del 1958 e il prezzo agricolo maggiorato della rendita differenziata di posizione. Noi riteniamo di no. Facendo la scelta, voi avete avuto dei dubbi e dei timori di carattere costituzionale e avete temuto che su questa questione si aprisse una nuova vertenza nel paese.

Onorevoli colleghi, non mi dilungo nell'esame dei singoli articoli, anche perché al-

tri colleghi di gruppo che interverranno in questo dibattito si soffermeranno in particolare sugli articoli 2, 3 e 5. Vorrei solo limitarmi a ricordare, per quanto riguarda l'articolo 2 (dopo che ieri è stato praticamente impedito al nostro gruppo di spiegare i motivi per i quali l'articolo 2 contiene un errore fondamentale e va pertanto emendato), che il richiamo, nella quarta riga, alle lettere a) e c) dell'articolo 4 può costituire un elemento di discriminazione tra i proprietari che, in base all'articolo 16 della legge n. 167 possono chiedere di costruire. Di conseguenza tale norma potrebbe formare oggetto di un nuovo ricorso dinanzi alla Corte costituzionale. Consentire tale possibilità non è logico né necessario in quanto, essendo i piani della legge n. 167 piani planovolumetrici, nessun proprietario di aree destinate a servizi o meno potrà costruire diversamente dalle indicazioni di tali piani. Di conseguenza estendere il diritto a costruire, sempre nel rispetto della quota del 50 per cento a disposizione degli enti, a tutti i proprietari che possono chiedere di costruire, anche se le loro aree nei piani sono destinate a servizi, non ha alcun effetto di peggioramento della legge, ma elimina solo un elemento di dubbio di costituzionalità. Non vi è del resto alcun proprietario che possa costruire sulle aree, anche se non sono riservate a servizi, perché tutti devono costruire conformemente ai piani particolareggiati, in base ai volumi previsti e secondo il progetto redatto in sede attuativa.

Da quanto ho detto emergono le nostre critiche alle scelte politiche del Governo in ordine al fondamentale problema dell'indennizzo. Nell'ultima parte della relazione, l'onorevole Ripamonti (devo dargliene atto) afferma che il Governo ha ribadito il carattere transitorio della norma, che non può assumere valore di precedente impegnativo in sede di impostazione della nuova legge urbanistica. Ciò corrisponde tuttavia più ad una aspirazione del relatore che ad una posizione definitiva del Governo perché io non posso più dare credito, per sfiducia non nella persona dell'onorevole ministro, ma nel Governo nel suo complesso, ad impegni di questo genere, perché troppe volte simili impegni non sono stati mantenuti. Di conseguenza il Governo non terrà conto della involuzione in atto nella legge n. 167 nella futura legge urbanistica soltanto se nel paese esisteranno un rapporto di forze e una influenza generale dal basso tale da impedire una ulteriore involuzione in questo campo.

Per tali motivi noi abbiamo criticato quanto è stato fatto dal Governo e abbiamo proposto una alternativa che l'onorevole Ripamonti ha riconosciuto nella sua relazione non prestare il fianco a dubbi di costituzionalità; abbiamo dunque proposto una scelta diversa da quella operata dal Governo.

Noi continueremo nel paese, come abbiamo sempre fatto, la battaglia per andare avanti su questo terreno. La continueremo a fianco degli edili, degli amministratori, dei cittadini, sperando di trovare come ieri, dal basso, al nostro fianco i compagni socialisti e molti dei cattolici i quali oggi comprendono che occorre aprire nuovi contenuti alla legislazione urbanistica. Se questa unità dal basso si verificherà, anche il Governo potrà evidentemente mutare la scelta politica fatta oggi e io mi auguro che la discussione in quest'aula permetta di eliminare i gravi inconvenienti che ho indicato nella scelta politica governativa. (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Degan. Ne ha facoltà.

DEGAN. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la legge n. 167, quando fu votata dal precedente Parlamento, fu sentita dal paese, da tutti noi, come uno strumento fondamentale che poteva consentire di affidare all'amministrazione pubblica un potere di iniziativa nello sviluppo della città che, purtroppo, negli anni del dopoguerra era per qualche aspetto mancato.

Si trattava di affidare all'amministrazione pubblica, legittima interprete dei sentimenti e delle attese della comunità, una capacità non soltanto di regolamentare dall'esterno lo sviluppo delle nostre città, ma di guidarla dall'interno sfruttando una capacità di iniziativa che gli veniva da questa legge.

Tale strumento aveva due scopi. In primo luogo quello di utilizzare i massicci interventi che lo Stato è venuto programmando in questi anni nella propria politica edilizia e che proprio in quel momento si andavano modificando attraverso l'approvazione della legge istitutiva della « Gescal » per garantire alle nostre famiglie non soltanto un tetto, ma una casa che fosse attrezzata nel senso più ampio del termine. Una casa cioè non soltanto con i conforti interni che la tecnica moderna garantisce ad un appartamento, ma con tutti quei conforti civili che nella civiltà moderna nascono dalle strutture che garantiscono che la vita familiare sia poi completata da una vita sociale nel quartiere; l'organizzazione

dello stesso garantiscono appunto quelle attrezzature civili che consentono alla famiglia di completare la vita nella propria casa con una vita sociale confortevole.

L'altro scopo era quello dell'inserimento della famiglia in un quartiere coordinato, integrato, pluriclassista, per evitare che l'edilizia pubblica alimentasse quella formazione di ghetti urbani che sono fonte di una alienazione psicologica e morale che davvero può determinare nella vita dell'uomo, soprattutto di quegli uomini di nuovo insediamento nelle città, una crisi sul piano morale e conseguentemente sul piano sociale.

Sono passati oltre tre anni da quando questa legge è stata approvata e dobbiamo constatare che se le amministrazioni pubbliche hanno sentito (e le tabelle riportate nella relazione Ripamonti lo garantiscono) la novità e l'utilità di questo strumento, hanno sentito cioè che questo strumento poteva dare ad essi veramente un potere di iniziativa nel programmare lo sviluppo della città; d'altra parte il complesso della congiuntura economica (ma forse anche la impossibilità di adeguarsi immediatamente con le proprie strutture per quanto attiene alle amministrazioni locali nonostante l'aiuto costante che pure il Governo ha cercato di dare e che non si è ancora strumentalizzato in modo del tutto sufficiente ed efficiente) ha fatto sì che questa legge non potesse avere quei risultati operativi immediati che pure tutti desideravamo.

Si è aggiunto quello che il partito comunista chiama l'attacco alla 167, che però è stato portato utilizzando — ammettiamolo francamente, siamo in uno Stato di diritto — quegli strumenti che lo Stato e la Costituzione offrono al privato cittadino per difendersi. Si è trattato di un attacco frontale a tutta la 167, che la Corte costituzionale ha accolto per alcune parti marginali e che ha viceversa respinto per ciò che riguarda il momento fondamentale di quella legge, nel senso che la Corte ha ribadito la possibilità per i comuni, per l'amministrazione pubblica, di avere questa capacità di iniziativa e di concretarla attraverso il metodo della acquisizione delle aree da urbanizzare, da mettere successivamente a disposizione degli enti pubblici preposti all'edilizia economica e popolare, attraverso l'uso della legge n. 60, e attraverso il concentramento dei mezzi pubblici in queste aree; consentendo altresì al privato cittadino di mettere a disposizione la sua capacità finanziaria ai fini della costruzione di case economiche e popolari.

Sono state dichiarate incostituzionali alcune parti degli articoli 12 e 16. L'articolo 16 ha acquisito una notevole rilevanza proprio a seguito della sentenza della Corte costituzionale. Possiamo dire che se tutti i comuni avessero rispettato le indicazioni contenute nel secondo comma dell'articolo 3 della legge, nel senso di reperire le aree nell'ambito dei piani regolatori vigenti, l'articolo 16 avrebbe forse avuto meno rilevanza di quella che in questo momento abbia. Questa non è una critica che io muovo ai comuni, ma è una constatazione di fatto: se tutti i comuni avessero scelto le aree nell'ambito dei piani regolatori vigenti, oggi l'articolo 16 sarebbe un fatto puramente giuridico e non un fatto sostanziale, così come esso è.

D'altra parte, è chiaro che l'articolo 16 interessa anche i comuni che non abbiano un piano regolatore e che, ciò nonostante, hanno voluto utilizzare la 167.

In questo momento, di fronte al deliberato della Corte costituzionale, si pone una scelta politica. E la maggioranza ha fatto la sua scelta politica: quella di affidare alle amministrazioni comunali, all'amministrazione pubblica, al potere pubblico, uno strumento che avesse certezza costituzionale e garantisse la maggiore accelerazione possibile per rendere funzionale la 167. Questa è la scelta politica fondamentale che la maggioranza ha fatto.

L'onorevole Todros ha parlato di scelta politica in ordine alla legge di Napoli. Desidero correggere la interpretazione data dall'onorevole Todros a talune affermazioni effettivamente fatte in Commissione da esponenti della maggioranza. D'altronde, ritengo di avere già chiarito nella dichiarazione di voto che, a nome del mio gruppo, ho fatto in Commissione, che la scelta politica non era tanto quella dello strumento in sé, quanto che questo strumento consentiva una maggiore certezza sul piano costituzionale. Nessuno di noi ha parlato di una certezza assoluta, ma di maggiore certezza sul piano costituzionale; attraverso questa maggiore certezza vi è una maggiore possibilità di garantire alla 167 di mettersi immediatamente in funzione.

A seguito della sentenza della Corte sono state presentate numerose proposte di legge, fra le quali anche un mia proposta che, come ha ricordato l'onorevole Todros, ho ritenuto doveroso e giusto ritirare a seguito della presentazione del progetto governativo; proposta, la mia, che è rimasta come un contributo per-

sonale ad un dibattito che ritengo dovrà ulteriormente approfondirsi.

Sono state presentate altre proposte di legge. L'onorevole Todros ha parlato di tre proposte: liberale, comunista e governativa, ma le ridurrei a due, onorevole Todros, e, senza che ella si offenda, le chiamerei la liberal-comunista e la governativa.

MANCINI, *Ministro dei lavori pubblici*. Effettivamente, un aggancio con i liberali l'onorevole Todros l'ha tentato — senza riuscirvi — sia stamane qui in aula sia in Commissione.

DEGAN. Che questa configurazione liberal-comunista vi sia stata è dimostrato anche dal fatto che i comunisti hanno ipotizzato, e l'onorevole Ivano Curti ha concretato in un emendamento, la possibilità, in definitiva, di un compromesso, fissando l'ancoramento dei valori al 1° gennaio 1960. Vi è, sì, nella proposta liberale la parte relativa agli interessi composti, ma sostanzialmente per ciò che riguarda il nucleo essenziale possiamo dire che esso è identico sia nella proposta liberale sia in quella comunista.

Dirò di più: è vero che la proposta Cotonne garantisce — a differenza di quella comunista — un'ampia remunerazione al proprietario fondiario, ma in fondo non si tratta che di una questione di data. In linea di ipotesi, in un mercato calante, potrebbe anche avvenire che la stessa proposta comunista possa piacere ai proprietari di fondi. (*Proteste all'estrema sinistra*). Basta aver letto quanto scriveva *Il Corriere dei costruttori* di una settimana fa, per capire chiaramente che alla proprietà interessa una remunerazione immediata e sufficientemente ampia. E questo interesse evidentemente qualifica per se stesso la polemica portata avanti nei confronti della 167, delle proposte della dottrina urbanistica, della maggioranza e del Governo.

A questo punto, si tratta di operare una scelta politica estremamente concreta: dare, cioè, sul piano costituzionale uno strumento atto a garantire la funzionalità della 167. E noi riteniamo che il Governo, anche se è giunto ultimo nella presentazione dei progetti (ritardo non certo dovuto a spirito di mediazione ma al desiderio di approfondimento), abbia predisposto uno strumento capace, secondo noi, appunto, di dare certezza costituzionale e al tempo stesso garanzia di funzionalità. Il disegno governativo ha anche completato la sua azione trovando un temperamento all'esproprio nel tempo concedendo il 2 per cento (non composto) all'anno su detta indennità. Temperamento che la Corte costi-

tuzionale ha chiaramente sostenuto, perché nel momento in cui ha criticato la dissociazione tra momento dell'esproprio e fissazione del valore dell'indennità, ha esteso la propria critica proprio alla possibilità che nel tempo questa dissociazione aggravasse ulteriormente il ristoro, rendendolo meno serio con il passare degli anni.

Ma la necessità di mettere immediatamente in funzione la 167 nasce anche da una considerazione di altra natura: dal fatto, cioè, che se è vero che l'edilizia residenziale sovvenzionata ha inciso poco negli ultimi due anni, è anche prevedibile che lo slittamento dei fondi che si sarebbero dovuti spendere negli anni scorsi determinerà un massiccio impegno nel prossimo avvenire. Da qui la necessità e la opportunità di rifornire questo massiccio impegno finanziario di una possibilità di insediamento nelle aree della 167. Anche questo è un motivo che rende necessario garantire funzionalità immediata alla 167.

Poiché questa è la volontà del Governo e degli enti locali (e spero, anzi sono certo, che questa volontà si trasformerà in immediata operatività anche per quanto riguarda gli enti pubblici preposti all'edilizia sovvenzionata), mi auguro che questo *boom* dell'edilizia residenziale pubblica possa avere corrispondentemente la possibilità di un insediamento su aree urbanisticamente attrezzate, correttamente progettate, in modo da rendere immediatamente produttiva questa possibilità, che sta offrendosi al mercato edilizio, di impegni finanziari prossimi da parte dell'edilizia pubblica.

E anche per questa necessità di superare l'attuale crisi nel settore edilizio che si modifica l'articolo 18. Le modifiche all'articolo 18 della legge non sono imposte dalla sentenza della Corte, ma nascono proprio dalla necessità di attrarre nell'ambito della 167 quel rilancio anche dell'edilizia privata che riteniamo necessario, così come previsto nel programma economico quinquennale per il rilancio generale di una politica dell'edilizia abitativa nel nostro paese.

E poiché intendiamo che nel più prossimo futuro la 167 sia lo strumento fondamentale perché il rilancio dell'edilizia privata si inserisca in un disegno urbanistico corretto, in cui vi sia veramente la possibilità di fornire alle famiglie che desiderano insediarsi nelle nostre città una casa attrezzata nel senso più ampio del termine e di inserirsi in un contesto sociale che sia veramente variato e che garantisca quella mobilità, che nasce dai rapporti sociali e che è un elemento di libertà.

sentiamo il bisogno di attrarre nel modo più impegnativo, nel modo più penetrante possibile, anche il rilancio dell'iniziativa privata nell'ambito della 167.

Ed è per questo che affidiamo ai comuni — cioè ad enti periferici che vivono nel modo più vicino possibile le vicende della nostra vita sociale — la possibilità di convenzionare il rilancio dell'edilizia nell'ambito della 167, reperendo di volta in volta, secondo le situazioni contingenti, quelle possibilità di contatti e di utilizzazioni che riportino nell'ambito della 167 anche l'iniziativa privata.

Scelte politiche, dunque, nel senso che servono a rilanciare un settore che oggi è evidentemente in crisi; che servono inoltre a garantire una larga disponibilità di aree e quindi servono anche a contrastare quella che potrebbe essere la possibilità che il rilancio edilizio provochi anche un rilancio nel mercato fondiario, cosa che noi intendiamo contrastare utilizzando proprio al massimo grado la 167.

Evidentemente sarà necessaria anche una forte volontà politica da parte delle nostre amministrazioni comunali, volontà che deve essere incentivata proprio da questa modifica alla 167 che noi realizziamo nel modo più celere possibile. Saranno necessari aiuti finanziari massicci per dare alle nostre amministrazioni comunali, in base alla legge finanziaria votata dal Parlamento e che deve essere messa in funzione dalla Cassa depositi e prestiti, i mezzi per innescare il meccanismo di questa legge. Infine, dobbiamo sollecitare al massimo gli enti preposti all'edilizia pubblica perché attuino i loro programmi nell'ambito della 167. Con questa volontà politica riteniamo di rendere un servizio al nostro paese anche nell'ambito di questa congiuntura economica.

Con questi sentimenti ed auguri, noi invitiamo la Camera a votare nel modo più celere questa legge in modo che nel prossimo autunno si possa marciare in modo efficace secondo le linee che ci proponiamo. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Di Nardo. Ne ha facoltà.

DI NARDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, la legge 18 aprile 1962, n. 167, recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili da destinare all'edilizia economica e popolare, presenta indubbiamente un notevole interesse non soltanto per i suoi fini evidenti ed immediati, e quindi per il suo valore di strumento indi-

spensabile all'attuale indirizzo di politica urbanistica, ma anche e soprattutto per il suo carattere innovatore rispetto al sistema della vigente legislazione urbanistica.

Infatti, tale legge non si limita a porre norme per acquisire aree edificatorie, ma instaura un sistema completamente diverso da quello previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, che consente ai privati la massima libertà di scelta nei tempi e nei modi di attuazione dei piani, attribuendo ai comuni il potere di dirigere efficacemente l'espansione della città. Per la prima volta, attraverso la compilazione annuale di elenchi di aree da espropriare o da acquisire e per mezzo del « coordinato utilizzo » delle aree stesse, il comune diventa il protagonista dello sviluppo urbano e può attuare i piani in modo da assicurare che l'espansione delle città proceda di pari passo con la realizzazione degli indispensabili servizi ed impianti pubblici.

Ma la 167, disponendo l'inquadramento delle zone destinate all'edilizia economica e popolare in piani regolatori o in programmi di fabbricazione e favorendo la realizzazione unitaria e coordinata di tutti i programmi di edilizia, predisposti sia da enti e da amministrazioni, sia da privati, ha un'altra finalità, che è quella di integrare non solo i nuovi quartieri nell'esistente tessuto urbano, ma anche le diverse categorie sociali nell'ambito dei nuovi quartieri, tenendo conto delle esigenze sociali, economiche e culturali della intera comunità.

La 167 infine — ed è uno dei suoi scopi essenziali — tende ad avocare alla collettività almeno in parte, le plusvalenze delle aree edificabili, derivanti sia dall'urbanizzazione, sia dall'attuazione dei piani, al fine di diminuire l'enorme incidenza del prezzo dei suoli sul costo di costruzione degli alloggi e su quello di realizzare degli impianti pubblici, rendendo così più agevole l'accesso alla proprietà della casa ai ceti meno abbienti.

Il carattere innovatore della legge n. 167 ha — com'è noto — provocato polemiche e dibattiti anche violenti che hanno portato ad attribuire alla legge significati, contenuti ed effetti che, obiettivamente, non ha e non può avere.

La destra politica ed economica, infatti, afferma che la legge n. 167 è un provvedimento eversivo, una legge spoliatrice, un mezzo per eliminare l'iniziativa privata dal settore edilizio, un primo passo per abolire la proprietà della casa; e ne chiede la sospensione o, addirittura, l'abrogazione. L'estrema sinistra, invece, tende a mimetizzare la legge

n. 167, nel cui ambito dovrebbe ricondursi tutta l'attività edilizia e dalla quale dovrebbero attendersi risultati miracolistici.

L'una e l'altra posizione sono errate, a mio modesto avviso; da quanto sopra si è detto, infatti, appare chiaro che l'iniziativa privata, pur nel rispetto del piano e delle sue fasi di attuazione, avrà modo di esplicarsi liberamente.

Eguale infondata è l'affermazione riguardante la collettivizzazione delle abitazioni: non solo di ciò non esiste la minima traccia nella legge n. 167 (ed in nessuna altra legge), ma il Governo ha sempre ribadito il proposito di favorire l'accesso alla proprietà della casa da parte di strati sempre più larghi della popolazione; e ne ha dato inequivocabili prove con i diversi provvedimenti nei quali è prevista la facoltà di riscatto per gli assegnatari di abitazioni costruite a cura o col contributo dello Stato. Per quanto riguarda la « spoliazione » che la legge opererebbe, è da ricordare che la legge n. 167 non elimina che una piccola parte del plusvalore delle aree e cioè degli incrementi di valore che i proprietari di aree hanno finora inevitabilmente lucrato a tutto danno della collettività che tali incrementi produce.

È, pertanto, assolutamente da respingere la richiesta di accantonare, per il momento, la legge n. 167; richiesta che viene avanzata in base alla pretestuosa affermazione dell'esistenza di un rapporto di causa ed effetto tra la legge n. 167 e l'attuale crisi edilizia. Invero, proprio la crisi in atto rende necessari un potenziamento ed una rapida attuazione dei piani per l'edilizia economica e popolare. I comuni, infatti, hanno ormai impostato la loro politica urbanistica e lo sviluppo dei centri abitati sui piani di zona, 110 dei quali (tra di essi comprese le maggiori città) sono stati approvati, mentre altri 300 circa si trovano in fase istruttoria: cosicché le amministrazioni comunali rimarrebbero prive dell'unico efficace strumento di disciplina urbanistica, se dovessero rinunciare alla pianificazione zonale. Gli enti per l'edilizia, inoltre, si apprestano a realizzare i propri programmi — in conformità a precise disposizioni di legge — nei piani di zona, senza dei quali i programmi stessi resterebbero privi del necessario inquadramento urbanistico. Il Governo e il Parlamento, infine, per superare la sfavorevole congiuntura, hanno rispettivamente proposto ed approvato alcune disposizioni che trovano la loro applicazione nell'ambito dei piani di zona.

La legge n. 167 va, pertanto, difesa per il suo contenuto innovatore rispetto alla legge urbanistica del 1942 ed anticipatore della nuova legislazione urbanistica allo studio, nonché per la possibilità, che la sua applicazione offre, di fare evolvere in senso favorevole la presente crisi edilizia.

Per altro, la legge n. 167 va difesa anche dai tentativi di « massimalizzazione » compiuti dall'estrema sinistra. Se, infatti, si estendesse eccessivamente la pianificazione zonale si determinerebbe una dispersione dei fondi disponibili e dei finanziamenti già disposti al fine di rendere quanto più sollecita possibile l'attuazione dei piani e, conseguentemente, si provocherebbe un inasprimento della crisi in atto. Inoltre, l'immobilizzazione, per un decennio, nei piani di zona, di aree in eccesso rispetto al fabbisogno accertato di edilizia economica e popolare, causerebbe un aumento dei prezzi delle aree disponibili al di fuori di detti piani, con riflessi pregiudizievoli anche sulle aree comprese nei piani stessi.

Il potenziamento della legge n. 167, per i motivi sopra accennati, va effettuato anche eliminando gli inconvenienti, le lentezze e le remore che, in passato, si sono verificate nella pianificazione zonale. Tali inconvenienti sono da attribuire, per la massima parte, al fatto che la legge n. 167 ha introdotto un tipo di pianificazione completamente nuovo, che ha spesso trovato i comuni impreparati ai compiti loro assegnati. Ma ormai può dirsi superata la fase di rodaggio dei comuni. I maggiori e più importanti comuni, cioè quelli obbligati, hanno già un piano approvato o quanto meno adottato o si apprestano a passare alla fase di attuazione. È, inoltre, da auspicare che il Ministero dei lavori pubblici agevoli e dia impulso all'attività di pianificazione zonale mediante una migliore organizzazione dei propri uffici. Recentemente il ministro dei lavori pubblici onorevole Mancini ha dato l'annuncio dell'istituzione di un ispettorato per l'applicazione della 167, che dovrà rendere più rapida ed incisiva l'azione di propulsione e di controllo del ministro dei lavori pubblici nel settore in parola.

Per altro, con la migliore organizzazione degli uffici non possono considerarsi eliminate tutte le difficoltà per l'applicazione della 167; anzi, proprio nella prima fase di avvio si presenta il problema del finanziamento dei piani. È da presumere che, superata tale prima fase, che comporta l'acquisizione e la cessione delle aree da parte dei comuni, i comuni stessi avranno la possibilità, con i ricavi

di dette cessioni, di costituire un fondo di rotazione per proseguire le operazioni di finanziamento dell'esproprio e dell'urbanizzazione delle aree. Ma, per superare le difficoltà iniziali, è necessario porre in essere interventi capaci di rendere immediatamente operanti i piani di zona già approvati, fornendo ai comuni, nella misura più larga possibile, i finanziamenti relativi.

A ciò il Parlamento ha provveduto, com'è noto, con la legge 29 settembre 1964, n. 847, con la quale la Cassa depositi e prestiti ed altri istituti di credito sono stati autorizzati a concedere ai comuni, anche in deroga all'articolo 300 del testo unico della legge comunale e provinciale, mutui fino al 20 per cento della spesa preventiva per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree; con la legge 13 maggio 1965, n. 431, che ha convertito in legge il decreto-legge 5 marzo 1965, n. 124, con la quale si stabilisce che il consorzio di credito per le opere pubbliche può utilizzare la somma ricavata dal prestito obbligazionario di lire 250 miliardi anche per concedere mutui ai comuni in base alla menzionata legge n. 847, e si accorda ai comuni la garanzia dello Stato per il rimborso dei capitali e per il pagamento degli interessi; si stabilisce, infine, che la Cassa depositi e prestiti può concedere mutui, sempre ai sensi della legge n. 847, sulla base del semplice decreto di approvazione dei piani e con il godimento della garanzia statale; con la legge 29 marzo 1965, n. 217 — recante disposizioni per accelerare i programmi edilizi della « Gescal » — in forza della quale si autorizza la « Gescal » stessa e gli altri enti di cui all'articolo 10 della 167 a finanziare o ad eseguire le opere di urbanizzazione dei piani di zona.

Con tali provvedimenti può ritenersi risolto il problema del finanziamento della pianificazione zonale.

Premesso quanto sopra, si può affrontare la questione aperta dalla pronuncia della Corte costituzionale.

Com'è noto, la Corte costituzionale ha recentemente dichiarato illegittimo il secondo comma — prima parte — dell'articolo 12 della legge n. 167, che stabiliva, per l'indennità di espropriazione, il criterio del riferimento a due anni prima dell'adozione del piano di zona; ed il primo comma dell'articolo 16, nella parte che limitava ai proprietari di aree destinate alla residenza prima dell'adozione del piano di zona la facoltà di chiedere al sindaco di costruire direttamente edifici a carattere economico e popolare. La decisione della Corte appare positiva, sia per la puntualizzazione

degli aspetti costituzionali della 167, sia perché ha respinto le pretese degli avversari della legge i quali avevano chiesto e sperato che l'intera legge venisse dichiarata incostituzionale.

È ora necessario, per altro, provvedere a sostituire gli articoli dichiarati incostituzionali. Il Ministero dei lavori pubblici ha approfondito il problema in ogni suo aspetto e ha predisposto il disegno di legge presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 1° giugno 1965.

Tale disegno di legge, circa l'indennità di espropriazione delle aree ricadenti nei piani di zona, si rifà al criterio stabilito dall'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, recante norme per il risanamento di Napoli.

Numerosi sono i motivi che hanno indotto il Governo ad adottare detto criterio; ma il principale certamente è che si tratta di un sistema che offre un alto grado di sicurezza per ciò che riguarda la conformità alle norme della Costituzione repubblicana, dato che la Corte ha preso in esame per ben due volte il criterio in parola riconoscendolo sempre in modo esplicito pienamente legittimo. Questa sicurezza, acquisita attraverso due decisioni della Corte costituzionale, è elemento da tenere nella massima considerazione, in quanto significa che il sistema che viene ora proposto non sarà, con tutta probabilità, impugnato per incostituzionalità e sottoposto alla Corte costituzionale, e potrà perciò essere applicato immediatamente dai comuni forniti di un piano approvato e che vogliono iniziare la concreta attuazione del piano stesso.

Il criterio della legge di Napoli è inoltre, nel complesso, non meno favorevole di altri, proposti da varie parti, che forniscono scarse garanzie di costituzionalità. Esso, comunque, permette ai comuni, almeno nella prima fase di attuazione, di acquisire le aree ad un prezzo inferiore a quello determinato in base all'articolo 12 della legge n. 167, dichiarato incostituzionale, il quale, con il riferimento al biennio precedente l'adozione del piano, congelava in pratica il prezzo delle aree ai valori da queste raggiunti in un periodo — 1961-1962 — in cui si erano formate altissime plusvalenze e che può ritenersi anzi il periodo nel quale le aree hanno raggiunto i prezzi più elevati.

Il nuovo criterio, invece, potrà seguire la flessione che la crisi edilizia — in buona misura causata dalla saturazione di un certo tipo di domanda — ha provocato nel prezzo delle aree. Tale situazione, ovviamente, potrebbe mutare con il passare degli anni, ma è intanto da sottolineare il beneficio che dal minor

costo delle aree deriverà ai comuni proprio nella fase del primo avvio dei piani, che, oltre ad essere di per sé particolarmente difficile ed onerosa, viene a coincidere con l'attuale momento di sfavorevole congiuntura economica.

L'estrema sinistra ha eccepito che il sistema di determinazione dell'indennità di espropriazione adottato dal Governo riconosce ai proprietari di aree una parte di plusvalenze, certamente non guadagnate. L'appunto non è privo di fondamento. Ma noi socialisti rispondiamo che il discorso non è chiuso, e affermiamo recisamente la nostra volontà di superare questo criterio, che per il momento ci appare il migliore, ma che indubbiamente dovrà essere sostituito da un diverso sistema capace di assicurare l'avocazione dell'intera rendita parassitaria. Le vicende della 167, tuttavia, insegnano che in questa materia ogni innovazione è efficace nella misura in cui è conforme ai principi costituzionali: ciò che comporta la necessità dell'approfondimento sistematico di tutti i complessi aspetti — specie di quelli giuridici — della questione.

Il disegno di legge propone inoltre un correttivo al criterio della legge di Napoli, costituito dall'attribuzione ai proprietari espropriati negli anni successivi al primo di una somma pari al 2 per cento dell'importo medio degli indennizzi pagati negli anni precedenti. Tale correttivo ha il solo scopo di eliminare la disparità di trattamento tra i vari proprietari in dipendenza del diverso momento in cui può essere effettuata l'espropriazione. Esso, però, non vuole e non può essere un riconoscimento, sia pure parziale, di un presunto dovere dell'autorità politica di indennizzare vincoli derivanti alla proprietà privata a seguito della formazione dei piani urbanistici. Il principio della non indennizzabilità di tali vincoli è già chiaramente posto nell'articolo 40 della legge urbanistica del 1942, ed è stato successivamente riaffermato da numerose decisioni giurisprudenziali: pertanto esso è da considerare parte integrante del nostro diritto positivo, conquista irrevocabile della dottrina urbanistica. Il correttivo in parola, d'altra parte, può trovare applicazione proprio perché la situazione dei terreni inclusi nel piano di zona è diversa da quella dei terreni vincolati in base ad un piano regolatore generale. Infatti, mentre per effetto dell'approvazione del piano di zona le aree in esso comprese sono tutte immediatamente espropriabili (pur se il comune ha facoltà di acquisirle entro il decennio), con l'approvazione del piano regolatore generale vengono

posti vincoli di carattere soltanto negativo, che non consentono al comune l'espropriazione.

Il disegno di legge governativo modifica anche l'articolo 16 della legge 167, estendendo a tutti i proprietari di aree comprese nel piano di zona la facoltà di presentare domanda per costruire direttamente fabbricati a carattere economico e popolare. La modifica viene proposta in quanto la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo il principio originario della 167, secondo il quale la facoltà di costruire era accordata soltanto ai proprietari di aree destinate a residenze nei piani urbanistici vigenti al momento dell'approvazione del piano di zona, e a quelli di aree che dette destinazioni acquisiscono in base alle prescrizioni di tale piano.

La decisione della Corte, anche se ispirata alla necessità di assicurare parità di trattamento ai cittadini che si trovano, almeno apparentemente, nelle stesse condizioni, appare grave nei suoi effetti, in quanto elimina o quanto meno riduce fortemente, all'interno del piano di zona, l'indifferenza dei proprietari di aree verso le determinazioni dell'autorità comunale; indifferenza che, invece, è essenziale per ogni pianificazione razionalmente concepita.

Infatti, la facoltà di costruire in proprio avrà il probabile effetto di aumentare la pressione dei proprietari sull'autorità pianificante per ottenere la destinazione del proprio terreno a residenza e non, ad esempio, a servizi pubblici.

Per altro, è da rilevare che i proprietari hanno semplicemente la facoltà di chiedere di costruire e non un diritto di costruire, per cui ai comuni resta intatto il potere di autorizzare, al fine di assicurare il coordinato utilizzo delle aree, previsto all'articolo 11, soltanto quelle costruzioni la cui realizzazione non contrasti con i programmi del comune stesso e con quelli degli enti di edilizia economica e popolare, nonché con i tempi di attuazione dei piani.

È, comunque, da tener presente che nella attuale situazione, caratterizzata da scarsità di mezzi a disposizione in rapporto alle necessità, un più attivo intervento dell'iniziativa privata potrà utilmente contribuire a far superare la fase di avvio della pianificazione zonale, fase che, come si è detto, è di particolare onerosità per i comuni.

In considerazione di tale aspetto della questione, noi socialisti accettiamo la soluzione proposta con il disegno di legge in esame, senza però abbandonare il nostro fermo proposito di provvedere, con nuove e più organiche

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1965

disposizioni, ad assicurare ai comuni la possibilità di svolgere la loro attività di pianificazione liberi da qualsiasi ipoteca privata.

Concludendo, dopo avere attentamente esaminato le varie proposte di legge relative alle modificazioni ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167, che stiamo discutendo, il gruppo socialista dichiara di accettare il disegno di legge governativo perché ritiene che esso sia quello più conforme alla pronuncia della Corte costituzionale, perché più favorevole ai comuni che acquisteranno le aree ad un prezzo inferiore a confronto della disposizione originale (articolo 12 della legge n. 167), almeno per i primi anni, ma soprattutto perché è animato dalla volontà politica di rendere operante al cento per cento e al più presto la legge n. 167, che è, sempre ad avviso del nostro gruppo, lo strumento più valido che dovrà concorrere ad eliminare una delle componenti — quella dell'alto costo delle aree edificabili — per alleggerire la crisi edilizia che travaglia il nostro paese.

Quando passeremo alla discussione degli articoli di questo disegno di legge illustreremo gli emendamenti presentati insieme con altri colleghi con la speranza che l'Assemblea voglia accoglierli in quanto — a parere nostro — essi migliorano il presente disegno di legge. (*Applausi a sinistra e al centro — Congratulazioni*).

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

La seduta termina alle 12,45.

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI