

353.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 8 LUGLIO 1965

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
CINCIARI RODANO MARIA LISA

INDICE

	PAG.
Congedi	16943
Disegno di legge (<i>Deferimento a Commissione</i>)	16944
Disegno e proposte di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Modificazioni ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167 (2418);	
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)	16944
PRESIDENTE	16944
BRANDI	16944
CUCCHI	16952
DE PASQUALE	16946
GUARRA, <i>Relatore di minoranza</i>	16958
RIPAMONTI, <i>Relatore per la maggioranza</i>	16951
TAVERNA	16956
Proposte di legge:	
(<i>Annunzio</i>)	16943
(<i>Deferimento a Commissione</i>)	16944
(<i>Trasmissione dal Senato</i>)	16944
Comunicazione del Presidente	16944

La seduta comincia alle 10,30.

MAGNO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Alesi, Biaggi Nullo, Cataldo, Colleoni, Di Vagno, Mussa Ivaldi Vercelli, Raucchi, Reale Giuseppe e Romualdi.

(*I congedi sono concessi*).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

MARCHIANI ed altri: « Riserva di posti nei concorsi indetti dagli enti mutualistici, in favore di medici che abbiano riportato invalidità per cause dipendenti dall'esercizio della loro professione » (2514);

GUERRIERI ed altri: « Avanzamento degli ufficiali della riserva decorati al valor militare » (2515);

ARMATO ed altri: « Norme sulle funzioni e sulla organizzazione dei servizi dell'alimentazione » (2516);

BERNETIC MARIA ed altri: « Costituzione dell'Ente autonomo del porto di Trieste » (2517).

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

Trasmissione dal Senato.

PRESIDENTE. Il Senato ha trasmesso la seguente proposta di legge, approvata da quella IV Commissione:

Senatore ROSATI: « Modifica alla legge 12 novembre 1955, n. 1137, sull'avanzamento degli ufficiali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica » (2513).

Sarà stampata, distribuita e trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

Deferimento a Commissioni.

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva, ritengo che il seguente disegno di legge possa essere deferito alla III Commissione (Esteri) in sede legislativa, con il parere della V Commissione:

« Partecipazione dell'Italia alla prima mostra internazionale dei trasporti e delle comunicazioni di Monaco di Baviera del 1965 » (2501).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

I seguenti provvedimenti sono deferiti in sede referente:

alla II Commissione (Interni):

LEONE RAFFAELE ed altri: « Estensione agli ufficiali medici di polizia delle norme sui limiti di età per la cessazione dal servizio previsti dalla legge 18 ottobre 1962, n. 1499 » (2430);

ABENANTE ed altri: « Modificazione del terzo comma dell'articolo 228 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, modificato dalla legge 27 giugno 1942, n. 851 » (2442);

alla VIII Commissione (Istruzione):

FINOCCHIARO: « Proroga dell'articolo 6 della legge 15 febbraio 1963, n. 354, recante disposizioni concernenti il personale incaricato degli istituti professionali e gli insegnanti di arte applicata non di ruolo degli istituti e scuole d'arte » (2400) *(Con parere della V Commissione);*

alla XIII Commissione (Lavoro):

ROBERTI ed altri: « Regolamentazione delle commissioni interne » (2402) *(Con parere della I, della IV e della XII Commissione);*

PALLESCHI ed altri: « Divieto alle industrie di costruzioni edilizie, stradali e idrauliche di superare l'orario massimo di lavoro di 8 ore giornaliere o 48 ore settimanali » (2439);

ABENANTE ed altri: « Integrazione all'articolo 4 della legge 19 gennaio 1963, n. 15, in materia di assicurazione obbligatoria sugli infortuni » (2443) *(Con parere della IV Commissione).*

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Intorno che il ministro dell'industria e del commercio, in adempimento del disposto dell'articolo 4 della legge 3 gennaio 1960, n. 15, sul completamento e l'aggiornamento della carta geologica d'Italia, ha presentato una relazione sullo stato dei lavori al 30 giugno 1965.

Il documento è depositato negli uffici del segretariato generale a disposizione dei deputati.

Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167 (2418); e delle concorrenti proposte di legge De Pasquale ed altri (2278), Degan ed altri (2346), Cottone e Taverna (2411).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167; e delle concorrenti proposte di legge De Pasquale ed altri, Degan ed altri, Cottone e Taverna.

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

BRANDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, la legge 18 aprile 1962, n. 167, aveva e ha come scopo preminente ed essenziale il raggiungimento di un nuovo equilibrio tra lo sviluppo demografico e quello edilizio. Se ne deduce che alle amministrazioni democratiche locali spetta l'obbligo-diritto di promuovere e quindi dirigere la realizzazione dei piani, in una sana politica delle aree e conseguentemente dei servizi urbanistici.

Trattasi, perciò, di una legge preminentemente urbanistica, che per la sua attuazione deve necessariamente servirsi dell'istituto dell'espropriazione.

Giustamente l'onorevole Ripamonti nella sua relazione parla dell'espropriazione quale strumento per raggiungere il fine, e quindi aggiunge che le modalità di determinazione

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'8 LUGLIO 1965

dell'indennità non possono incidere sui criteri di impostazione dei piani. Per il raggiungimento del bene comune, la legge 167, in armonia con i dettami degli articoli 3 e 42 della Costituzione, limita l'esercizio del diritto di proprietà privata.

Partendo da questi presupposti basilari, già l'allora governo di centro-sinistra presentò al Parlamento il proprio disegno di legge, che in data 18 aprile 1962 divenne legge dello Stato e ciò in seguito all'approvazione da parte dei due rami del Parlamento, avendo raccolto esso, sia pure con sfumature diverse, come è risaputo, la quasi unanimità di consensi da parte di tutti i settori. Infatti, ad esempio, i liberali votarono a favore ed i comunisti si astennero unicamente perché non videro accolte le loro istanze circa le imposizioni tributarie, ma sul contenuto essenziale della legge e sui fini sociali, come su quelli nuovi, essi diedero il loro assenso.

È noto che recentemente, e precisamente con sentenza del 9 aprile 1965, n. 22, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della prima parte del secondo comma dell'articolo 12 e del primo comma dell'articolo 16, respingendo le altre eccezioni proposte contro gli articoli 9 e 10. Ne consegue che la censura della Corte è limitata ai criteri per la determinazione dell'indennizzo ai proprietari espropriati e delle facoltà spettanti agli stessi in quanto compresi nei piani di zona. Adunque questa sentenza e la precedente del 10 maggio 1963, n. 64, hanno sanzionato i principi fondamentali ai fini urbanistici, presenti e futuri, del diritto-potere del legislatore di porre limiti e vincoli alla proprietà privata, ai fini di un ordinato assetto e sviluppo della città, e ciò in vista di finalità di interesse generale.

Il Governo, posto di fronte a tali fatti ed allo scopo di poter finalmente vedere operante una legge che è nelle aspettative di tutti i lavoratori, ha predisposto un proprio disegno di legge, avente per oggetto: modificazioni ed interpretazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167; altre proposte di legge sono state presentate da deputati comunisti e da deputati liberali.

In questa situazione la maggioranza, facendo evidentemente anche una scelta politica, dopo numerose e lunghe sedute di Commissione e di Comitato ristretto, ha assunto come testo base della discussione il disegno di legge governativo n. 2418. La scelta del Governo, e quindi della maggioranza, è giustificata dalla fondata motivazione che l'applicazione dei

criteri dell'articolo 13 della legge per il risanamento di Napoli per la determinazione dell'indennizzo offre una previsione di maggiore certezza di costituzionalità del metodo da seguire per l'indennizzo stesso. Nel contempo, dalle indagini effettuate dal Ministero dei lavori pubblici presso le maggiori amministrazioni locali e dai calcoli predisposti dai suoi tecnici è apparso che la misura dell'indennizzo verrebbe a risultare inferiore, per lo meno per il primo biennio di applicazione, a quella risultante dal sistema originario stabilito dall'articolo 12 della legge n. 167.

Né a questo punto valgono le osservazioni delle opposizioni paventanti un rialzo nel costo delle aree negli anni successivi all'attuazione dei piani, perché è stato da tutti esplicitamente riconosciuto che un certo ribasso nel tempo viene naturalmente a determinarsi, e per le situazioni obiettive che si produrranno in ogni caso negli anni futuri e perché d'altra parte nulla vieta al Governo di intervenire con nuovi mezzi legislativi, non tralasciando l'attuazione della nuova legge urbanistica che, come annunciato dal Governo, dovrà presto venire al vaglio del Parlamento.

Allo scopo poi di limitare l'acquisizione di una parte delle plusvalenze da parte dei proprietari delle aree, la maggioranza ha proposto la sostituzione dell'articolo 3 del testo governativo con altro testo, in cui è previsto che le spese di urbanizzazione primaria sono a carico dei proprietari in proporzione al volume edificabile consentito; nel caso che le opere stesse vengano affidate ai proprietari, nella convenzione relativa è determinata la quota delle spese inerenti alle opere di urbanizzazione secondaria, posta a carico dei proprietari in proporzione al volume edificabile consentito.

D'altra parte la maggioranza, d'accordo con il Governo, ha proposto all'articolo 5 di sostituire la percentuale prevista del 6,50 per cento con la facoltà da parte del comune di stipulare apposita convenzione, dando così maggiore autonomia alle amministrazioni comunali.

Questi sono i principi fondamentali che hanno ispirato la maggioranza nel proporre le modificazioni alla legge, nella certezza che queste stesse modificazioni, se anche non rappresentano l'*optimum* che ciascuno di noi desidera, rappresentano una certa garanzia di costituzionalità e offrono finalmente una prima certezza alla classe lavoratrice di vedere attuato uno strumento che, se pur combattuto e dai comunisti e dai liberali, raggiun-

gerà con l'approvazione della maggioranza l'obiettivo prefisso.

È con tali rilievi e per questi principi che il gruppo socialdemocratico ritiene che il disegno di legge presentato dal Governo, sia pure emendato in alcune disposizioni, rappresenti il mezzo più idoneo per risolvere il problema aperto dalle censure mosse dalla Corte costituzionale, per ridare finalmente attuabilità a quella famosa legge per l'acquisizione delle aree fabbricabili ed assicurare in tal modo alle classi lavoratrici la possibilità di avere una casa in modo permanente. *Congratulazioni*).

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

DE PASQUALE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, devo dire preliminarmente che noi comunisti siamo lieti che si sia addivenuti a legiferare sugli articoli della 167 censurati dalla Corte costituzionale in un periodo di tempo relativamente breve a decorrere dalla sentenza della Corte stessa. Siamo lieti di questo risultato perché pensiamo che così sarà possibile conservare al nostro paese e ai comuni, soprattutto, questo importante strumento di pianificazione democratica rappresentato dalla 167. Infatti consideriamo che tutto ciò, la discussione che stiamo svolgendo in questo momento, le decisioni che andiamo a prendere — con l'auspicio che anche l'altro ramo del Parlamento possa concludere la discussione prima delle ferie —, la possibilità di perfezionare la legge, costituisca una nostra vittoria sugli attacchi della destra economica e sulle compiacenze aperte e le lenienze del Governo in tutta questa materia.

Desidero ricordare che noi comunisti siamo stati i soli a sollevare in Parlamento, prima ancora che uscisse la sentenza della Corte costituzionale, il problema in tutta la sua gravità, attraverso interpellanze, facendo in modo che il Parlamento dibattesse la questione e che già prima della sentenza della Corte vi fosse un parere, fosse nota la volontà politica del Parlamento per quanto riguardava la difesa di questo strumento dagli attacchi anticostituzionali del Consiglio di Stato che è organo del Governo. Abbiamo svolto questa azione e riteniamo che essa abbia dato un certo risultato.

Contemporaneamente alla nostra azione in Parlamento, le organizzazioni operaie, le organizzazioni dei lavoratori, quelle degli edili — stoltamente, oscuramente attaccate nella relazione dell'onorevole Ripamonti — si sono battute per far comprendere che i lavoratori vo-

levano che fosse salvata la validità di questo strumento.

Riteniamo, quindi, che nessuno possa contestarci questo merito: di aver sollevato il problema prima della sentenza della Corte e di avere anche espresso il nostro giudizio prima che la Corte stessa si pronunciasse: cosa che noi soli abbiamo avuto il coraggio di fare, a differenza di tutte le altre forze politiche che pure sono state chiamate a discutere su questa questione.

Desidero citare testualmente quanto fu da noi detto in sede di svolgimento delle interpellanze sulla 167, abbinata a quelle sulla situazione economica. A nome del nostro gruppo, io ebbi l'onore di dichiarare: « Secondo noi non è vero che sia contrario alla Costituzione dissociare l'indennizzo dal momento dell'esproprio. Si tratta di un principio che innova solo rispetto alla legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità di cui quest'anno ricorre il centenario. Altrimenti bisognerebbe concludere, come conclude il Consiglio di Stato, che gli incrementi di valore delle aree, discendenti dai piani, sono "normali", con la conseguenza di ritenere con ciò pienamente legittima la rendita parassitaria urbana ».

Abbiamo quindi espresso fin da allora il nostro criterio, secondo cui era perfettamente conforme alla Costituzione il sistema di indennizzo adottato dalla 167 e che era proprio questo il punto centrale da difendere e da portare avanti.

Noi constatiamo che la Corte costituzionale ci ha dato ragione su questo punto, attraverso le frasi ormai famose della sentenza che non desidero più ripetere, che sono riportate nella relazione alla nostra proposta di legge, che sono state ripetute dalla relazione del relatore, e che hanno costituito credo il fondamento in base al quale la Commissione affari costituzionali ha dato parere di perfetta costituzionalità relativamente alla nostra proposta di legge circa il sistema di indennizzo, circa la modifica dell'articolo 12.

Questo io ho voluto dire perché desidero mettere in evidenza un punto che a noi sta molto a cuore. Il punto è questo: il nostro Parlamento aveva raggiunto una importante innovazione, aveva cioè trovato il modo concreto di bloccare gli incrementi della rendita col riferimento a data fissa, aveva trovato un sistema di esproprio nuovo dopo cento anni.

Questa è la verità, questa è la realtà politica davanti alla quale ci siamo trovati e ci troviamo. Io ritengo che questo sia oltremodo importante e che non debba essere minimiz-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'8 LUGLIO 1965

zato. Avevamo trovato il modo di realizzare una affermazione sempre contenuta nelle leggi, particolarmente nella legge urbanistica del 1942, ma mai attuata appunto perché mai si era trovato il modo concreto di attuarla, di renderla inevitabile, di far sì che dovesse essere applicata necessariamente.

Ora, secondo noi il problema politico di questa discussione è il seguente: nulla vieta, la sentenza della Corte costituzionale non vieta, anzi consiglia che si ribadisca questo principio, cioè un principio che assicuri la concreta attuazione della norma in base a cui gli incrementi di valore futuri sulle aree, dipendenti dai piani, non devono essere riconosciuti alla rendita fondiaria. Con temperamenti, dice la Corte costituzionale, facendo capire con estrema chiarezza che questi temperamenti sono essenzialmente riferiti alla svalutazione monetaria.

Questa è la sentenza della Corte costituzionale e noi l'abbiamo valutata per questo suo contenuto, cioè per il fatto che avalla la possibilità che il Parlamento porti avanti una sua posizione innovatrice rispetto all'indennità di esproprio e non sia costretto a tornare inevitabilmente indietro rispetto a quello che aveva fatto. Questa sentenza è del 9 aprile.

È anche nostro merito il fatto che non appena la sentenza è stata pubblicata, cioè dopo qualche giorno, esattamente il 14 aprile, il gruppo parlamentare comunista della Camera ha presentato la sua proposta di legge per spingere il Governo e le altre forze politiche a far presto, a concludere questa vicenda, a risolvere questa questione secondo i tempi necessari all'attuazione dei piani di zona della 167. Demmo una spinta al Governo, esercitammo vive e costanti pressioni in Commissione perché si arrivasse ad una conclusione su questo punto e finalmente il 1° giugno il Governo si è deciso a presentare un suo disegno di legge. Riteniamo che la presentazione di tale disegno di legge e la possibilità ora di arrivare ad una conclusione siano appunto per larga parte merito dell'azione che il nostro partito e anche altre forze democratiche hanno condotto: manifestazioni di massa, pressioni parlamentari.

Ora, l'affermazione di questo principio che noi avevamo raggiunto, con la conseguente attuazione, onorevole ministro, è quello che a noi interessa fundamentalmente. Ella, onorevole ministro, interrompendo l'onorevole Todros, ha detto: anche voi calate dai principi ad altre determinazioni e a certi compromessi.

Ora, come ella ben sa, noi comunisti mai siamo stati né siamo massimalisti, ma non

siamo negatori dei principi per i quali ci battiamo, e riteniamo quindi che qualunque possibilità di compromesso, qualunque possibilità di raggiungere una determinata soluzione concordata con altre forze sia per noi possibile solo a condizione che non contraddica i principi, solo a condizione che avvicini e non allontani determinate soluzioni di fondo.

Ora, riteniamo che essere riusciti a trovare un sistema concreto in base a cui si blocchino nella realtà gli incrementi futuri di valore significhi non negare, bensì avvicinarsi al principio fondamentale che è quello dell'avocazione completa della rendita fondiaria. Invece la soluzione che voi proponete sostanzialmente nega il principio, cioè imbecca la strada diametralmente opposta a quella che voi dovrete perseguire, anche per tener fede ai principi di una nuova legislazione urbanistica che sono contenuti nei ripetuti accordi di governo del centro-sinistra.

Ora, arrivato il disegno di legge governativo in Parlamento, ci siamo trovati di fronte a un fatto che per la verità temevamo: ci siamo trovati dinanzi ad una scelta politica di carattere prettamente doroteo-nenniano circa la soluzione da dare a questo problema.

Una voce a sinistra. Doroteo-nenniano?

DE PASQUALE. Sì, non posso chiamare diversamente questa scelta.

È perché ci siamo trovati dinanzi ad un fatto che noi temevamo? Noi abbiamo dato quella valutazione positiva alla sentenza della Corte costituzionale, ma, dato il giudizio che noi diamo, appunto, circa la involuzione e la pressione moderata, conservatrice sul Governo di centro-sinistra, temevamo che si arrivasse ad una conclusione negativa. Un governo veramente democratico avrebbe dovuto infatti agganciarsi alla sentenza della Corte costituzionale per andare avanti e sviluppare i presupposti positivi che sono contenuti in quella sentenza. Invece il Governo ha fatto esattamente l'opposto: ha preso a pretesto la sentenza della Corte, ha approfittato dell'occasione creata dalla sentenza della Corte, non per andare avanti ma per fare passi indietro e per introdurre nella legge n. 167 norme peggiorative e perfino estranee al contenuto di quella sentenza, come dimostrano le modificazioni all'articolo 18 che non avrebbero avuto alcun motivo di essere apportate appunto perché non v'è su questo punto censura di incostituzionalità. E allora questo vuol dire che c'era lì nel Governo l'intenzione comunque di modificare, di ridurre, di limitare i fini sociali che proprio dall'articolo 18 della legge emergono con chiarezza.

Ma, a parte questo incidente e questa parentesi, perché il Governo ha fatto ciò? Perché il Governo ha fatto questi passi indietro? Perché non si è attenuto alla sentenza della Corte costituzionale che — come abbiamo detto in Commissione e ripetiamo qui — respinge nettamente (l'ha detto anche il relatore onorevole Ripamonti) l'attacco veramente incostituzionale portato dal Consiglio di Stato contro la 167; cioè respinge l'attacco incostituzionale che contro ogni potere di pianificazione dei comuni è contenuto nell'ordinanza del Consiglio di Stato?

Questo attacco era basato su due pilastri essenziali. Primo pilastro dell'ordinanza del Consiglio di Stato: la famosa connessione fra il sistema di esproprio e l'ampiezza dei piani; secondo pilastro: la necessaria coincidenza fra l'indennità di esproprio e il momento dell'espropriazione. Questi sono i due cardini dell'ordinanza del Consiglio di Stato in base a cui tutta la legge n. 167 sarebbe incostituzionale e non avrebbe motivo di esistere.

Ebbene, la Corte costituzionale respinge l'uno e l'altro, demolisce entrambi questi pilastri. Ma il Governo, invece di approfittare della sentenza della Corte costituzionale, si attacca ad uno di questi due pilastri demoliti dalla Corte, cioè al secondo, e dichiara che ad evitare pericoli di incostituzionalità (e questo è il Governo che lo afferma, non la Corte costituzionale!) bisogna riconoscere, attraverso l'applicazione della legge di Napoli pura e semplice, ai proprietari espropriati tutti gli incrementi di valore derivanti dall'attuazione dei piani di zona. Questa è l'affermazione politica che il Governo oggi fa: dice che, per evitare pericoli di incostituzionalità, bisogna riconoscere gli incrementi futuri di rendita, cioè bisogna fare marcia indietro rispetto all'essenza e all'innovazione della legge 167.

Secondo noi sta qui la gravità di tutta la questione, e noi non possiamo certamente far passare questa discussione senza rilevare la grave arretratezza del Governo rispetto alla Costituzione e alla sua interpretazione.

Onorevoli colleghi, lo statuto albertino diceva che tutte le proprietà sono inviolabili senza eccezione alcuna e che si è tenuti a cederle, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, tramite giusta indennità.

Ebbene, sebbene fossimo in quel regime costituzionale, a causa del peso crescente della rendita parassitaria urbana, si arrivò allora all'affermazione di principi di grande importanza quali quello del non riconoscimento degli incrementi di valore derivanti dai piani

(articolo 38 della legge urbanistica), quello del riconoscimento del principio dell'esproprio preventivo come strumento di attuazione dei piani (articolo 18 della legge urbanistica), quello della non indennizzabilità dei vincoli di piano. Attraverso il testo unico del 1938 si dette agli enti di edilizia popolare la possibilità di espropriare terreni agricoli con la legge di Napoli, facoltà che ora si toglie con la 167-bis.

Tutti questi principi furono affermati quando la proprietà era « inviolabile », cioè prima della Costituzione repubblicana.

La Costituzione repubblicana dice invece all'articolo 42: « La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo » (non figura più l'aggettivo « giusto » contenuto nello statuto albertino) « espropriata per motivi d'interesse generale ».

Questo significa che la proprietà, in base alla Costituzione repubblicana, non è al di sopra della legge ordinaria, non è inviolabile e non deve pregiudicare i preminenti interessi pubblici.

Noi non possiamo non riconoscere che lo sviluppo ordinato dell'aggregato urbano e il godimento di uno *standard* di vita civile da parte di tutti i cittadini rappresentano un interesse pubblico preminente. Come è stato rilevato nella relazione di maggioranza alla Costituzione su questo punto, è ragione preminente di interesse pubblico il diritto all'uso comune dei beni.

Ora, se è vero che la proprietà non deve ostacolare la diffusione della proprietà medesima fra tutti i cittadini (e sappiamo quali siano le conseguenze delle strozzature create dalla speculazione sulle aree, sappiamo l'ostacolo che il costo dell'area rappresenta per i lavoratori che vogliono accedere alla proprietà di una casa), nessuno può negare che una legge urbanistica basata sull'esproprio preventivo è del tutto corrispondente alla Costituzione; se teniamo presente che l'articolo 44 della Costituzione dice che gli interventi riguardanti la proprietà terriera devono avere il fine di stabilire equi rapporti sociali (e sappiamo che non vi è nulla di più iniquo della speculazione sulle aree urbane); se teniamo conto che l'articolo 47 della Costituzione dice che deve essere favorita la proprietà dell'abitazione; se teniamo conto del contesto di tutte

queste norme della Costituzione, non possiamo non ribadire che la 167, oltre che nelle sue finalità, anche nei suoi strumenti e nei suoi sistemi di indennizzo, era ed è pienamente conforme al precetto costituzionale, come è largamente riconosciuto anche dalla sentenza della Corte.

MANCINI, *Ministro dei lavori pubblici*. Con il sistema precedente si pagava un po' di più. Questo ella non lo dice, ma bisogna rilevarlo, altrimenti certi principi rimangono nelle nuvole.

DE PASQUALE. Noi diciamo, onorevole ministro, una cosa opposta a quella che ella dice ed uguale a quella che dovrebbe affermare un socialista che voglia interpretare retamente la Costituzione. Noi sosteniamo cioè che la legge n. 167 risponde alla Costituzione e alle finalità che questa si propone, a condizione che il sistema di indennizzo non vanifichi la sostanza delle finalità sociali contenute nella Costituzione.

Perciò, a mio avviso, è un assurdo costituzionale rivendicare il valore venale come parametro dell'indennizzo e riconoscere gli incrementi di valore determinati dall'approvazione e dall'attuazione dei piani; ancora più assurdo poi è, in aggiunta a questo riconoscimento, procedere alla maggiorazione del 2 per cento sul valore venale crescente in conseguenza dell'attuazione dei piani.

La maggioranza sostiene che, dato il sistema della legge di Napoli, non è possibile consentire, senza alterarlo, alcuna diminuzione; ma, se così fosse, non dovrebbe essere possibile nemmeno una alterazione in maggiorazione, come quella prevista dal disegno di legge.

Un simile congegno dovrebbe essere considerato anticostituzionale, anche perché se si modifica, come noi vorremmo modificare, l'articolo 16, se si dà a tutti i proprietari delle aree la facoltà di costruire utilizzando i volumi consentiti dai piani, è evidente che non si creano sperequazioni rispetto all'articolo 3 della Costituzione, appunto perché tale facoltà è riconosciuta a tutti ed in ogni momento.

Come si spiega dunque il riconoscimento dell'incremento di valore determinato dal piano e per di più maggiorato del 2 per cento? A mio giudizio una simile norma sarebbe realmente anticostituzionale. Affermare che la deliberazione della Corte costituzionale determina simili conseguenze rappresenta a nostro parere una negazione del contenuto sociale della Costituzione repubblicana.

Il Governo e la maggioranza di centro-sinistra si oppongono al mantenimento non solo del termine di due anni prima dell'approvazione della legge n. 167 ma anche alla sostanza di quella formula. Ora anche noi avevamo rinunciato ai due anni prima e da molto tempo avevamo chiesto la retrodatazione al 1958, come previsto dalla nostra proposta di legge all'uopo presentata dall'onorevole Todros. Quello che importava ed importa, tuttavia, non è il riferimento ad una data piuttosto che ad un'altra ma il riconoscimento di un principio fondamentale che ci interessava e ci interessa e al quale invece oggi la maggioranza rinuncia, assumendo un atteggiamento di estrema gravità nel momento in cui abbandona la formula contenuta nella seconda parte del secondo comma dell'articolo 12.

Noi comunisti sosteniamo che il valore venale va determinato senza tenere conto degli incrementi di valore dipendenti direttamente o indirettamente dalla formazione e attuazione dei piani. La maggioranza sostiene invece che inserire nella legge questa formula significa cambiare il sistema previsto dalla legge di Napoli. Noi non riteniamo che le cose stiano in questi termini, perché se si stabilisse che gli incrementi di valore dipendenti dal piano non devono essere riconosciuti, non per questo noi bloccheremmo il valore venale dell'area, che nel corso del tempo subisce incrementi non solo in funzione dell'attuazione dei piani di zona ma per effetto di numerosi altri motivi che non sono neanche ponderabili e determinabili. Questi ultimi incrementi di valore vengono riconosciuti in base alla legge di Napoli; quello che vogliamo invece non sia riconosciuto, in base alla stessa legge, è il valore commisurato agli incrementi determinati dal piano.

La formula da noi proposta non determina dunque il blocco del prezzo delle aree al valore *ante* piano. Se significasse questo, allora avreste ragione voi, colleghi della maggioranza, e il sistema della legge di Napoli verrebbe modificato; noi diciamo invece che, pur risultando gli incrementi di valore riconosciuti, siano almeno depurati di quel particolare incremento determinato dall'attuazione dei piani. È chiaro che in questo modo il meccanismo della legge di Napoli e il sistema da essa previsto per il calcolo del valore venale delle aree verrebbe mantenuto e quindi la legge di Napoli potrebbe continuare ad essere applicata.

Secondo noi, quindi, sopprimere anche questa frase (volete applicare la legge di Na-

poli? Fatelo pure) significa violare l'ispirazione costituzionale sul concetto di proprietà e rifiutarsi di affermare un principio affermato già prima della Costituzione repubblicana, e significa ottenere il risultato (almeno a quanto ci è stato detto dai suoi esperti, onorevole ministro) automatico di far quintuplicare il prezzo delle aree agricole incluse nei piani, imporre cioè immediatamente alla collettività una taglia di centinaia e centinaia di miliardi a favore della rendita fondiaria.

Questo è fuori discussione. Credo sarebbe molto meglio (rispondo a una domanda posta in un'interruzione dal relatore Ripamonti al compagno Todros, il quale non ha risposto perché non l'aveva sentita) stabilire che le aree agricole vengano pagate al prezzo venale bloccato. Noi accetteremmo una soluzione di questo tipo che prevedesse che le aree agricole vengono pagate al prezzo venale bloccato e non aumentato costantemente dagli incrementi di valore derivanti dal piano.

È chiaro che, se questo famoso vantaggio che andate strombazzando esiste (cioè che si pagherebbe meno con la legge di Napoli di quanto non si paghi con la formula dei « due anni prima »), intanto per tutte le aree agricole — su questo non c'è contestazione — non è vero e non può esserlo. Potrebbe essere vero solo per le aree già edificabili incluse nei piani.

Il prezzo attuale che si consegue col meccanismo della legge di Napoli (che, per altro, non è mai il 50 per cento del valore venale, ma arriva al 60,65 per cento) potrebbe essere inferiore ai « due anni prima » se non sussistesse, in base alla legge di Napoli, tutta la dolorosa trafila di cause e il relativo contenzioso. Se oggi viene fissata, con la legge di Napoli, una indennità di esproprio di mille lire, si possono avere dieci anni di cause fino ad arrivare al Consiglio di Stato; alla scadenza dei dieci anni i periti stabiliranno la metà del valore venale che le aree avranno alla fine del giudizio, che generalmente supera il valore venale totale che si registrava all'inizio della controversia.

Questa è la verità. Riteniamo quindi che l'adozione di questo sistema debba essere assolutamente corretta dal mantenimento della formula di cui ho parlato. Voi compagni socialisti avete lungamente strombazzato il prezzo bloccato al 1958 come elemento fondamentale e qualificante della vostra partecipazione al Governo; la sinistra democristiana si è lungamente riempita la bocca del prezzo agricolo contenuto nel progetto Sullo. Voi,

compagni socialisti, che siete partiti da questa posizione, oggi pervenite, ve lo dico rispettosamente, all'umiliante situazione di essere più indietro dei fascisti, in quanto il deputato Guarra nella sua relazione di minoranza parla della necessità di non riconoscere gli incrementi di valore determinati dai piani. (*Commenti a sinistra*).

Per noi la legge di Napoli non ha importanza eccessiva: è un sistema come un altro. Lo abbiamo detto e lo ripetiamo. Siccome però ci sentiamo accusare in sordina di incoerenza relativamente alla nostra posizione sulla legge n. 167, dichiariamo che sostenemmo la legge di Napoli, quando si fece la legge n. 167. La sostenemmo, però, congiuntamente al principio del non riconoscimento degli incrementi di valore futuri per il quale ci siamo battuti.

I nostri emendamenti erano due. Il primo tendeva a sostituire al valore venale, diminuito del 25 per cento, l'articolo 43, quarto comma, del testo unico sull'edilizia economica e popolare. L'altro emendamento era il seguente: « Il valore venale delle aree comprese nel piano va riferito al tempo dell'espropriazione e va determinato senza tener conto di qualsivoglia incremento ». (*Interruzione del Ministro Mancini*). Il secondo emendamento, nelle nostre intenzioni (purtroppo sono costretto ad autocitarmi), mirava appunto a dare validità al vincolo decennale, a bloccare le aree. Io dicevo allora: « Noi intendiamo inserire il concetto che nelle indennità di esproprio non si deve tenere conto non solo degli incrementi di valore dipendenti dall'attuazione del piano, ma anche di quegli incrementi generali di valore che attraverso una serie di fattori diversi e imponderabili possono determinarsi per le stesse aree. In altre parole, vorremmo praticamente bloccare il valore delle aree al momento della formazione dei piani ». Questo lo abbiamo ripetuto continuamente, anche quando i democristiani volevano farci mitigare questo nostro concetto.

La proposta che proprio io formulai era di bloccare il valore di cui alla legge di Napoli. L'onorevole Cianca, ad un certo punto, propose di bloccare il valore delle aree a cinque anni prima della formazione dei piani, corrispondendo anche gli interessi.

Alla fine ella, onorevole Ripamonti — ella sa così bene sintetizzare spesso anche le cose non sintetizzabili, figuriamoci in questa materia che le è così chiara — disse: « Pertanto propongo per il secondo comma la se-

guente dizione, che potrebbe assorbire l'emendamento De Pasquale e l'emendamento subordinato Cianca: " Il valore venale è riferito ai due anni precedenti alla delibera comunale di adozione del piano, e va determinato senza tener conto degli incrementi di valore dipendenti direttamente o indirettamente dalla formulazione e attuazione del piano " ».

RIPAMONTI, *Relatore per la maggioranza*. Sostenni che fare riferimento a cinque anni prima della data di espropriazione significava vincolare le aree al tempo di formazione del piano (e se il Governo lo consentiva, anche a due anni prima), come un meccanismo per rendere operante il principio del non riconoscimento degli incrementi di valore. Questo principio non ha mai trovato applicazione dalla data della sua formulazione nella legislazione italiana.

TODROS. Ed oggi questo principio viene eliminato.

DE PASQUALE. Ella è d'accordo con me, quindi, onorevole Ripamonti.

Già ieri sera il compagno Pietro Amendola ha fatto alcuni rilievi a questo proposito. Noi ci troviamo in questa situazione: siamo davanti alle sue due relazioni sulla 167-A e sulla 167-B, a distanza di pochi anni. La cosa veramente allucinante è che l'onorevole Ripamonti nella prima relazione afferma che la 167 è buona e che pertanto non bisogna applicarla; nella seconda dice che la 167 è cattiva e che pertanto bisogna applicarla. Questo è quello che ella, in sostanza, dice. Ella era allora contro la legge di Napoli perché sosteneva praticamente il valore venale come sistema di indennizzo; ora sostiene la legge di Napoli, perché si tratta di respingere il sistema che evita la formazione di nuove plusvalenze.

RIPAMONTI, *Relatore per la maggioranza*. Io sostenevo che il valore venale proposto dal Governo viene depurato dall'incremento di valore e ridotto del 25 per cento.

DE PASQUALE. Ma ella accettò l'emendamento Lucifredi che proponeva il valore venale puro e semplice.

Ritornando all'argomento, noi riteniamo che in sostanza la Corte costituzionale ha lasciato in piedi la struttura chiedendo alcuni temperamenti (secondo noi derivanti dalle perturbazioni provocate dalla svalutazione monetaria) nel quadro di un sistema perfettamente costituzionale, come del resto sostanzialmente voi riconoscete, signori della maggioranza.

Quindi, se la Corte lascia in piedi questa struttura innovatrice, noi abbiamo il dovere di rafforzarla e non di indebolirla.

Desidero fare da ultimo un'altra considerazione, onorevole ministro, relativamente ai cambiamenti che voi intendete apportare all'articolo 18 della legge n. 167: la compravendita privata delle aree e le tradizionali pressioni per destinazioni edificatorie saranno esaltate dal sistema previsto dal disegno di legge governativo perché attraverso il combinato disposto degli articoli 1 e 5, i valori dei suoli saranno crescenti senza nessun vincolo serio per costruire case economiche e popolari. Anzi ci troviamo di fronte alla sostanziale soppressione dell'obbligo contenuto nell'articolo 18, con l'eliminazione della destinazione ai soggetti, cioè alle persone che hanno i requisiti per l'assegnazione di case economiche e popolari. Viene poi aumentato il canone di convenzione e ridotto a dieci anni il periodo di mancata libera disponibilità, e dopo dieci anni sarà possibile la piena utilizzazione sia dell'area sia delle case.

Di fronte a cambiamenti così profondi in ordine ai fini sociali che la legge si ripromette e così ingiustificati relativamente al reddito da concedere ai proprietari, come del resto ha riconosciuto anche l'onorevole Cucchi in Commissione, nel senso che il 5 per cento veniva considerato più che sufficiente alla remunerazione del capitale, si verificherà certamente la cosiddetta esaltazione del mercato privato delle aree.

Questo mercato, per dirla con parola cara ai democristiani, sarà poi « vitalizzato » dal complesso delle norme contenute nel disegno di legge. (*Interruzione del deputato Cottone*).

Stando così le cose, i fini sociali della legge n. 167 difficilmente saranno realizzati. È necessario perciò, onorevole ministro, modificare il provvedimento secondo i nostri suggerimenti. A questo scopo abbiamo presentato alcuni emendamenti che sono stati ampiamente illustrati sia in Commissione sia nel corso di questo dibattito. Noi non chiediamo che la maggioranza si porti su posizioni corrispondenti alle nostre o che rinunci alle scelte fatte relative alla legge di Napoli. Se avete fatto queste scelte, mantenetele pure. Noi ci limitiamo a rinnovare l'appello perché venga rispettata la sostanza della norma costituzionale e riaffermato il principio fondamentale della necessità di una nuova legislazione urbanistica in cui si dica chiaramente che non è dovuto alcun indennizzo per gli incrementi di valore creati dalle decisioni e dalle spese della collettività.

Noi, in definitiva, chiediamo questa unica modifica. Se la Camera risponderà positivamente alla nostra proposta, noi approveremo il disegno di legge e continueremo nel Parlamento e nel paese a lottare per andare avanti verso una nuova politica urbanistica ed edilizia. In caso contrario, saremo costretti ad esprimere la nostra condanna contro le deturpazioni operate dalla maggioranza e dal Governo ai danni della legge 167, rafforzando nello stesso tempo la nostra adesione ad una legge che abbiamo contribuito ad approvare in Parlamento ed applicare nel paese. Questa legge noi continueremo a difendere contro gli attacchi che subirà ancora, per assicurare un inevitabile sbocco alla riforma urbanistica, base essenziale di un nuovo sistema di vita per il nostro paese. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

CUCCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non mi soffermerò più del necessario per sottolineare l'importanza che la legge n. 167 ha assunto per i comuni e quindi il carattere di estrema urgenza che i comuni stessi attribuiscono alla sua approvazione. La spiegazione del grande interesse che la 167 riveste per i comuni è molto semplice. Essa rappresenta per un comune il primo strumento legislativo valido per un intervento su larga scala nel settore urbanistico inteso a correggerne il suo disordinato sviluppo e garantisce all'ente locale le condizioni per acquisire a costi tollerabili una riserva demaniale di adeguate proporzioni da utilizzare ai fini dell'avvio e dello sviluppo dell'attività edilizia economica e popolare.

È stato proprio nella misura in cui il caos urbanistico, l'azzonamento eccessivo e il grado di insalubrità dei nostri centri a forte accelerazione urbanistica venivano portati a limiti intollerabili, per la spinta incontrollata degli interessi privati che avevano dato luogo al fenomeno, che veniva evidenziata in modo drammatico l'impotenza giuridica del comune a modificare una tendenza ed a contrastare un fenomeno che facevano gravare sulla comunità una serie di conseguenze pesantemente negative, tali da pregiudicare seriamente le condizioni del loro sano sviluppo.

Ecco che, quando il Parlamento diede vita alla 167, non sembrò neppure vero ai nostri comuni di poter finalmente disporre di uno strumento che li abilitava a competenze nuove e conferiva loro nuovi poteri nel campo urbanistico e dell'edilizia economica e popolare. E,

pur essendo la 167 uno strumento che trovava e trova i propri limiti in una funzione di carattere settoriale e congiunturale, fu ed è apprezzata per quello che effettivamente è: un meccanismo di rottura del vecchio sistema che, offrendo limitate ma significative possibilità di realizzare completamente un intervento nel settore dell'edilizia residenziale nonché di coordinare e di correggere i difetti più macroscopici presenti nel processo di sviluppo dei nostri centri urbani, apre nuove prospettive per una nuova disciplina più generale e più razionale.

Ecco dunque, dopo l'approvazione della 167, un fiorire di iniziative dei comuni, di tutti i comuni, per mettersi in condizioni di adempiere le formalità e le prescrizioni della nuova legge, esprimendo un interesse e un impegno veramente encomiabili. Allo stato attuale, circa 400 comuni, tra obbligati e non obbligati, hanno adottato i piani di zona, 107 sono già stati approvati e aspettano solo di entrare in funzione. Non sono pochi, se si considera la modestia dei mezzi tecnici di cui molti comuni italiani dispongono, specie quando, come per la 167, si tratta di affrontare compiti nuovi. Vi sono poi molte centinaia di altri comuni che hanno in corso l'attività preliminare all'adozione dei piani di zona. Possiamo affermare, dunque, che attorno alla 167 si sono concentrati negli ultimi due anni l'impegno e l'attività dei nostri comuni.

È naturale, quindi, la grande preoccupazione ingenerata dalla sentenza della Corte costituzionale, non tanto per il contenuto della sentenza stessa (che chiaramente legittima le finalità e i presupposti della 167), quanto per il fatto che, comunque, le eccezioni sollevate pongono delle more nell'attuazione della legge. Si trattava e si tratta perciò, da parte del Parlamento italiano, di introdurre nella legge in discussione le opportune modifiche affinché essa possa entrare in funzione il più presto possibile, a tranquillità dei comuni tanto impegnati e per il doveroso obbligo verso la comunità nazionale, che da questo provvedimento trarrà giovamento. A questa cura si è dedicato il Governo che ha presentato un proprio disegno di legge che poi la Commissione lavori pubblici ha deciso di prendere come progetto base, attorno al quale si è sviluppata una lunga e appassionata discussione.

Noi socialisti voteremo a favore del disegno di legge, tanto più che esso, con qualche emendamento, potrà essere ulteriormente perfezionato. Desidero tuttavia dissipare un eventuale dubbio che il nostro « sì » abbia un

carattere puramente formale senza il sostegno di un profondo convincimento.

Il Parlamento è chiamato a modificare il vecchio testo per ovviare alle eccezioni che la Corte costituzionale ha ritenuto, con il suo insindacabile giudizio, di sollevare su due questioni: quella della dissociazione, e quindi sulla conseguente disparità di trattamento; quella del serio ristoro, quindi sull'indennizzo.

Secondo me, a questo punto si tratta di colmare le lacune aperte dalla sentenza della Corte costituzionale e di legiferare in modo che la legge operi con la massima urgenza. Naturalmente, al Parlamento si impone una prima scelta fondamentale prescindendo da ogni altro ragionamento: occorre che il provvedimento abbia i maggiori margini di sicurezza rispetto ad eventuali, ulteriori eccezioni da parte della Corte costituzionale.

Se non si tengono presenti i motivi che ci hanno portato a discutere nuovamente la 167, evidentemente si rischia di spaziare su una serie di principi e di affermazioni, come ha fatto il collega De Pasquale, il quale dice sempre cose interessanti, per cui lo ascolto sempre molto volentieri. Perciò si è fatta la scelta del meccanismo della legge di Napoli, che due sentenze della Corte costituzionale, come i colleghi sanno, hanno ritenuto costituzionalmente legittima. Questa scelta, dovuta alle condizioni nelle quali dobbiamo operare, avrà influenze favorevolissime per quanto riguarda l'obiettivo fondamentale da realizzare, cioè l'urgenza della operatività della nuova legge. È evidente, però, che potranno sorgere alcune implicazioni negative per quanto riguarda alcuni aspetti della legge di Napoli, la quale non è stata certamente elaborata e adottata per rendere operanti i piani della legge n. 167. Bisogna cioè vedere se la legge di Napoli ovvia all'eccezione sollevata sul problema del serio ristoro.

Secondo me, si potrà pure discutere sul meccanismo introdotto nel disegno di legge governativo relativamente a quel 2 per cento che dovrebbe, *grosso modo*, rappresentare un elemento di equilibrio all'interno del sistema del piano per le singole proprietà, ma è indubbio che esso è al riparo da eventuali eccezioni di incostituzionalità, in quanto si tratta di una percentuale pagata sugli indennizzi di anno in anno ed è quindi strettamente afferente ai valori del mercato immobiliare compresi nei piani di zona.

Altrettanto non si può dire, ad esempio, per la proposta liberale di introdurre un meccanismo ancorato a valori esterni al mercato immobiliare, quale potrebbe essere il conge-

gno della scala mobile o quello della svalutazione monetaria, perché allora noi introdurremmo un collegamento tra due elementi non omogenei e quindi potremmo essere oggetto di eventuali nuove eccezioni di incostituzionalità.

Su questo punto desidero fare un'affermazione molto precisa. Non so se l'intendimento del Governo sia stato male interpretato o se si sia equivocato nel merito (spero che ciò sia comunque avvenuto in buona fede), ma quel che mi preme rilevare è che il meccanismo del 2 per cento, sul quale, ripeto, si può discutere per quanto concerne l'aspetto quantitativo, non può e non deve essere considerato come un indennizzo di vincolo. Dico questo perché mi è sembrato che nel discorso dell'onorevole De Pasquale sia affiorata la preoccupazione che il meccanismo del 2 per cento rappresenti appunto un indennizzo di vincolo, principio che certamente sarebbe molto grave.

In definitiva, si tratta soltanto e semplicemente di un meccanismo introdotto per evitare una disparità di trattamento che, considerata la validità decennale o dodecennale del piano, potrebbe avere ripercussioni sull'esproprio delle aree.

È ovvio che non ci siamo limitati a considerare soltanto gli aspetti relativi all'urgenza dell'operatività della nuova legge e alla garanzia da eventuali eccezioni di incostituzionalità, ma abbiamo soprattutto considerato il problema del costo di questo nuovo meccanismo. Al riguardo, la risposta è molto chiara e serve ad eliminare tutte le critiche che sono state avanzate, le quali, a dire il vero, sono alquanto generiche. È, infatti, dimostrabile che l'applicazione della legge di Napoli consente di dare attuazione alla legge n. 167 con un costo minore rispetto al vecchio meccanismo.

Anche a tale riguardo occorre chiarire un equivoco. La battaglia condotta su questo terreno, che indubbiamente proseguirà anche dopo la conclusione del presente dibattito, ha visto anche noi in prima linea, 4 o 5 anni fa, cioè nel momento in cui è sorto il problema della necessità di una legge basata sull'ancoramento dei valori.

Oggi il ragionamento deve essere diverso perché ci troviamo in un momento diverso. Quattro o cinque anni fa, quando eravamo in piena curva ascendente di tutti i valori del mercato immobiliare, porre il problema dell'ancoramento retroattivo dei valori di tale mercato significava una garanzia; ma oggi siamo collocati in un altro momen-

to, rovesciato rispetto al precedente, in un momento in cui si verifica un decremento progressivo permanente dei valori di mercato. Questa è la realtà.

CIANCA. Ed allora vogliamo immobilizzare questa realtà?!

CUCCHI. Sono disposto a sostenere un dibattito su questi problemi a condizione che esso si basi sui dati di fatto e non su affermazioni generiche.

La verità è che se noi oggi dovessimo applicare il meccanismo proposto dall'onorevole Curti secondo il quale si dovrebbe avere l'ancoramento dei valori al 1° gennaio 1960, chiunque potrebbe dimostrare che, in definitiva, verremmo a pagare molto di più rispetto all'applicazione del meccanismo della legge di Napoli.

DE PASQUALE. E le aree agricole?

CUCCHI. Esaminiamo una questione per volta. Parlerò poi anche delle aree agricole.

Ed allora perché tutto questo? Perché è evidente che ci troviamo in una fase discendente dei valori immobiliari. Tutti voi sapete meglio di me che è bastato parlare della legge n. 167 e della legge urbanistica per provocare una caduta di tali valori. Quindi, se noi cerchiamo di ancorare il valore dell'indennizzo ad un periodo anteriore, con un criterio retroattivo, facciamo un ragionamento sbagliato perché creiamo le condizioni per pagare indennizzi superiori ai valori reali, appunto perché attraversiamo una fase di decremento dei valori immobiliari. Perciò non bisogna fare un mito dello schema originario della legge n. 167.

BUSETTO. La sua valutazione è generica e comunque quella situazione non si verifica nelle zone di espansione dei centri urbani.

CUCCHI. Mi sono sforzato di addurre argomenti seri. Naturalmente, tutti gli argomenti sono pur sempre opinabili.

A mio avviso se oggi, indipendentemente da tutte le altre garanzie di carattere costituzionale che offre la legge di Napoli, dovessi operare una scelta tra un sistema che ammette l'ancoramento ai valori precedenti ed un altro che consente un intervento permanente, quali che siano i valori di mercato, con un pagamento che varia dal 52, al 55, al 60 per cento del valore medio tra quello venale e il costo dei fitti, non avrei dubbi a scegliere la legge di Napoli. Ciò indipendentemente dall'altro ragionamento, che del resto è determinante e fondamentale, che la legge di Napoli costituisce una garanzia, con ampio margine di sicurezza per ciò che concerne

eventuali eccezioni da parte della Corte costituzionale.

Del resto mi pare che anche nella relazione Ripamonti è detto che quanto meno l'applicazione di questo meccanismo, almeno per un certo periodo (non sappiamo quali movimenti potrà subire il mercato) ma certamente tra due o tre anni, avrà un costo minore rispetto a quello precedente.

E vengo al problema delle aree agricole. Intendo esprimere senza reticenze il mio pensiero in proposito, anche se non tutte le mie osservazioni serviranno a sostenere il mio ragionamento. È vero che con l'applicazione della legge di Napoli si premiano le aree agricole e si puniscono le aree edificabili. Quindi non si può affermare che con il meccanismo scelto della legge di Napoli si faccia una legge arretrata, che favorisce la proprietà privata; semmai si può dire che questo tipo di meccanismo, che non può essere posto in discussione perché altrimenti incorreremmo ulteriormente in serie probabilità di venir colpiti da altre sentenze della Corte costituzionale, questo meccanismo, che pure ci mette al riparo dalle disparità sul piano costituzionale, determina disparità di trattamento sotto il profilo economico. Quindi possiamo dire che mentre da una parte questo meccanismo rivaluta le aree a verde, dall'altra colpisce in una misura maggiore rispetto a prima le aree ex edificabili.

Ci si è pertanto preoccupati, nei limiti in cui è possibile intervenire nella logica del sistema scelto della legge di Napoli, di porci al riparo anche da determinati inconvenienti che questa legge — come ho detto prima — determina e si è elaborato un emendamento con il quale si cerca di ovviare in parte alle disparità economiche di trattamento che la legge determina operando sugli oneri di urbanizzazione. Il ragionamento mi pare sia abbastanza coerente. In fondo quando con questo tipo di meccanismo noi mettiamo sullo stesso piano tutti i tipi di aree indipendentemente dal loro grado di maturazione agli effetti della edificabilità, per poi raggiungere lo scopo, che è quello di edificare, dobbiamo intervenire con opere di urbanizzazione che avranno costi crescenti nella misura stessa in cui l'area è meno matura. E allora che se siamo in grado di mettere a carico della collettività gli oneri di urbanizzazione, quelli che in fondo rendono edificabile l'area, noi avviamo in larga parte ai difetti sostanziali che il meccanismo della legge di Napoli determina.

Vediamo che cosa comporta l'urbanizzazione primaria e secondaria delle aree. Ho i

dati relativi alla città di Milano, che si possono assumere come abbastanza indicativi. Un'opera di urbanizzazione primaria viene a costare 1.685 lire al metro cubo, il che vuol dire circa 120 mila lire di incidenza area locale. Un'opera di urbanizzazione secondaria ha un costo molto più elevato, trattandosi di scuole, mercati, viali attrezzati: 2.258 lire al metro cubo, 170 mila lire di incidenza area locale.

L'una e l'altra offrono un onere da utilizzare, nel senso che viene posto a carico della proprietà in rapporto al volume edificabile ed anche in rapporto al grado di maturazione dell'area, di circa 300 mila lire di incidenza area locale.

Perciò con questo intervento, che naturalmente sarà più gravoso per le ex aree a verde rispetto alle ex aree edificabili, non dico che si risolva il problema dell'equità di trattamento sul piano economico, ma indubbiamente si introduce un correttivo sostanziale rispetto alla implicazione negativa che la legge di Napoli determinava; e il fatto che questi elementi debbano essere inseriti in una convenzione e questi problemi debbano essere risolti prima della concessione della licenza edilizia mi pare dia anche ai comuni una certa latitudine per poter valutare volta a volta, luogo per luogo, a seconda della entità dei fenomeni, la giusta misura d'intervento, al fine di attenuare per quanto possibile le eventuali disparità che verrebbero a determinarsi.

Desidero ora occuparmi brevemente dell'articolo 5 di questo provvedimento, anche perché ne hanno parlato poco fa il collega De Pasquale e ieri il collega Ivano Curti: cioè della questione del massimale di reddito concesso allorché si restituiscono alla proprietà le aree bloccate perché si costruisca su di esse. Effettivamente nel vecchio progetto avevamo un 5 per cento di massimale, che nel nuovo è stato portato al 6,5 per cento. Anche a tale riguardo è opportuno un emendamento, che verrà presentato, al fine di evitare che si introduca nella legislazione un elemento fisso che può portare a stabilire parametri determinando riflessi negativi su altri settori. D'altra parte nella stessa relazione che accompagna il progetto di legge governativo si accenna al 6,5 per cento come ad un massimo, cioè si prevedeva che si sarebbe trattato probabilmente di un tasso inferiore, ma si voleva lasciare una certa elasticità. In tal caso conviene togliere il 6,5 per cento senza neppure rimettere il vecchio 5 per cento, anche sulla base di quanto ha affermato ieri l'onorevole Ivano Curti, che cioè da Crotone a Milano possono esservi di-

versi criteri nella fissazione dei massimali. L'importante è che siano i consigli comunali nella loro autonoma valutazione a fissare questi massimali; e tali massimali, questi canoni vincolati per dieci anni, devono essere inseriti nella convenzione che rappresenta l'atto preliminare perché si possa dar luogo alla costruzione degli immobili.

Ciò desideravo modestamente esporre in ordine a questo provvedimento che, come ho già dichiarato, il gruppo socialista voterà. Mi auguro di essere riuscito a dimostrare come l'assenso mio e del mio gruppo al disegno governativo sia sorretto dall'intimo convincimento che esso è, allo stato delle cose, quello che offre le maggiori garanzie dal punto di vista costituzionale ed il meno oneroso per i comuni, almeno entro il presumibile periodo di 2-3 anni.

Questi due elementi che caratterizzano il provvedimento liquidano da soli la critica che si tratti di una soluzione più arretrata rispetto alla vecchia legge n. 167, e dimostrano l'inconsistenza e la strumentalità di chi arriva a sostenere che si tratti addirittura di una soluzione volutamente più arretrata.

Se il Parlamento e il Governo accoglieranno alcuni emendamenti che verranno proposti, saranno introdotti alcuni correttivi che, senza mettere in discussione il meccanismo della legge di Napoli, ne ridurranno alcune implicazioni negative. In tal modo siamo certi che si possa affermare che il Parlamento e il Governo avranno adempiuto il loro obbligo di conferire, in modo corretto e nel pieno rispetto delle originarie finalità della 167, validità a questo strumento che i comuni italiani giustamente considerano indispensabile per realizzare lo sforzo in atto di intervenire con efficacia nella politica urbanistica e in quella della casa. Vi è da augurarsi che il Parlamento possa quanto prima occuparsi della legge urbanistica; ma intanto consegnare ai comuni una 167 valida e operante significa dotarli di un potere e di una capacità di intervento in materia urbanistica tali da correggere le deformazioni più rilevanti del processo di sviluppo delle nostre comunità urbane.

Se vi è, dunque, un invito che il gruppo socialista si sente di fare alla Camera in questo momento, è che si proceda con la maggiore speditezza possibile all'approvazione del provvedimento in esame; e quando anche l'altro ramo del Parlamento dovesse dare la propria approvazione, avremo reso — credo — un servizio importante alla comunità nazionale. (*Applausi a sinistra e al centro — Congratulazioni.*)

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

TAVERNA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non era mia intenzione prendere la parola su questo disegno di legge dopo quello che è stato detto ieri esaurientemente dal collega onorevole Cottone, ma lo faccio più che altro per un dovere di coscienza, perché sento che questa legge, più che favorire la edilizia e dare incremento alle costruzioni di case popolari, rappresenta una punizione per i proprietari delle aree fabbricabili, siano esse dichiarate tali o siano ancora allo stato agricolo.

La Corte costituzionale ha invalidato l'articolo 12 della legge n. 167 in quanto le modalità da esso fissate per il pagamento non offrivano un giusto ristoro agli espropriati. Infatti, il valore dell'indennità restava ancorato a due anni prima della deliberazione comunale di adottare il piano edilizio. Tuttavia, l'indennità prevista dall'articolo 12 era pur sempre riferita al valore venale dei terreni, anche se si determinava una ingiustizia verso coloro che sarebbero stati espropriati e pagati a maggiore distanza di tempo dai primi, cioè fino a 12 anni dall'adozione del piano. Tale mancanza di equità è stata giustamente, come avevamo previsto, rilevata dalla Corte costituzionale.

Oggi, però, il disegno di legge governativo viene a peggiorare le cose, perché, forse per la preoccupazione di uniformare il sistema di esproprio a quello della legislazione precedente, il Governo vuole introdurre il sistema della legge per il risanamento della città di Napoli, un sistema che, essendo stato previsto per la particolare situazione napoletana, non si può applicare alle fattispecie considerate dalla legge n. 167. Anzi, se il sistema di indennizzo della legge di Napoli verrà introdotto nella legge n. 167, vi è da aspettarsi che la Corte costituzionale sarà chiamata nuovamente a pronunciarsi, e così resteremo con le aree bloccate e con l'edilizia popolare ferma ancora per altro tempo, con ingente danno per i proprietari dei terreni vincolati e certamente senza alcun incremento delle costruzioni edilizie.

Se era ingiusto l'indennizzo dell'invalidato articolo 12, il nuovo indennizzo proposto dal Governo è più ingiusto ancora e somiglia più ad una confisca che non ad un esproprio. L'indennizzo della legge di Napoli, infatti, mentre nella situazione per la quale fu adottato aveva lo scopo di rialzare il valore della proprietà, introdotto nella legge n. 167 ver-

rebbe a ribassare di molto, rispetto all'articolo 12, tale valore.

Il legislatore del 1885, infatti, aveva dinanzi delle costruzioni malsane da demolire, con canoni locatizi altissimi, a causa della loro posizione centrale, utile specialmente sul piano commerciale; ma noi stiamo per espropriare terreni — salvo piccole eccezioni — dove praticamente il reddito capitalizzato è bassissimo e rappresenta oggi da 5 a 20 lire al massimo per metro quadrato, almeno nella mia provincia.

A conti fatti, il nuovo indennizzo proposto dal Governo viene ad essere non superiore al 40 o al massimo 45 per cento del valore venale del momento. Se questa non si chiama confisca, allora, onorevole ministro, non so che cosa sia la confisca.

Ma vi è un altro fatto che verrebbe a colpire gli espropriati, e cioè che facendo la media fra il valore venale dell'area e il coacervo dei redditi, mentre, come si è detto, questi sono bassi, anche il valore venale delle aree sarà basso per effetto del deprezzamento dovuto alla loro inclusione nei piani comunali e quindi dei vincoli relativi. In media, perciò, col nuovo sistema di indennizzo si viene a partire da una base che è calcolabile al 40 per cento di quella dell'esproprio secondo l'invalidato articolo 12.

Per rimediare a questo sistema così ingiusto e a questa confisca nei confronti dei privati, che cosa propone il Governo? Per tutti coloro che oggi « godono » il bel vantaggio di avere le aree bloccate con le prospettive sopra descritte, il Governo, a copertura della svalutazione monetaria che recentemente si è aggirata sul 6 per cento all'anno, a copertura del ritardo inevitabile nei pagamenti, a corresponsione di un interesse che giustamente spetta ai proprietari, fissa un'aggiunta del 2 per cento, cioè un tasso ridicolo e inferiore all'interesse legale! Questo significa mettere il capestro al collo di un gran numero di cittadini e specialmente di risparmiatori. E tutto ciò perché? Per la semplice ragione che si è voluto fare un piano colossale di edilizia economica e popolare senza che vi siano i denari per finanziarlo.

Sarebbe doveroso da parte del Governo compensare i proprietari soggetti ad espropriazione e ad indennizzazione differita nel tempo in ragione dell'aumento del costo della vita o, almeno, di un annuale interesse del 5 per cento che poi non sarebbe altro che l'interesse legale di cui gode qualunque credito nella vita privata.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'8 LUGLIO 1965

Ma i difetti del disegno di legge governativo non sono soltanto questi. V'è anche la proposta riguardante la sostituzione del vecchio articolo 16 della legge n. 167. Se l'articolo 16 creava una sperequazione fra proprietari cui rimaneva la possibilità di costruire per proprio conto e quelli ai quali questa possibilità era tolta, ora il Governo introduce un'altra discriminazione escludendo la possibilità di presentare domanda di costruire per quei proprietari le cui aree siano vincolate a determinate destinazioni. Anche qui è probabile che la Corte costituzionale dovrà nuovamente esprimersi, perché vi sarà chi ricorrerà.

Ora, anziché dare la facoltà di presentare domanda di costruire, sarebbe più giusto dare a tutti la facoltà di costruire, sia al singolo sia a più proprietari riuniti in consorzio, lasciando a loro carico il contributo alle spese di urbanizzazione. Questa impostazione verrebbe ad eludere ogni pericolo di incostituzionalità.

Comunque, la possibilità dei privati di costruire sulle proprie aree va valutata per quello che è. Sotto l'impero della legge n. 167 non risulta che alcuno si sia avvalso di tale facoltà, date le limitazioni e le sanzioni imposte dagli articoli 16, 17 e 18. Infatti, chi poteva avere la convenienza a costruire di questi tempi, se non per gravi necessità proprie, tenuto anche conto che di solito le aree in questione sono piuttosto periferiche e tenuto conto del pericolo di non poter rispettare i termini? Evidentemente avrebbe potuto avere la convenienza di costruire solo chi avesse inteso farlo non per sé, ma per affittare l'abitazione a terzi. Ma a mettere in guardia i proprietari che avessero avuto tale intenzione provvedeva anche l'articolo 18, il quale fra l'altro precostituiva un affitto da contrattarsi non con l'inquilino, bensì con il comune, e destinato a rimanere bloccato per 15 anni nella misura lorda del 5 per cento su un costo fittizio. Un canone locativo che, invece di un guadagno, costituiva una perdita sicura per 15 anni! Chi è, oltre allo Stato, disposto a fare simili investimenti antieconomici?

Il Governo finalmente si è accorto dell'errore e oggi propone modifiche che potrebbero anche essere accettabili, salvo che il termine dell'affitto bloccato va ridotto ulteriormente, e cioè va portato a 5 anni anziché a 10, e salvo che va ulteriormente migliorata la percentuale di ragguaglio del fitto, poiché il 6,50 per cento calcolato sul nudo costo costruttivo è insufficiente.

Mettiamoci nei panni di chi ha costruito una casa da affittare sulla propria area vincolata dalla legge 167. Costui ha cominciato col prendere a prestito una metà del capitale al tasso che inciderà sul costo in ragione del 4,50 per cento.

Un ulteriore 1,6 per cento gli costerà la manutenzione straordinaria dell'immobile; un altro 0,40 pagherà di oneri fiscali, e siamo già ad una quota di 6,50 per cento, alla quale si deve aggiungere almeno un 2,5 per cento di interessi legali sulla parte di capitale proprio e 1,5 per cento di spese di gestione, considerando anche la difficoltà di trovare inquilini, specie finché le zone non siano interamente urbanizzate e dotate di servizi: il tutto porterà ad un valore pari al 10,50 per cento.

Il disegno di legge governativo fissa un tasso del 6,50 per cento che può coprire soltanto gli interessi sui capitali mutuati e propri, mentre non computa la manutenzione straordinaria. Pertanto bisogna che quel tasso del 6,50 per cento, calcolato al netto delle spese di gestione e manutenzione ordinaria, venga elevato di almeno uno 0,50 per cento per consentire un normale reddito (pari all'interesse legale vigente per ogni credito) e cioè al 5 per cento sul capitale proprio investito, elevando il tasso proposto dal 6,50 al 7 per cento. Altrimenti queste abitazioni potranno dare una certa entrata solo a coloro che abbiano la fortuna di costruirle con capitale interamente proprio; ma questi cittadini troveranno sempre investimenti migliori per collocare a frutto il proprio denaro, al di fuori dell'edilizia economica e popolare, dove i rischi per morosità, deperimento degli immobili e mancati affitti sono tali da non invogliare.

Occorre quindi riflettere bene sulle cifre, anche perché una ripresa dell'attività edilizia privata dipenderà senz'altro da come verrà modificata la legge n. 167 e dalla convenienza che i privati potranno incontrare a costruire o meno abitazioni.

Pertanto la modifica deve essere fatta in modo da aumentare il tasso relativo al canone d'affitto o al 10,50 per cento al lordo delle spese o al 7-7,50 per cento al netto delle spese e degli oneri. Una tale determinazione non sarebbe affatto eccessiva.

Per terminare vorrei osservare che, se vogliamo che la 167 offra la possibilità all'edilizia di riprendersi, è necessario fare una legge che, pur ammettendo l'espropriazione, dia all'espropriato la possibilità di ottenere un compenso che gli permetta di continuare a vivere la sua vita di risparmiatore; e ciò per

lo sviluppo dell'edilizia in generale e delle case popolari in particolare. (*Applausi*).

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

Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza onorevole Guarra.

GUARRA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la nota sentenza della Corte costituzionale sulla illegittimità di una parte dell'articolo 12 e di una parte dell'articolo 16 della legge 18 aprile 1962, n. 167, ci porta ad un duplice ordine di considerazioni.

La prima è che la illegittimità costituzionale riguarda soltanto aspetti secondari della legge.

Sento il dovere, così come ho fatto in Commissione, di rendere atto al ministro della bontà delle dichiarazioni da lui rese al Consiglio superiore dei lavori pubblici quando l'ordinanza del Consiglio di Stato rimise alla valutazione della Corte costituzionale la legge n. 167. Il ministro disse allora che il giudizio pendente della Corte costituzionale non doveva arrestare il cammino della pubblica amministrazione nel preparare l'attuazione di questa legge, perché una simile stasi avrebbe rappresentato una grave iattura per il paese.

La dichiarazione del ministro ha avuto pronta rispondenza nella pronuncia della Corte, che ha ritenuto incostituzionali soltanto alcuni aspetti per così dire metodologici della legge n. 167. La sentenza dichiara infatti illegittimo soltanto lo strumento adottato dal legislatore del 1962 per rendere attuale un principio già sancito nella legislazione urbanistica della nostra nazione, quello cioè di depurare dall'ammontare dell'indennizzo tutte le plusvalenze dovute agli incrementi direttamente o indirettamente derivanti dal piano regolatore o dai piani particolareggiati, come quelli previsti appunto dalla legge n. 167.

La Corte costituzionale non ha dichiarato incostituzionale e quindi illegittimo il principio in base al quale l'ammontare dell'indennizzo dovrebbe essere depurato delle plusvalenze dovute direttamente o indirettamente all'adozione e all'approvazione dei piani regolatori, ma ha ritenuto illegittimo il metodo adottato dal legislatore, quello cioè di bloccare ad una data antecedente il prezzo delle aree. Ciò perché la legge n. 167 prevedeva l'attuazione dei piani in dieci e in alcuni casi in dodici anni, il che avrebbe portato, dati anche i prevedibili perturbamenti economici, a stabilire un prezzo che sarebbe

stato praticamente irrisorio anche nei confronti dell'originario valore del bene.

Il giudizio di illegittimità della Corte non riguarda però il valore che il bene viene ad assumere a seguito delle indicazioni del piano regolatore, ma il prezzo che il bene ha, nella sua obiettività, prima delle scelte del piano regolatore. Per fare un esempio, ammesso che vi fosse stato un comune in grado di adottare un piano subito dopo l'approvazione della legge del 1962, esso avrebbe potuto valutare l'area in base al prezzo agricolo del 1960. Nell'ipotesi in cui il piano fosse stato adottato nel 1972 (ossia entro il termine di un decennio stabilito dalla legge) l'indennizzo allora corrisposto sarebbe stato irrisorio nei confronti dello stesso prezzo agricolo del bene, tenuto anche conto della prevedibile svalutazione monetaria.

Ecco perché la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo il riferimento ad una data fissa, senza correttivi, ed ecco perché noi riteniamo valido, giusto e applicabile anche sotto l'aspetto della sua costituzionalità il meccanismo previsto dalla legge di Napoli, che però a nostro avviso andrebbe corretto nel senso che dal valore bisognerebbe togliere gli incrementi dovuti alle indicazioni del piano regolatore. Non mi sembra che ciò sia impossibile, come invece voi, colleghi della maggioranza, avete sostenute e come è stato affermato dal relatore per la maggioranza.

Che cosa dice l'articolo 13 della legge di Napoli? « L'indennità dovuta ai proprietari dell'immobile espropriato sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio ».

Dovreste spiegare sotto l'aspetto giuridico in senso lato e sotto quello costituzionale in senso più stretto quale perturbazione all'equilibrio di questo articolo si porta quando si sostiene che il valore venale (che deve essere computato ai fini dell'espropriazione delle aree per l'edilizia economica popolare) va depurato degli incrementi di valore dovuti alla scelta pubblica. Si computa il valore venale, ma è quello proprio del bene secondo la destinazione che il bene stesso aveva prima della scelta urbanistica, vale a dire prima della scelta pubblica.

Si dice (mi sembra che questo sia stato accennato anche dal ministro in una sua interruzione) che così facendo incapperemmo in quella censura della Corte costituzionale che riguarda l'irrisorietà del prezzo perché noi toglieremo il 50 per cento del 50 per cento.

Ebbene, dobbiamo richiamare la nostra attenzione su quanto la Corte costituzionale

ha stabilito in diverse sue decisioni sulla concretezza del prezzo dell'espropriazione che, secondo la Corte, deve rappresentare un « serio ristoro », ma non l'equivalente economico del bene.

Onorevole ministro, mi sia consentito di leggere una pagina della pregevole pubblicazione *Ricerca sull'urbanistica*, che il segretariato generale della Camera dei deputati ha voluto darci affinché si arricchissero le nostre conoscenze in materia urbanistica, un libro che risulta veramente prezioso. Orbene, dagli *Atti* dell'Assemblea Costituente risulta che l'indennizzo ha perduto, nella nostra Costituzione, quella qualifica di « giusto » attribuita all'indennizzo stesso dall'articolo 29 dello statuto albertino e dall'articolo 834 del codice civile. Questa eliminazione, si legge nella pubblicazione predetta, « fu dovuta proprio all'intento di non pregiudicare la questione, se l'indennizzo debba o non rappresentare in ogni caso l'equivalente economico del bene espropriato. In effetti, la giurisprudenza della Corte costituzionale nega che l'unico criterio di determinazione dell'indennizzo consentito dalla Costituzione sia quello del valore venale. Abbiamo già richiamato, a proposito dell'articolo 24, la sentenza della Corte costituzionale 25 marzo 1957, n. 61, riguardante le norme sull'indennizzo in tema di espropriazioni per la riforma fondiaria. Occorre adesso aggiungere che la stessa Corte (sentenza 18 febbraio 1960, n. 5) ha espressamente dichiarato la legittimità costituzionale dell'articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sul risanamento della città di Napoli (richiamato dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, contenente provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per lavoratori: il cosiddetto « piano Fanfani »), considerando che, ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione, l'indennizzo può non corrispondere al valore venale dell'immobile, sempreché non si riduca ad un indennizzo puramente simbolico ed apparente ».

Ma l'indennizzo « simbolico ed apparente » non deve avere riferimento al valore che il bene espropriato assume a seguito della scelta pubblica, ma sempre al valore che il bene aveva prima che la scelta pubblica lo trasformasse da area agricola in area edificabile. Onorevole ministro, dobbiamo tenere presente che i piani della legge n. 167 riguardano per la maggior parte dei casi terreni agricoli e non terreni che già sono edificabili per precedenti piani. È evidente che quando noi parliamo di depurazione degli incrementi di va-

lore dovuti alla scelta del piano, noi parliamo dei piani della 167, non ci riferiamo ad aree che abbiano già la destinazione di aree edificabili ma che abbiano già un mercato come aree agricole.

Ecco perché ci è sembrato veramente assurdo il ragionamento fatto in Commissione da un illustre consigliere di Stato, il quale ha testualmente affermato che secondo la nostra Costituzione il valore della proprietà è tutto il valore che la proprietà ha comunque acquisito in un determinato momento. Noi rigettiamo tale definizione, perché questo significherebbe veramente affermare il diritto di proprietà *tout court*, significherebbe veramente riaffermare il diritto romanistico del dominio assoluto della proprietà.

Vi è stata un'evoluzione, signor ministro, nella nostra nazione: ne ha fatto cenno anche il collega De Pasquale. Nonostante lo statuto albertino, che parlava di inviolabilità del diritto di proprietà, vi è stata un'evoluzione continua del diritto di proprietà, dei suoi limiti, dei confini, della funzione sociale che il diritto di proprietà andava acquistando. Non vorrei certamente fare dell'apologia nel dire che questa è la dimostrazione che in un certo momento vi è stato un fatto rivoluzionario nel nostro paese, se è vero che, vigente quello statuto, si è dato un contenuto diverso al diritto di proprietà, anzi, si è attribuita al diritto di proprietà una funzione sociale.

Diceva ieri a questo proposito l'onorevole Cottone che i liberali non difendono i proprietari, ma la proprietà. Questo è un fatto che credo non abbia alcuna rilevanza, perché è assurdo parlare dei proprietari senza la proprietà; tutto ciò che si dà alla proprietà lo si dà ai proprietari, tutto ciò che si toglie ai proprietari si toglie alla proprietà.

La questione è un'altra: è quella di stabilire in concreto qual è la funzione sociale della proprietà. In realtà, parlare di funzione sociale della proprietà in senso astratto significa dire qualcosa che può stare bene in una Carta costituzionale, nei principi programmatici; ma nel riferimento concreto, nel campo urbanistico, dove l'interesse pubblico si scontra continuamente col diritto di proprietà e ne delimita i confini nell'interesse della comunità nazionale, che significato ha la funzione sociale della proprietà, se non mettere la proprietà al servizio della comunità nazionale? E se noi stabiliamo che dare in concreto una casa a coloro che vivono a reddito fisso, ai ceti meno abbienti, ai lavoratori, rappresenta un fatto di interesse col-

lettivo, un fatto di interesse pubblico, un fatto sociale, allora noi dobbiamo in questo momento rendere attuale quel principio astratto e generico della funzione sociale della proprietà.

D'altronde un'altra costituzione, che pure ha retto l'Italia per alcuni anni, sanciva che quello della casa non è soltanto un diritto di proprietà (forse vi scandalizzerete, ma questo è stato scritto nei 18 punti del « manifesto di Verona ») ma è un diritto alla proprietà. Questo lo ripete l'articolo 47 della nostra Costituzione, laddove sancisce che la Repubblica favorisce l'accesso alla proprietà dell'abitazione. E come si favorisce in concreto questo accesso alla proprietà dell'abitazione, come si rende concreto questo diritto alla proprietà dell'alloggio da parte del cittadino, se non abbassando il costo della casa, e prima di tutto abbassando il costo dell'area, che è una delle componenti principali del costo complessivo dell'alloggio?

Ecco che per abbassare il costo delle aree da destinare all'edilizia popolare ed economica, bisogna chiamare alla funzione sociale la proprietà, cioè bisogna chiamare la proprietà privata al sacrificio. E questo è ammesso dalla Costituzione, è ammesso dalla Corte costituzionale, quando afferma che l'indennizzo non deve essere l'equivalente del bene. E badate che questo principio non si applica soltanto alla materia urbanistica, laddove vi è la rendita parassitaria, laddove vi è una rendita quasi artificiosa.

A questo punto bisogna chiarire che noi non siamo contro la rendita; noi non vogliamo certamente essere scambiati per comunisti. Noi non siamo contro la rendita naturale, noi siamo contro la produzione naturale della rendita e non siamo certamente contro la produzione di quella rendita che viene prodotta giorno per giorno dall'imprenditore, sia esso imprenditore agricolo, sia esso imprenditore industriale. Noi siamo contro la rendita parassitaria, contro la rendita classica delle aree urbane, delle aree destinate all'edilizia. La Corte costituzionale, parlando di equivalente economico, si riferiva anche all'espropriazione dei beni della riforma fondiaria: e certamente quei beni non avevano plusvalenze dovute alla scelta pubblica, ma erano costituiti soltanto dal valore di mercato proprio alla loro destinazione.

Se, dunque, per l'esproprio dei beni fondiari relativi alla riforma agraria la Corte costituzionale ha riconosciuto che l'indennizzo è giusto e che il ristoro non è irrisorio, pur non essendo l'equivalente economico del bene

perché l'ente pubblico può chiedere un sacrificio al cittadino per il raggiungimento di fini collettivi e sociali, se dunque questo valeva per i terreni che non avevano incrementi di valore dovuti a scelte urbanistiche, a più giusta ragione questo principio deve valere per le aree agricole che poi vengono scelte come aree edificabili.

Altrimenti, ci troveremmo di fronte all'assurdo che i piani relativi, ad esempio, alla provincia dell'onorevole Di Nardo, con vincoli di terreni che toccano il comune di Aversa, quindi terreni destinati all'agricoltura, nel momento in cui (questi piani della 167) investono detti terreni agricoli trasformandoli in aree edificabili, lo Stato, il comune sarebbero costretti a pagare queste aree non più in base al loro valore agricolo ma secondo il valore delle aree edificabili, sia pure con il correttivo, come voi lo chiamate, della legge di Napoli.

In fondo, anche il Governo ammette il principio della depurazione delle plusvalenze, però aggiunge che il meccanismo concreto da usare è quello della legge di Napoli, consacrando in tal modo il sistema che una metà delle plusvalenze venga riconosciuta alla proprietà fondiaria. Ecco perché, onorevoli colleghi, ho scritto nella mia relazione di minoranza che la 167, che avrebbe dovuto essere lo strumento per acquisire a basso costo aree per l'edilizia popolare ed economica, si trasforma di fatto, mediante questo correttivo, in una fucina di rendita parassitaria, in uno strumento per la produzione delle plusvalenze delle aree fabbricabili.

Perciò ritengo pienamente conforme ai principi e al dettato costituzionale e anche pienamente conforme all'ultima sentenza della Corte costituzionale l'applicazione dell'articolo 13 della legge di Napoli con l'inciso che nella valutazione del valore venale non si tenga conto delle plusvalenze dovute alle scelte di piano regolatore e all'adozione dei piani medesimi.

E non è vero, poi, che l'articolo 13 della legge di Napoli operi la riduzione del 50 per cento. L'indennizzo derivante dall'applicazione di detto articolo è costituito dalla media del valore venale degli immobili e dal coacervo di dieci anni di affitto. Nell'ipotesi più dannata, si può giungere al 65 o al 70 per cento, ma se si tiene presente che i terreni investiti dalla 167 sono quelli più immediatamente vicini alla cerchia urbana, terreni cioè normalmente destinati ad orti, frutteti, giardini, terreni, insomma, ad alto reddito, si deduce facilmente che il coacervo, la media

fra valore venale e decennio di fitto, tocca il 75 per cento del valore. Credo che la misura che va dal 65 al 75 per cento del valore attuale costituisca proprio quel giusto ristoro che la Corte costituzionale ha indicato come l'indennizzo previsto dall'articolo 42 della Costituzione.

Ecco perché, onorevole ministro, con queste considerazioni di carattere generale che ineriscono strettamente alla funzione del diritto di proprietà, secondo me, si dà un'impostazione adeguata al riconoscimento contenuto nella norma costituzionale. Mentre le modifiche previste dal disegno di legge in ordine alla 167 prospettano soltanto un aspetto dell'articolo 42 della già più volte citata Costituzione, cioè l'aspetto dell'indennizzo dovuto alla proprietà privata, del rispetto della proprietà privata stabilito dalla nostra Costituzione, non si è tenuto presente l'altro aspetto dello stesso articolo 42, cioè la funzione sociale che deve svolgere la proprietà per essere riconosciuta dallo Stato e soprattutto quell'altro principio della nostra Costituzione, che rende accessibile a tutti la proprietà. E la proprietà della casa, per essere accessibile, deve essere una proprietà che può essere acquistata anche da coloro che vivono a reddito fisso, anche dalle classi meno abbienti. E questo è possibile attraverso lo strumento dell'acquisizione di aree a basso costo.

Un'altra considerazione, onorevole ministro, sulla quale non credo saranno consenzienti i colleghi della sinistra, cioè i colleghi del gruppo comunista e del gruppo socialista, nonché alcuni ambienti della sinistra della democrazia cristiana. Perché vi è stata questa guerra in Italia, contro la 167, dal 1963 in poi? Non bisogna dimenticare che questa legge fu votata da quasi tutto il Parlamento, cioè dai parlamentari socialisti, socialdemocratici, liberali, democratici cristiani, monarchici e del gruppo del Movimento sociale, con la benevola astensione del gruppo comunista. Perché? Perché questa legge fu vista, allora, come uno strumento urbanistico, come uno strumento fiscale per pagare poco le aree per l'edilizia popolare ed economica, e non come uno strumento politico. Con l'andare del tempo, invece, col sorgere del centro-sinistra, l'aspetto urbanistico e l'aspetto economico e popolare di questa legge sono andati sempre più perdendosi e ha acquistato valore e preminenza l'aspetto politico della legge, la quale è stata usata come strumento di rottura, è stata usata, soprattutto dal partito comunista,

come un feticcio, come un mito, e come tale sbandierata ai lavoratori. Con il risultato, onorevole ministro, che, a tre anni dall'approvazione della legge, nessun effetto si è avuto dalla legge stessa perché il fine ultimo era quello della costruzione di case economiche e popolari; e in alcuni casi — ella lo sa — la legge 167 ha rappresentato invece una remora per la costruzione di case economiche e popolari, specialmente per quanto riguarda quelle cooperative che avevano anche ottenuto il contributo del ministero, che avevano il suolo a disposizione e non hanno potuto costruire perché erano fuori della sfera operativa della 167.

Allora, occorre ridimensionare i piani della 167, combattere i piani demagogici della 167 che bloccano migliaia e migliaia di ettari di terreno e non servono al fine precipuo della legge — che è quello di agevolare l'edilizia economica e popolare — ma servono come bandiera di un determinato corso politico, come arma di rottura usata dal partito comunista nei confronti della maggioranza di centro-sinistra.

Ecco la nostra posizione, onorevole ministro, la posizione del Movimento sociale italiano, ligio alle sue origini, ligio al dettato delle idee corporative che per prime in Italia hanno affermato un concetto pubblicistico del diritto di proprietà. I nostri avversari possono negare questo fatto, ma esso resta. È dal 1924-25 che in Italia si è affacciata una pubblicistica nei confronti del diritto di proprietà, che ha trasformato il vecchio concetto liberale della proprietà ad ogni costo attribuendole una funzione sociale. Non bisogna arrestare questo cammino. A noi sembra che la formulazione attuale dell'articolo 1 arresti questo cammino, in senso pubblicistico, del diritto di proprietà, per cui noi, onorevole ministro, come le dissi in Commissione, non diamo affatto l'ostracismo a questa legge, come si tenta da altri gruppi. Noi non vogliamo ridurre affatto l'arco di tempo nel quale la legge deve operare, perché ridurre l'arco di tempo da 10 a 5 anni significa colpire a morte qualsiasi piano regolatore. Tutti gli urbanisti sanno che l'arco di 10 anni è il minimo indispensabile per l'applicazione di un piano particolareggiato. Dire di volere ridurre a 5 anni e contemporaneamente dire di voler rendere più efficiente la legge, significa soltanto volerla subdolamente colpire. Noi non siamo fra coloro che vogliono colpire la legge; noi non siamo di quelli che oggi, in quest'aula o fuori, si atteggiavano a di-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'8 LUGLIO 1965

fensori strenui della proprietà privata, non intesa in un senso sociale, ma della proprietà che vuole attingere alle rendite parassitarie; ma contemporaneamente sul piano politico noi indichiamo gli errori della maggioranza di centro-sinistra e quelli che il partito comunista commette nello strumentalizzare a fini politici questa legge.

Noi saremo favorevoli a questa legge nella misura in cui essa sarà veramente lo strumento per dare una casa a tutti gli italiani. (*Applausi a destra*).

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

La seduta termina alle 12,35.

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI
Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI