

499.

SEDUTA DI VENERDÌ 8 OTTOBRE 1971

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUZZATTO

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegni di legge (Presentazione)	31377	ACHILLI, <i>Relatore per la maggioranza</i>	31372
Disegno di legge (Discussione):		BIGNARDI	31384
Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata (<i>modificato dal Senato</i>) (3199-bis-B)	31371	BUSETTO, <i>Relatore di minoranza</i> . . .	31377
PRESIDENTE	31371	DEGAN, <i>Relatore per la maggioranza</i>	31375
		GUARRA, <i>Relatore di minoranza</i> . . .	31371
		LAURICELLA, <i>Ministro dei lavori pubblici</i>	31384
		QUILLERI, <i>Relatore di minoranza</i> . . .	31381
		Proposte di legge (Annunzio)	31371
		Interrogazioni (Annunzio)	31388
		Ordine del giorno delle prossime sedute . . .	31388

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

ARMANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 30 settembre 1971.

(È approvato).

**Annunzio
di proposte di legge.**

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

SCOTTI: « Norme sul personale già dipendente dalle disciolte confederazioni sindacali » (3657);

PICCINELLI ed altri: « Norme per la tutela di particolari ambienti naturali di preminente interesse nazionale da dichiarare "riserve naturali" » (3658);

CIAFFI ed altri: « Provvedimenti per la tutela del carattere artistico e storico della città di San Leo (Pesaro) e per le opere di risanamento e di consolidamento » (3659);

HELPER ed altri: « Modifica delle circoscrizioni elettorali del Trentino-Alto Adige per la elezione del Senato della Repubblica, allo scopo di assicurare una rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano » (3660).

Saranno stampate e distribuite.

Discussione del disegno di legge: Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata (modificato dal Senato) (3199-bis-B).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato: Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847;

ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.

Su questo disegno di legge è stato chiesto dai gruppi comunista e liberale l'ampliamento della discussione senza limitazione di interventi, a norma dell'articolo 83, terzo comma, del regolamento.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Guarra.

GUARRA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, torna all'esame della Camera il disegno di legge che passa sotto il nome di riforma della casa. Le polemiche che intorno ad esso si sono svolte nella primavera scorsa durante la discussione alla Camera e nel mese di agosto durante la discussione al Senato non si sono ancora smorzate.

Riteniamo che il Senato abbia peggiorato — s'intende dal nostro punto di vista, che credo sia per altro obiettivo — il testo a suo tempo approvato dalla Camera. Quando la legge passò all'altro ramo del Parlamento, in seguito ai risultati elettorali del 13 giugno (fra le interpretazioni di quei risultati vi è anche quella di un giudizio negativo del corpo elettorale nei confronti della riforma della casa), il gruppo senatoriale della democrazia cristiana e gli esponenti politici di questo partito diedero solenni assicurazioni che al Senato il disegno di legge sarebbe stato modificato in modo da non calpestare il diritto di proprietà e venire così incontro alle aspettative dei lavoratori desiderosi di ottenere la piena proprietà della casa, così come ebbe a dire il Presidente del Consiglio nel suo noto discorso di Trento.

Orbene, basta dare uno sguardo all'articolo 35, così come è stato modificato dal Senato, per constatare che il diritto di proprietà, sia in assoluto sia in senso relativo, in ordine cioè all'alloggio popolare ed economico, ha subito un altro forte scossone. La Camera aveva attribuito un diritto di prelazione al comune nel caso in cui il proprietario di un alloggio costruito sull'area ceduta dal comune stesso in proprietà avesse voluto alienarlo. Il Senato invece, ritenendo di meglio difendere e tutelare la proprietà, ha abolito

questo diritto di prelazione e ha introdotto un principio che giuridicamente non saprei come qualificare. Mi sono permesso di definirlo, nella relazione, come una specie di « prolungato dominio » su un bene che è uscito dal patrimonio del cedente. Il comune, infatti, quando cede un'area, dovrebbe spogliarsi definitivamente di quel bene: secondo il testo approvato dal Senato, viceversa, il comune conserva nei confronti del proprietario il diritto, in caso di vendita dell'alloggio dopo 20 anni, ad una somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione e il prezzo di acquisto a suo tempo corrisposto, sia pure rivalutato in base alle variazioni dei prezzi intervenute nel frattempo.

Non si riesce a capire bene il perché di questa strana disciplina, in quanto l'urbanizzazione è già avvenuta nel momento in cui il comune ha ceduto l'area. Questa limitazione al diritto di proprietà si può spiegare solo con l'intento di avvantaggiare, nel confronto, il cosiddetto diritto di superficie. Tutte queste limitazioni, infatti, riguardano quei cittadini e lavoratori che vorranno avere l'area in proprietà, non estendendosi alle case costruite su terreni ceduti a titolo di diritto di superficie. Ecco perché noi riteniamo che il Senato, in questo punto fondamentale della legge, abbia peggiorato la precedente normativa. Per non parlare poi di tanti altri aspetti particolari del provvedimento, in relazione ai quali gli emendamenti introdotti dal Senato non hanno fatto altro che appesantire le procedure (qualcuno ha parlato di una strepitosa vittoria di coloro che volevano moderare il senso innovatore e rinnovatore di questa legge).

Nell'articolo 10, per esempio, è stato stabilito da parte del Senato che tutti gli avvisi del procedimento espropriativo debbono essere fatti non soltanto al proprietario, ma anche ai titolari di altri diritti reali di godimento. Non so se anche gli avvisi ai titolari di diritti reali di godimento siano a pena di nullità. Credo comunque che, soprattutto in Italia meridionale, sarà praticamente impossibile procedere ad espropriazioni, perché capita spesso che su piccoli terreni vi siano decine e decine di titolari di diritti reali di godimento: basti pensare ai diritti di passaggio, alle servitù di attingere acqua, alle servitù di vedute. L'appesantimento introdotto con la modifica apportata dal Senato all'articolo 10 rappresenterà in molti casi un ostacolo pressoché insormontabile nella espropriazione dei terreni e quindi nella realizza-

zione delle opere di edilizia popolare ed economica.

Nel complesso, quindi, il nostro giudizio permane negativo nei confronti di questa legge, che riteniamo pessima, sia dal punto di vista tecnico-giuridico (con particolare riguardo alla disciplina dell'espropriazione), sia per quanto concerne l'impostazione dei programmi di edilizia popolare ed economica, sia soprattutto per il punto fondamentale che ha rappresentato in questi ultimi tempi il fulcro della polemica, cioè l'aggressione al diritto di proprietà, in contrasto con il disposto dell'articolo 47 della Costituzione, aggressione operata non per favorire l'edilizia popolare ed economica, bensì per inserire nella legge un principio socialista, marxista, collettivista, che dovrà poi espandersi ad altri settori della nostra società.

Quando la legge è stata approvata al Senato, alcuni parlamentari socialisti hanno detto in quella sede di avere accettato gli emendamenti che erano stati presentati in via di compromesso, in quanto restava fermo il principio fondamentale dell'introduzione del diritto di superficie, che poi si sarebbe esteso. Noi riteniamo invece che non sia necessaria all'edilizia popolare ed economica l'introduzione di questo principio, che non agevola affatto la costruzione delle case economiche e popolari e soprattutto contrasta in modo preciso e netto con l'aspirazione dei lavoratori italiani. A questi noi diciamo che la strenua battaglia che noi abbiamo condotto in difesa del diritto di proprietà è stata motivata non soltanto dall'esigenza di garantire il bene della casa, che rappresenta l'aspirazione di tutti i lavoratori italiani, ma anche dalla constatazione che in tutti quegli Stati dove sono stati introdotti i principi collettivisti e abolita la proprietà, è stata abolita, insieme con la proprietà, anche la libertà dell'individuo. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Achilli.

ACHILLI, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, anche se oggi e nelle sedute successive dovremo esaminare esclusivamente gli emendamenti introdotti dal Senato, credo che sia necessario riassumere, sia pure brevemente, i concetti informativi della legge e l'importanza che i relatori ed i partiti di maggioranza attribuiscono ad essa, in quanto si può ragionevolmente prevedere a breve scadenza la sua approvazione.

A maggio, quando discutemmo in aula in prima lettura il provvedimento, le difficoltà che si erano presentate e le gravi complicazioni di carattere politico intervenute, che si manifestarono poi in maniera clamorosa al momento del voto, non davano la certezza di poter a breve scadenza prevederne l'approvazione. Oggi, salvo il ricercare assieme e il trovare garanzie politiche che diano l'assoluta certezza di una rapida approvazione al Senato, credo che sia compito di tutti noi dare immediatamente corso a questo provvedimento, anche con le gravi lacune che esso presenta.

La sua importanza politica si può evincere facilmente dai contenuti del primo, del secondo e del terzo titolo, titoli che affrontano il problema dell'edilizia pubblica facilitandone la risoluzione con l'individuazione di alcune carenze fondamentali di leggi precedenti, che sono state causa non secondaria del ritardo nell'applicazione e nell'attuazione dei programmi di edilizia pubblica: è questa infatti la prima legge edilizia che contiene aspetti fondamentali nel settore urbanistico in quanto viene riconosciuto che il problema delle aree fabbricabili è essenziale per un rilancio dell'attività dell'edilizia pubblica.

La gestione da parte degli enti locali della politica del territorio, che fino ad ora era limitata sia per la carenza di strumenti legislativi sia per la carenza di mezzi finanziari, trova qui una possibilità di attuazione reale. Per la prima volta, cioè, non si danno ai comuni ulteriori incombenze senza i mezzi per provvedervi. Con questa legge si responsabilizzano gli enti locali, ma si dà anche ad essi il modo di provvedere all'attuazione dei loro compiti, compiti invero rilevanti perché sia l'ente regionale sia l'ente locale vero e proprio, cioè il comune, ricevono da questa legge deleghe che incidono fortemente su quello che è lo sviluppo territoriale.

Non c'è dubbio che a monte di ciò si deve chiarire la politica della localizzazione degli insediamenti industriali e il modo di distribuzione della popolazione sul territorio nazionale, che attengono più propriamente alla politica di programmazione, di cui costituiscono l'elemento base, l'elemento da cui non possiamo non partire per una corretta politica urbanistica. Ed evidentemente una nuova legge urbanistica che fissi i compiti delle regioni e che soprattutto dia coerenza all'assetto territoriale in dipendenza delle scelte economiche che vengono fatte con il piano di sviluppo nazionale rappresenta il punto di passaggio indispensabile che il Governo deve attuare nel più breve tempo possibile.

Però, a valle di questo discorso più generale sulla politica dell'assetto territoriale, non c'è dubbio che occorre rispondere ad una effettiva esigenza, quella cioè di fornire agli enti locali i modi per dare soluzioni positive alla domanda di edilizia economica popolare. A questo interrogativo la legge dà sicuramente una risposta: la dà, dicevo, con la predisposizione di nuovi strumenti legislativi e di mezzi finanziari, strumenti legislativi che, a mio parere, trovano il punto focale nel titolo secondo della legge, cioè in quel titolo che, assicurando la possibilità di esproprio a prezzo agricolo delle aree edificabili, pur con i vari coefficienti di moltiplicazione che la legge prevede, risponde sia ad una esigenza ormai decennale, che anche la cultura urbanistica aveva posto e riaffermato, sia ad una esigenza obiettiva di tutti gli enti locali, che si trovavano limitati nelle loro possibilità di azione dall'alto costo delle aree, finora determinato ai sensi della legge precedente sull'esproprio.

Alcuni emendamenti apportati dal Senato, a dir la verità, hanno appesantito il provvedimento; e il guaio non è rappresentato tanto dall'ulteriore tutela della proprietà privata, che si dice conculcata per 101 anni e che oggi finalmente verrebbe posta in condizioni di esplicitare tutte le sue possibilità di difesa, quanto dalla scarsa chiarezza dell'emendamento apportato all'articolo 10, che lascia tutti perplessi. Ci troviamo infatti di fronte a norme che non vanno nella direzione da noi auspicata e richiesta, che non rispettano cioè l'esigenza che le leggi siano estremamente chiare e di facile applicazione, ma al contrario introducono grosse difficoltà di interpretazione.

La predisposizione di nuove norme legislative e il fatto che si assicurino mezzi finanziari potranno far sì che l'ente locale sviluppi appieno la sua possibilità di incidenza nella politica territoriale. Infatti, nel titolo III della legge si concede ai comuni la possibilità di intervenire attraverso l'esproprio e con la predisposizione di piani pubblici non solo per quanto riguarda l'edilizia popolare, ma per tutte le altre destinazioni del piano. Il comune, cioè, può intervenire direttamente nell'assetto del proprio territorio.

Non c'è dubbio che il doppio regime che permane nella legge, cioè la facoltà di espropriare solo alcune aree e non tutte e la facoltà di espropriare solo una percentuale delle zone di espansione e non tutte, lasci ampia discrezionalità all'amministrazione comunale. Nessuno si dorrà certamente di questa facoltà. Ma sappiamo quali siano le difficoltà obiet-

tive che l'ente locale deve affrontare quando ha a sua disposizione mezzi legislativi e di intervento che creano sensibili differenze di valore tra le diverse aree. Non c'è quindi dubbio che si debba postulare l'eliminazione del doppio regime, attraverso l'esproprio generalizzato di tutte le aree disponibili nei piani urbanistici. Questa è una richiesta obiettiva che scaturisce dal processo che si è iniziato con questo provvedimento e che non può essere interrotto.

Esistono poi problemi di perequazione anche tra i diversi proprietari: non possiamo dimenticare la necessità di giungere a una regolamentazione unica di tutte le aree edificabili. Ciò potrebbe risultare di grande aiuto alla stessa industria edilizia, la quale deve essere liberata dal peso della rendita speculativa parassitaria sulle aree fabbricabili e deve trovare la materia prima per il suo svilupparsi, vale a dire le aree edificabili fornite dall'ente locale, a prezzi non speculativi, in modo che l'accesso all'abitazione, sia in fitto sia in proprietà, così come per tutte le altre destinazioni non residenziali, produttive, turistiche e di altro tipo, possa ugualmente svilupparsi senza remore iniziali.

Per riassumere: la necessità di una nuova legge urbanistica, è determinata da tre ragioni. Anzitutto, dall'urgenza di predisporre una legge-quadro affinché i decreti delegati di prossima emanazione possano riferirsi ad un organico complesso di leggi anziché alla sola legge urbanistica del 1942 con le successive modificazioni (legge-ponte del 1967 e quella parte della presente legge che modifica quella del 1942). La futura legge deve assicurare alle regioni possibilità di interventi molto precisi, che tengano conto dei punti ai quali si è giunti in questi ultimi anni nei dibattiti politici e culturali.

La seconda ragione sta nella eliminazione del doppio regime al fine di giungere ad una effettiva perequazione tra i diversi proprietari.

La terza (che è bene ricordare, perché la scadenza si fa sempre più vicina) è quella di predisporre una normativa per ovviare agli inconvenienti della decadenza dei vincoli, che avverrà nel 1973 per effetto della legge n. 1187 del 1968, che dava ai comuni un termine di 5 anni per la predisposizione dei piani particolareggiati, pena appunto la decadenza dei vincoli urbanistici. Abbiamo detto che l'unico modo per ovviare a ciò è una legge che fissi la separazione del diritto di edificazione dal diritto di proprietà.

Passiamo ora brevemente agli emendamenti introdotti dal Senato ad integrazione di

quanto abbiamo illustrato nella relazione scritta. Essi inizialmente erano stati proposti al fine di migliorare il provvedimento dal punto di vista tecnico e per apportarvi modifiche di natura più propriamente politica, di cui è opportuna una attenta valutazione. Non vi è dubbio che il periodo intercorso tra l'approvazione della Camera e l'esame della legge da parte del Senato è stato un periodo particolarmente burrascoso, in cui una campagna elettorale e un'elezione politica sono state centrate in gran parte sul provvedimento alla nostra attenzione, distorcendone il senso, modificando artatamente la portata e il significato di alcuni articoli; quindi, il clima politico che si creò non era certo tale da mettere i nostri colleghi del Senato nelle migliori condizioni di serenità per un esame del contenuto della legge stessa.

D'altra parte, le intense trattative politiche che affiancavano le sedute della Commissione lavori pubblici del Senato, e poi della stessa Assemblea, hanno portato ad una serie di formulazioni sugli articoli più controversi che la maggioranza propose al Senato e di cui noi oggi intendiamo riaffermare la validità.

Quel che non ci è apparso chiaro è come, invece, siano state introdotte in taluni articoli della legge modificazioni che, per la particolare forma in cui sono state redatte, offrono certamente il fianco a dubbi interpretativi, dal momento che non ne è chiara la formulazione. Evidentemente, il giudizio su di esse non può essere limitato al profilo tecnico.

Questi emendamenti hanno un notevole riflesso politico, perché tutto quanto ritarda il processo di attuazione della legge ha un significato preciso, che in questo momento noi non possiamo non condannare. Non si può dire che l'edilizia ha bisogno di essere rilanciata immediatamente, non si può dire che la legge era troppo complessa così come giunse dalla Camera, e che quindi se ne rendeva necessario uno snellimento, per poi invece introdurre elementi che non costituiscono affatto uno snellimento. Tutta questa serie di giudizi negativi che noi diamo non rientrano solo nella spesa della tecnica legislativa, ma anche in quella dell'opportunità politica.

In particolare, l'esame dei vari titoli offre il campo a giudizi diversi. Non c'è dubbio che in alcuni casi lo sforzo è approdato al miglioramento effettivo della legge. Ad esempio, l'articolo 3 del titolo I, riunificando il momento di formazione del programma da parte del CER, con il suo esame da parte del ministro dei lavori pubblici, in teoria elimina

un passaggio di quelli previsti nella fase di programmazione; in tal modo, dovrebbe consentire la formulazione del piano in termini più brevi.

Evidentemente, non possiamo che compiacerci di ciò, anche se sappiamo che non è tanto la meccanica dei giorni assegnati a questo o a quell'ente, a questo o a quel ministero che può determinare il rapido varo del programma, quanto la sollecitudine con cui i vari passaggi verranno compiuti.

Noi siamo certi, ad esempio, che la prima fase, cioè quella della predisposizione, da parte delle regioni, della indicazione dei fabbisogni, sarà sicuramente mantenuta nei termini da noi indicati, perché molte regioni hanno già iniziato l'analisi di questi fabbisogni e quindi il ministro dei lavori pubblici, quale presidente del CER, avrà la possibilità di proporre immediatamente al CIPE il riparto finanziario per l'utilizzo delle somme da parte delle varie regioni. Anzi, l'invito che noi facciamo fin d'ora al ministro dei lavori pubblici è proprio quello di fare lavorare i propri uffici fin d'ora in quanto ormai il quadro generale è sufficiente per iniziare gli adempimenti senza attendere la pubblicazione della legge.

È una responsabilità che il ministro dei lavori pubblici ha di fronte alla sempre più grave crisi del settore edile. A questa crisi l'industria privata non sa dare una risposta, e questo conferma la nostra analisi di crisi strutturale e quindi di incapacità a rispondere ad una domanda di alloggi a basso costo, domanda alla quale solamente questa legge può sopperire.

Crediamo perciò che questo provvedimento legislativo abbia un grande significato congiunturale, in quanto risponde ad una domanda effettiva, va incontro ad un ampio settore di lavoratori dipendenti che attendono una casa e che non possono, per i loro redditi, rivolgersi all'edilizia privata che, appunto, scontando alti prezzi speculativi sia di natura fondiaria sia di natura immobiliare, non può dare ad essi una risposta.

Il mio compito è quello di analizzare gli articoli dei titoli 1 e 3, escludendo il titolo 2, affidato al collega onorevole Degan, anche se non posso non indicare all'attenzione dei colleghi l'articolo 17, laddove si è modificato sostanzialmente il testo uscito dalla Camera con il raddoppio delle indennità di esproprio a favore dei conduttori dei fondi agricoli, siano essi coltivatori diretti, affittuari o compartecipanti.

La gravità di questo articolo balzerà agli occhi non appena verranno iniziate le procedure di esproprio, perché non c'è dubbio che questo appesantimento non più di natura applicativa ma di natura finanziaria limiterà sicuramente la quantità di aree che potranno essere espropriate.

PRESIDENTE. Onorevole Achilli, ella sa di avere 20 minuti a sua disposizione per svolgere la sua relazione.

ACHILLI, Relatore per la maggioranza. Concludo, signor Presidente.

Dicevo che il titolo III è quello che ha subito modifiche più consistenti, sia all'articolo 26, dove viene suggerito un modo diverso per i comuni di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano, sia in altri articoli. L'articolo 26, poi, è proprio il tipico esempio di quanto prima dicevo in ordine alla difficoltà di interpretazione di una norma che non è stata ben formulata.

A parere del relatore, l'introduzione del secondo comma sta a significare la volontà non di dare un termine agli enti locali per predisporre il piano delle zone di esproprio, ma semplicemente per predisporre il piano delle zone in cui sono possibili le lottizzazioni. Ma la variazione più importante è quella che riguarda l'articolo 35, laddove si definiscono i modi di recessione delle aree da cedere in proprietà per le aree acquisite mediante esproprio dal comune. La relazione scritta, da questo punto di vista, dà ampia spiegazione dei mutamenti intervenuti e ad essa il relatore si rimette.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Degan.

DEGAN, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, le modificazioni apportate dal Senato ai titoli sui quali, nella ripartizione dei compiti con il collega Achilli, sono stato chiamato a riferire, cioè i titoli II, IV e V, hanno un certo rilievo e hanno dato luogo, nell'ambito della Commissione lavori pubblici, anche a qualche perplessità per alcune difficoltà, forse anche di natura interpretativa, che probabilmente sarà opportuno — data la convinzione che questa legge è necessario sia varata sollecitamente — verificare in sede di pratica attuazione.

È ben vero che l'articolo 10 del titolo II certamente allunga quanto meno i tempi a monte dell'atto espropriativo, pur raccorcian-

do probabilmente quelli a valle (cioè fra il momento dell'espropriazione e quello del pagamento dell'indennità), ciò che comporta presumibilmente un certo ritardo nell'inizio delle opere; è vero altresì che l'articolo 17 introduce un appesantimento finanziario rispetto alla corrispondente norma quale era stata già approvata dalla Camera, e che forse meriterebbe qualche integrazione cautelativa per evitare che ne venga data un'applicazione distorta. È però anche vero che le opinioni sono controverse circa i risultati obiettivi conseguenti all'introduzione di queste norme, per cui ritengo di poter dire — così come ha già detto il collega Achilli — che si possa sostanzialmente lasciare alla pratica operatività della legge la verifica della loro efficacia o della loro pericolosità, per poi eventualmente con successivi atti legislativi procedere a correzioni.

Per quanto riguarda i titoli IV e V, gli emendamenti apportati dal Senato corrispondono nel loro complesso ad obiettive esigenze di natura sociale, tutti però con un risultato (e d'altra parte anche la Camera aveva dato qualche contributo in questo senso) teso a diminuire l'elasticità programmatica di questa legge introducendo sempre maggiori vincoli rispetto a determinati fini e aprendone l'operatività verso altri traguardi che, obiettivamente, obbligheranno l'esecutivo a rendere meno efficace la sua azione programmatica, che richiede ovviamente anche una certa elasticità e una certa duttilità nella sua predisposizione.

Vorrei trarre da queste mie considerazioni due richieste e ai colleghi che interverranno nella discussione e — se mi è consentito — anche all'onorevole ministro. La legge oggi al nostro esame è certamente di grande rilievo; ed è un provvedimento che, pur non esaurendone ovviamente tutte le aspettative, è largamente attesa dalle popolazioni, dall'opinione pubblica che richiede un vasto programma di costruzione di alloggi, risultato questo che ci si attende possa essere conseguito attraverso l'azione sia del settore pubblico, sia di quello privato. Noi con questa legge abbiamo fatto alcune scelte, a favore dell'edilizia pubblica, ma credo che dobbiamo tutti prendere coscienza del fatto che esse non risolvono il delicato problema dell'intervento a favore dell'edilizia, perché è evidente che l'attività pubblica, seppure accelerata, e con una applicazione rigorosa dei termini stabiliti dalla legge ad una azione amministrativa sempre più incentivante, ha una capacità finanziaria — soprattutto per quei determinati vincoli che sono nella

legge e che ne riducono l'elasticità programmatica — delimitata, quanto meno nel tempo, ed in qualche modo delimitata anche nella quantità.

È quindi doveroso — io credo — richiamare la nostra coscienza di parlamentari ed anche l'impegno del Governo perché si abbia ad esercitare immediatamente, o nel più breve tempo possibile, una ulteriore attività legislativa per il reperimento di ulteriori mezzi che servano ad elevare nel modo più celere possibile la percentuale dell'intervento pubblico, che proprio per tutti i principi che in questa legge sono stati inseriti, e che andranno sviluppati con successivi atti legislativi, particolarmente nel settore urbanistico, ha il compito di svolgere un ruolo sempre crescente nella soddisfazione delle attese della popolazione italiana.

In riferimento poi alle norme del titolo secondo, vorrei dire che, a mio avviso, esse incidono non solo per ciò che attiene all'espropriabilità delle aree e al costo finale degli interventi pubblici per quanto riguarda l'acquisizione delle aree, ma hanno anche un'incidenza in qualche modo indiretta, ma reale, sulla stessa organizzazione dei canali di finanziamento attuali per quanto riguarda l'edilizia privata. Il sistema bancario reagirà certamente in una maniera che tutti possiamo presumere sarà ispirata a criteri di prudenza dopo l'introduzione di questo titolo secondo; e certamente l'articolo 72 della legge comincia ad essere una prima risposta in questa direzione; ma si tratta di una risposta quantitativamente limitata, che va integrata anche in funzione di quanto è previsto nella legge n. 291 per ciò che riguarda le agevolazioni fiscali, ed in connessione con quanto concerne le agevolazioni fiscali nell'ambito della legge 167.

È necessario, infatti, prendere coscienza del fatto che dal titolo secondo derivano una serie di conseguenze che esigono la messa a punto di un complesso di norme e di interventi che consentano di lasciare all'iniziativa privata — come inevitabilmente deve accadere nei prossimi anni — quello spazio che gli stessi programmi ad essa affidano, modificandone d'altra parte profondamente l'indirizzo. Questo perché non si abbia a registrare quello squilibrio che abbiamo tutti constatato tra una offerta a prezzi alti ed una domanda che è indirizzata invece in senso totalmente diverso. Mi pare che questo sia un tema che meriti di essere affrontato anche in questa sede, perché credo che, al di là delle polemiche che l'iter di questa legge ha determinato, dentro e fuori la maggioranza, sia alla Camera sia al

Senato, sia il momento di guardare avanti, a ciò che bisogna fare per il futuro.

Da questo punto di vista, dal momento che eventuali modificazioni, se anche se ne dovessero determinare, riguarderanno aspetti tecnici e quindi non potranno essere che di modesta rilevanza, dobbiamo ormai prendere coscienza della nuova realtà creata da questo provvedimento per realizzare, in connessione evidentemente con l'indicazione politica contenuta nel titolo I — quella di una regionalizzazione del sistema sia per quello che riguarda l'urbanistica, sia per quello che riguarda la politica edilizia — con tempi accelerati (per corrispondere anche alle preoccupazioni che il Governo stesso ha rappresentato nei giorni scorsi al Senato) un'ulteriore attività non solo di natura amministrativa ma credo anche di natura legislativa, che completi la cornice che con questa legge abbiamo cominciato a costruire. Non corrisponderemmo né alla nostra volontà politica, né — credo — ad un preciso dovere che abbiamo di fronte alle popolazioni del nostro paese se questo non facessimo in tempi assolutamente ravvicinati.

È ovvio che, se volessimo fare valutazioni politiche personali o di gruppo sull'*iter* parlamentare di questo provvedimento nel suo complesso e su ciascun articolo di questa legge, presumibilmente anche all'interno della maggioranza potremmo rinvenire posizioni ancora differenziate. Vorrei però veramente che prendessimo atto che si è realizzato un certo tipo di convergenza, che si è dato vita finalmente ad una grossa riforma, una riforma che però non si chiude in se stessa, ma che postula un'ulteriore serie programmata di interventi sul piano legislativo, dopo la cui attuazione soltanto saremo in grado di offrire al paese una struttura diversa e più corrispondente alle esigenze reali della nostra società, sia da un punto di vista urbanistico sia da un punto di vista edilizio.

Certo, questa serie di interventi, questo *planning* richiederà un lavoro pesante e darà luogo anche ovviamente a polemiche e a posizioni differenziate. Ma credo che sia dovere di tutti in questo momento, più che guardare politicamente a ciò che è accaduto alla Camera prima e al Senato poi e a ciò che ancora eventualmente di imperfetto si possa rinvenire in questa legge, di guardare all'avvenire con una visione ampia dei compiti che con il varo di questa legge andiamo politicamente ad assumerci, avendo chiara la coscienza di avere posto in essere alcuni principi base e sapendo che abbiamo anche la necessità che questa legge e le leggi successive che dovranno

essere varate insieme con tutta una serie di provvedimenti di natura amministrativa avranno il compito di concretare la realizzazione di un programma di costruzione di alloggi di qualità ed in quantità adeguata alle reali esigenze ed alle attese del nostro popolo.

Presentazione di disegni di legge.

LAURICELLA, *Ministro dei lavori pubblici*. Chiedo di parlare per la presentazione di disegni di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LAURICELLA, *Ministro dei lavori pubblici*. Mi onoro presentare, a nome del ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, i disegni di legge:

« Sostituzione degli articoli 79, 80 e 124 del testo unico delle norme sulla disciplina della circolazione stradale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, a determinazione delle sanzioni per le infrazioni alle norme previste dal regolamento CEE n. 543 del 25 marzo 1969 »;

« Integrazione all'organico del personale ferroviario, assunzione oltre organico e sistemazione di lavoratori dipendenti dalle imprese appaltatrici ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questi disegni di legge, che saranno stampati, distribuiti e trasmessi alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Busetto.

BUSETTO, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, debbo innanzitutto rilevare che l'onorevole Achilli, ed in parte anche l'onorevole Degan, nelle dichiarazioni fatte poco fa sono usciti dalla posizione distaccata e neutrale circa le modificazioni negative apportate dalla maggioranza al Senato alla legge della casa. Questa posizione si ritrova nella relazione di maggioranza, che io definirei di tipo notarile: infatti, essa si limita a registrare i mutamenti avvenuti con giudizi, non tanto sul terreno politico, quanto su quello della tecnica legislativa, circa l'efficacia operativa della legge.

Particolarmente l'onorevole Achilli, uno dei relatori per la maggioranza, ha tentato di correggere questo punto abbastanza serio che si riscontra nella relazione scritta affermando, attraverso un giudizio politico, che al disegno di legge sono state apportate dal Senato modificazioni negative, per dirla in modo chiaro e netto. Ma questo giudizio va approfondito, nel senso che vanno analizzate le cause di queste modificazioni. Voi ricordate, onorevoli colleghi, qual è stato l'atteggiamento che il gruppo comunista ha tenuto qui alla Camera di fronte al disegno di legge sulla casa presentato dal Governo. Noi abbiamo detto che il disegno di legge non corrispondeva ad una vera ed autentica riforma della politica della casa, perché era già stato ampiamente ribadito e riconosciuto, non soltanto da noi ma da un ampio arco di forze politiche democratiche e anche culturali, che una vera riforma della politica della casa avrebbe dovuto basarsi almeno su alcuni cardini fondamentali: la riforma urbanistica, il mutamento dell'ordinamento giuridico dei suoli edificabili, l'equo canone, cioè la diminuzione dei canoni di affitto, un mutamento degli indirizzi della politica creditizia e sul controllo degli investimenti privati e pubblici nel settore.

Il disegno di legge sulla casa, ovviamente, si distaccava molto da questi cardini fondamentali, che corrispondono ad una concezione globale di una autentica riforma della politica della casa. Però, il nostro gruppo non ha, per la circostanza, enucleato un modello di politica della casa da contrapporre a quello governativo, e non si è posto quindi in senso idealistico a fare un riscontro tra il disegno di legge del Governo e questo modello. Come siamo sempre soliti fare noi comunisti, guidati come siamo da un profondo senso della realtà, consci dei rapporti di forze esistenti, del grado di sviluppo del movimento che è stato impetuoso intorno ai temi della riforma della casa, di questo bene come diritto sociale, ecc., ed operando sempre insieme con le forze dell'arco riformatore, nonché adoperandoci affinché l'incontro fosse molto fecondo — ed io voglio qui ricordarlo — tra il Parlamento, le regioni, i sindacati e le altre forze sociali interessate ad una nuova politica della casa, ci siamo sforzati di introdurre nel disegno di legge alcuni principi ed istituti nuovi che non contraddicessero alla linea generale di una più ampia prospettiva di riforma, e che cominciasse a porre sbarramenti a quello che è il nemico principale, cioè la rendita fondiaria speculativa. Tutto ciò allo scopo di

raggiungere il fine essenziale per i cittadini e per i lavoratori, cioè una produzione di case e di servizi, in una nuova concezione urbanistica e territoriale della residenza a basso prezzo e a basso affitto, non mettendo in discussione il diritto di accesso alla proprietà della casa da parte dei lavoratori e dei cittadini.

Al tempo stesso noi ci preoccupammo, insieme con altre forze dell'arco riformatore, di valorizzare il ruolo delle regioni, dei comuni, la funzione di partecipazione dei lavoratori, come cooperatori e assegnatari, al processo di formazione delle nuove residenze.

Il risultato di quello che definimmo lo « scontro-incontro » avvenuto qui alla Camera fu parziale: la legge presentò, alla fine, gravi limiti di quantità. Voglio ricordare che l'intervento pubblico anche con questa legge, nei prossimi tre anni, non supererà mediamente il 10-12 per cento dell'investimento globale.

QUILLERI, Relatore di minoranza. Diciamo l'8 per cento.

BUSETTO, Relatore di minoranza. Noi siamo un po' meno pessimisti di voi, anche perché non sappiamo in quale misura si svilupperà l'investimento dei privati.

La legge presentò anche limiti di qualità, quei limiti che, con lealtà, ha riconosciuto anche l'onorevole Achilli, per il mantenimento dei due regimi, per il dualismo del regime privato speculativo e del regime pubblico. Vi è inoltre l'assenza, nella legge, di vere riforme di equo canone, anche se qualche cenno si ritrova nella legge stessa con l'introduzione del criterio di abbassamento percentuale, anche se modesto, degli affitti degli alloggi costruiti da enti pubblici.

Ma dopo il voto alla Camera — e voi ricordate la conclusione drammatica di quel voto, per cui l'astensione dei comunisti fu determinante affinché la legge non venisse affossata dalle forze di destra che, all'interno e allo esterno della maggioranza, si erano mobilitate contro la legge stessa — è avvenuto l'importante fatto politico della consultazione elettorale del 13 giugno: le elezioni del 13 giugno hanno rappresentato quello che noi abbiamo definito il fattore catalizzatore dello spostamento a destra della democrazia cristiana, spostamento che si era già manifestato nel corso stesso della campagna elettorale.

E non vi è dubbio che il tentativo di mutare il quadro politico generale in senso moderato e conservatore — questo non lo diciamo solo noi, perché lo ha dichiarato anche il segre-

tario del partito socialista italiano, onorevole Mancini — si è incentrato in modo particolare nell'attacco alla politica delle riforme sociali.

Tutto il dibattito che si è svolto al Senato sulla legge della casa ha risentito del mutamento del quadro politico e dell'iniziativa intrapresa dalle forze conservatrici che sono allo interno della democrazia cristiana, capitanate dal senatore Togni. Ricordiamo questo attacco. L'attacco di queste forze è partito dal falso scopo della difesa della proprietà della casa che, ripeto, nessuno aveva messo in discussione, per raggiungere obiettivi ben precisi: svuotare la legge, cioè ridurla a un semplice provvedimento di spesa pubblica, e di spesa assai modesta; ribadire la libera speculazione sui suoli edificabili, per non intaccare il potere delle grandi società immobiliari e gli investimenti nell'edilizia speculativa da parte dei grandi costruttori.

Si sono voluti umiliare i compagni socialisti, nel tentativo di giungere anche alla crisi di governo da destra, per sanzionare così un netto spostamento a destra dell'asse politico (e non voglio ricordare le giornate e le ore del 6 e 7 agosto, i tentativi di mediazione del Presidente Colombo e così via).

Dobbiamo dire, per oggettività di giudizio, che le forze di destra non hanno raggiunto tutti gli obiettivi che erano insiti in questo disegno politico complessivo; hanno tuttavia inferto al corpo della legge sulla casa (mi riferisco al testo che era stato approvato dalla Camera) alcune ferite gravi, facendolo arretrare su punti qualificanti. Hanno trascinato il partito socialista italiano nella concezione chiusa, antistorica e antidemocratica della stretta delimitazione della maggioranza di centro-sinistra.

Non farò una analisi particolareggiata di queste ferite inferte alla legge per gli arretramenti provocati dalla maggioranza al Senato: la faranno altri miei colleghi. Mi limito ad osservare e a denunciare che un primo colpo è stato portato al ruolo e alla funzione democratica dei comuni, degli enti elettivi e dei lavoratori nel processo di formazione dell'edilizia residenziale pubblica e nel controllo da parte di questi enti sulle iniziative costruttive dei privati nelle aree che saranno espropriate per pubblica utilità.

Intendo riferirmi in modo particolare all'articolo 35, cioè al fatto che i comuni sono stati privati del diritto di fissare i canoni di affitto degli alloggi che saranno costruiti dai privati nelle aree dei piani di zona della legge n. 167 espropriate e da essi ricevute in pro-

prietà; il che significa dare un colpo alla lotta per l'equo canone che è viva nel paese.

Mi riferisco ancora al fatto che i comuni sono stati privati del diritto di accertare, essi, i nuovi valori che gli stessi alloggi costruiti dai privati assumeranno e di esercitare un diritto di prelazione nell'acquisto degli stessi, fissato nell'articolo 35 del testo approvato dalla Camera quale risultato di una positiva proposta di mediazione politica che fu avanzata dal Presidente della Commissione lavori pubblici della Camera, onorevole Baroni.

Mi riferisco ancora al fatto che i comuni percepiranno, sì, onorevoli colleghi, le differenze di valore degli alloggi, differenze che si formeranno tra il momento della costruzione degli alloggi medesimi e il momento della loro vendita a libero mercato, ma in questo modo i comuni saranno essi stessi a legalizzare, a codificare quella rendita parassitaria, speculativa che è una delle componenti più gravi dello sviluppo economico squilibrato e distorto del nostro paese. Mi riferisco inoltre alle profonde limitazioni che si sono introdotte alla partecipazione democratica degli enti elettivi degli assegnatari, dei lavoratori nella formazione dei nuovi consigli di amministrazione degli istituti autonomi per le case popolari.

Ma attacchi, onorevoli colleghi, non meno gravi sono stati portati alle norme riguardanti l'espropriazione per pubblica utilità che, come ha sottolineato l'onorevole Achilli ed ha ripreso anche l'onorevole Degan, è certamente il punto nuovo e più qualificante della legge (titolo II, articoli 10, 16, 17 e 27).

Anche a questo proposito non scendo ad analisi dettagliate, mi limito a dire che attraverso gli emendamenti introdotti al Senato si è resa più difficile l'applicazione dei nuovi criteri di esproprio, si è limitato il potere pubblico di intervento concedendo la possibilità ai privati di promuovere un vero sabotaggio, insieme con tutta la corte di giuristi e di tecnici del diritto che a questi fini si muovono, all'applicazione delle norme relative all'espropriazione; si è reso più oneroso per la collettività l'esproprio con l'intento di ridurre nel complesso la portata del provvedimento; si è vanificato il potere dell'intervento pubblico nei centri storici per le opere di risanamento conservativo, lasciando di fatto, nella realtà, alle grandi società immobiliari di ristrutturare la residenza negli stessi centri storici secondo la convenienza del massimo profitto, espellendo, quindi, o accelerando i processi di espulsione dagli stessi centri di lavoratori, artigiani, piccoli eser-

centi, commercianti, quanti storicamente e tradizionalmente vivono da anni in questi centri.

In questo senso direi che, almeno per quanto riguarda il sabotaggio a cui darà luogo l'introduzione degli emendamenti al Senato all'articolo 10, alle modalità di esproprio, gli onorevoli Achilli e Degan hanno apertamente riconosciuto l'esistenza di questi impacci.

Sono state inoltre apportate al Senato altre modificazioni ad altri articoli della legge, con le quali la democrazia cristiana ha imposto gravi arretramenti nei confronti del ruolo positivo che alle cooperative veniva assegnato dalla stessa legge; e non soltanto per quanto riguarda la cooperazione a proprietà indivisa, ma anche con riferimento alla cooperazione di produzione e di lavoro, il che, come i colleghi sanno — credo che l'onorevole ministro ne sia a conoscenza — ha suscitato ampie, giustificate e motivate proteste da parte dei cooperatori.

Adesso la Camera, onorevoli colleghi, è chiamata a decidere sulle modificazioni introdotte alla legge dal Senato. Però un giudizio su queste modificazioni non può prescindere da quanto è accaduto in questi mesi nel nostro paese, dal voto del Senato dal 7 agosto ad oggi. E sono accaduti fatti molto importanti perché non solo è andato avanti il tentativo di mutare il quadro politico generale in senso conservatore — come del resto le travagliate discussioni e i vivaci contrasti interni che si sono sviluppati nel consiglio nazionale della democrazia cristiana hanno ampiamente dimostrato — ma la situazione economica è cambiata nel senso che essa si è aggravata anche in conseguenza delle note misure economiche e monetarie adottate dal governo americano.

Tutti concordiamo nel dire che siamo entrati in una fase nuova; ma questa fase nuova fa emergere con tutta evidenza che la crisi — che è crisi economica, sociale e politica — è di carattere strutturale, perché sono poste in discussione le premesse sulle quali si è fondato fino adesso il tipo di sviluppo economico che noi non a caso abbiamo chiamato di espansione monopolistica. Nel quadro di questa crisi assume particolare, forte rilievo il rapporto tra la situazione economica generale e la crisi del settore dell'edilizia in relazione ai due problemi oggi più drammatici: l'occupazione e i prezzi. La crisi del settore edilizio, infatti, che è un settore al quale lo stesso sviluppo ha assegnato il ruolo di volano, vede accentuati i suoi connotati di crisi strutturale, subisce

le reazioni a catena che sono proprie del sistema economico, quando esso è colpito in un suo punto, e si riflette sull'intero sistema proprio per questa parte preminente che il settore dell'edilizia occupa nell'ambito dello stesso sistema economico.

Il ministro del bilancio l'altro giorno al Senato ha annunciato due dati globali che sono veramente allarmanti: 1) una flessione generale del numero degli occupati in ragione di 114 mila unità nel mese di luglio rispetto allo stesso mese dell'anno precedente; 2) un ricorso alla cassa integrazione guadagni che nel gennaio 1971 era soltanto il doppio rispetto al gennaio del 1970, ma che nel luglio di quest'anno si era già moltiplicato per cinque. E sappiamo che sono stati messi in cassa integrazione guadagni anche lavoratori proprio del settore dell'edilizia.

Il ministro Giolitti ha riconosciuto due cose: che ci troviamo di fronte ad un indebolimento della domanda globale, ma che in questo indebolimento lo scarto esistente tra le previsioni formulate nel campo degli impieghi sociali del reddito del settore pubblico (case, scuole, sanità, trasporti urbani, difesa del suolo, eccetera) e gli impieghi effettivamente realizzati è molto grave. Non a caso questo scarto, rispetto alle stesse previsioni del piano Pieraccini, riguarda soprattutto l'edilizia scolastica, con oltre 600 miliardi in meno rispetto al previsto, l'edilizia pubblica e le opere pubbliche in generale con 958 miliardi in meno. Si tratta di 2.179 miliardi in meno rispetto alle previsioni fatte dallo stesso piano Pieraccini che non sono stati impiegati in vari settori che riguardano in modo particolare proprio l'occupazione edilizia.

Non chiediamo, alla luce di quanto è accaduto in tutti questi mesi, un totale rifacimento della legge, anche se si sarebbe indotti a prospettare una rielaborazione generale di essa, se non altro sotto il profilo degli investimenti e della ulteriore accelerazione delle procedure, che invece vengono ritardate con gli emendamenti introdotti dal Senato. Siamo abbastanza realisti però per non avanzare una proposta di questo genere, sentiamo che il problema dei tempi conta, che urgono i problemi dell'occupazione, della costruzione di nuove residenze, eccetera.

Ci rendiamo quindi perfettamente conto di queste esigenze; riteniamo però che non ci si debba spaventare del ricatto dei senatori, dei Togni, Spagnolli e di tutti gli altri senatori o non senatori della democrazia cristiana (non è comunque un problema che riguarda i senatori in particolare, per carità, è un problema

di forze politiche); riteniamo che non ci si debba cioè lasciar spaventare, in definitiva, dal ricatto della democrazia cristiana e che si debba fare un tentativo per portare al testo della legge almeno alcuni mutamenti per impedirne il sabotaggio nella sua proiezione reale e alla sua applicazione.

Questo, onorevole ministro, dobbiamo farlo. Sono necessari inoltre alcuni mutamenti che accrescano il ruolo democratico della partecipazione dei comuni, della cooperazione, degli istituti autonomi case popolari. Vediamo se sia possibile trovare una intesa. Noi vogliamo operare e lavorare per trovare questa intesa politica. Abbiamo già fatto sapere che noi comunisti ci impegnamo a far sì che la legge possa essere rapidamente approvata, e non solo alla Camera. Ci impegnamo cioè a non frapporre al Senato ostacoli di sorta, tali da ritardare l'approvazione del disegno di legge, in modo da consentire al Senato, qualora la Camera modificasse il testo del disegno di legge, di approvare sollecitamente, a sua volta, tali modificazioni; tanto più che, lasciando immutato l'attuale testo dell'articolo 8, le eventuali modificazioni apportate dalla Camera ad altri articoli potrebbero essere approvate al Senato anche in Commissione in sede legislativa.

Questo sarà quindi l'atteggiamento che assumerà il gruppo del PCI. In primo luogo, presenteremo emendamenti molto selezionati riguardanti la democratizzazione degli IACP, i poteri dei comuni in materia di esproprio, la eliminazione degli impacci frapposti alle procedure di esproprio, il potere di intervento dei comuni nei centri storici e nelle aree di espansione.

In secondo luogo, chiediamo l'accelerazione (la chiediamo all'onorevole ministro, in modo particolare, e al Governo) degli interventi già programmati nell'edilizia pubblica. L'onorevole Giolitti, a questo proposito, ha riferito una cifra preoccupante, che d'altra parte era nota; si tratta di interventi il cui valore ascende a 1.400 miliardi, di cui 1.150 programmati dalla GESCAL e 250 riguardanti l'intervento del Ministero dei lavori pubblici in quanto tale.

Preannunciamo alla Camera che presenteremo in questi giorni una proposta di legge per lo snellimento delle procedure di spesa nell'edilizia scolastica, di cui sono evidenti i fini sociali, dettata anche dall'esigenza di affrontare, anche da questo punto di vista, il problema centrale dell'occupazione.

Chiediamo che venga esaminata prioritariamente (e di questo si è discusso anche in

sede di conferenza dei capigruppo), per quanto attiene all'approntamento dei servizi sociali, il progetto di legge riguardante il finanziamento della rete degli asili-nido.

Ritengo che questo nostro atteggiamento corrisponda alle richieste dei lavoratori, alle esigenze di tanti cittadini, alle tensioni presenti nel paese, alla mobilitazione unitaria delle masse popolari, che sono protese a sbarrare la strada al disegno delle forze economiche e politiche che tentano di preservare il meccanismo di sviluppo fondato sulle rendite parassitarie, sul profitto, sullo sfruttamento delle risorse materiali e morali del paese. Siamo consapevoli che quel meccanismo non può più essere rimesso in moto e che occorre quindi imboccare una nuova strada. Ci auguriamo anche che questa prima legge sulla casa possa essere, con opportune modifiche, un primo avvio a questo mutamento radicale, di fondo, della politica economica del nostro paese. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Quilléri.

QUILLERI, Relatore di minoranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, l'esame lungo e travagliato della riforma per la casa non è servito, a nostro giudizio, a rendere il provvedimento migliore, né per quanto riguarda la sua impostazione, né per quanto riguarda la sua funzionalità.

Le critiche e le osservazioni mosse durante il dibattito, sia alla Camera sia al Senato, non si sono trasformate in effettive modifiche che potessero dare al provvedimento una veste più accettabile. Vi è anche da osservare che le critiche non sono venute soltanto dalle opposizioni (anche questa mattina ne è stata portata un'autorevole testimonianza): basterebbe leggere la relazione del senatore Togni al Senato, le riserve della Commissione giustizia del Senato, le conclusioni scritte dei due relatori per la maggioranza. Di fronte ad una inconcepibile impossibilità di migliorare il provvedimento, si ripiega sull'impegno (che non si sa quanto sicuro e vincolante) di valutare criticamente le prime fasi di applicazione della legge, per far fronte poi, con opportuni provvedimenti, alle difficoltà che certamente — noi diciamo — sorgeranno.

In pratica, ci troviamo di fronte ad una legge che è sorta al di fuori del Governo ed è stata imposta al Governo e al Parlamento per motivi politici, che non hanno nulla a che vedere con i problemi del settore della casa che bisognerebbe veramente risolvere. Vi

è anche da osservare che la mancata soluzione di tali problemi non deriva dalla mancanza di un'adeguata informazione. La Commissione affitti aveva svolto un'accurata e seria indagine in proposito.

Dal dibattito che si è svolto nei due rami del Parlamento risulta evidente che nessuno si sente in grado di avallare questa riforma. Tutti intendono cautelarsi, porre le mani avanti, ognuno attende che sia qualcun altro ad opporsi. Così è stato quando questa Assemblea ha approvato la legge per la prima volta: tutti speravano che essa sarebbe stata migliorata dal Senato. Così è stato durante il dibattito in Commissione al Senato: la legge è stata approvata in attesa che le eventuali migliorie venissero apportate in Assemblea. Ora la legge è di nuovo all'esame della Camera e queste migliorie vengono rinviate ad un periodo posteriore all'entrata in vigore della legge.

In pratica, questa legge è stata imposta al Parlamento, e non solo ai gruppi di opposizione, ma anche a quelli che formano la maggioranza governativa.

Già in occasione dell'esame del primo provvedimento noi avevamo dimostrato, depositando in Assemblea una lunga relazione di minoranza ed una proposta di legge anticongiunturale, l'impostazione demagogica della riforma, l'attentato ad alcuni diritti fondamentali dei cittadini, l'assoluta incapacità del provvedimento di operare sia per quanto attiene alla pianificazione del territorio sia per quanto attiene all'attività costruttiva pubblica e privata; avevamo denunciato l'insufficienza dei fondi (alla quale anche il collega Busetto ha recentemente accennato), e soprattutto le conseguenze negative che il provvedimento avrebbe avuto su tutta l'attività edilizia residenziale nel nostro paese e quindi sulle condizioni dei lavoratori. Avevamo posto in evidenza, nella nostra relazione, i reali problemi dell'insediamento edilizio nel nostro paese e avevamo anche indicato i mezzi più idonei per risolverli, contemperando le esigenze pubbliche con quelle dei privati cittadini.

Senza richiamarci in maniera dettagliata alla nostra relazione circa i punti sopra ricordati, ci preme soltanto rilevare come di fronte ad una legge volutamente demagogica e aderente soltanto ai principi di un socialismo di marca massimalista e populista (che io mi permetterei di definire paleosocialismo) nessun gruppo politico della maggioranza abbia sentito il dovere di imporsi per attuare una riforma coerente una società libera e de-

mocratica, quale è quella garantita dalla nostra Costituzione.

Anche al Senato si è preferito scendere a piccoli compromessi quantitativi, che non hanno servito ad alterare il carattere demagogico della riforma. È stata mantenuta una ampia sfera di espropri da parte della pubblica autorità, espropri che non si limitano alle aree necessarie per l'edilizia pubblica sovvenzionata, ma investono le zone di espansione, le zone destinate ad insediamenti produttivi ed altre ancora, per comprendere da ultimo le aree necessarie per i parchi nazionali. Ma questa sfera così ampia di espropri è nettamente in contrasto sia con l'intervento pubblico nel campo edilizio previsto nel disegno di legge sia con le reali capacità di investimento della edilizia pubblica.

Nel disegno di legge si prevede che l'edilizia pubblica possa soddisfare il 25 per cento del fabbisogno totale di abitazioni; tale dato è giustamente ridimensionato al 15 per cento dal documento programmatico preliminare predisposto per il quinquennio 1971-75 dal Ministero del bilancio.

Tutti si chiedono come possa essere soddisfatto dall'edilizia privata il rimanente 85 per cento del fabbisogno, se con le norme previste dalla presente riforma le aree soggette ad esproprio possono giungere fino al 70 per cento del fabbisogno complessivo, lasciando quindi ai privati che, torno a ripetere, debbono provvedere all'85 per cento appena il 30 per cento delle aree destinate all'edilizia.

Parimenti è rimasta immutata la determinazione dell'indennità di esproprio, nonostante i dubbi seriamente avanzati sulla legittimità di queste norme. In realtà, con la scusa di colpire la speculazione fondiaria, si vengono a colpire tutti i possessori di terreni in maniera indiscriminata e in primo luogo coloro che su questi terreni svolgono un'attività lavorativa o imprenditoriale.

Inoltre, le modifiche apportate dal Senato per la determinazione dell'indennità per le aree edificate, e il diritto di prelazione da parte dei comuni quando venga a cessare l'interesse pubblico, non hanno certamente migliorato questa parte del provvedimento. Neppure la parte del provvedimento che ha acceso le più aspre polemiche e ha suscitato i più duri contrasti tra le stesse forze della maggioranza risulta sostanzialmente modificata dall'esame parlamentare e dagli accordi extraparlamentari che hanno influenzato le modifiche del provvedimento.

Il regime giuridico fondamentale dei suoli espropriati rimane essenzialmente la conces-

sione del diritto di superficie. Era questo il principio fondamentale del primitivo testo della riforma, e tale è rimasto nel testo approvato dalla Camera e poi modificato dal Senato. Anche se l'introduzione di questo principio generale è stata accompagnata da talune deroghe, queste non intaccano il principio generale della concessione del semplice diritto di superficie. I vincoli posti dal Senato alla disponibilità dell'alloggio costruito su quella quota di aree che sarà assegnata in proprietà sono tanti e così pesanti da mettere in discussione la stessa proprietà dell'alloggio. Infatti, sull'alloggio non può costituirsi alcun diritto reale di godimento per un periodo di dieci anni dal rilascio della licenza di abitabilità. È sperabile che ciò non voglia dire anche che non possa nemmeno accendersi ipoteca su tale immobile, perché in tal caso non sarebbe certamente possibile trovare una banca disposta a finanziare questo tipo di costruzioni.

Dopo dieci anni si può arrivare alla alienazione dell'alloggio o alla costituzione di diritti reali, ma solo al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale. Dopo 20 anni il proprietario può finalmente disporre liberamente dell'alloggio, ma solo versando al comune la differenza tra il valore attuale dell'area e il prezzo a suo tempo pagato. Qui è rispuntata fuori una locuzione che prima non aveva diritto di cittadinanza, « prezzo di mercato »: nell'ipotesi che tra 20 anni, con questo modo di procedere, esiste ancora un mercato.

Appare quindi evidente, a nostro giudizio, come tali norme, specialmente se riferite, come in realtà si riferiscono, a categorie di lavoratori e a ceti economicamente deboli, non siano norme di garanzia, bensì norme punitive. Spesso, inoltre, un proprietario di alloggio di questa categoria sociale può trovarsi nella necessità di vendere o affittare perché è stato trasferito o perché si trova di fronte a difficoltà finanziarie. Si sopprimono così tutti i vantaggi che inizialmente sembra debbano essere destinati a chi dovrebbe godere dell'alloggio. È un'osservazione tanto ovvia che compare nella stessa relazione di maggioranza, senza tuttavia che si tenti di porre un rimedio a questa incongruenza.

In effetti — questo è il punto fondamentale del provvedimento — tutta la legge è diretta contro la proprietà della casa. Basterebbe ricordare l'articolo 72 con il quale si concedono tutte le esenzioni fiscali per un numero minore di anni; basterebbe ricordare che la corresponsione di somme per tassi agevolati è concessa soltanto ai titolari di diritto di superficie. A nulla, quindi, è servito elevare dal

15 al 20 per cento il limite minimo e dal 30 al 40 il limite massimo delle aree da cedere in proprietà, dal momento che si creano norme che impediranno l'assegnazione in proprietà degli alloggi economici e popolari e che comunque svuotano tale diritto di ogni reale contenuto.

Ma questa riforma della casa è stata presentata alla pubblica opinione, e soprattutto ai lavoratori, come il metodo più efficace per risolvere il problema dell'abitazione, senza entrare nei particolari della riforma stessa e senza rilevare che, in effetti, essa non potrà aggiungere nemmeno una stanza a quelle che si sarebbero potute realizzare se i fondi già a disposizione fossero stati utilizzati interamente e prontamente per lo scopo per cui erano stati raccolti e stanziati. Ho già avuto occasione di dire che la legge n. 60, con la quale si creò la GESCAL, stabilisce all'articolo 17 una destinazione precisa dei fondi che vengono raccolti, e che a nostro parere questi fondi non possono essere distolti dallo scopo per il quale erano stati destinati.

Nella relazione al progetto iniziale e nelle dichiarazioni dei ministri competenti si parla di un fabbisogno complessivo di abitazioni — nel triennio — pari a un milione e mezzo di alloggi, che dovrebbe essere soddisfatto per il 25 per cento dall'edilizia pubblica e per il restante 75 per cento dall'edilizia privata. In effetti, i 2.500 miliardi di investimenti pubblici nel settore dell'abitazione previsti dalla riforma sarebbero sufficienti appena per il 16 per cento degli investimenti complessivi del settore stesso. Ed è appunto al 15 per cento degli investimenti che il programma economico 1971-1975 fa ascendere l'intervento pubblico. Ma anche tale percentuale di investimenti pubblici risulta, del tutto illusoria per quanto riguarda il triennio 1971-1973, cui si riferivano le norme operative della riforma.

Già durante il primo esame del provvedimento noi rilevammo come il programma di investimento e di riforma non tenesse conto dei tempi tecnici e burocratici per la programmazione e per il reperimento dei fondi e delle aree; osservammo allora che sarà già molto se il settore potrà investire nei prossimi due anni 1.000 miliardi che, tradotti in abitazioni, significano circa 80 mila alloggi nel triennio.

Questa nostra previsione trova oggi conferma a pagina 130 del documento programmatico preliminare, che ella certamente conoscerà, dove per il triennio in questione si prevedono investimenti pubblici nel settore abitativo per 1.150 miliardi. Se si considera

che lo stesso documento prevede un investimento complessivo medio nell'edilizia di 2.200 miliardi l'anno, è facile constatare come l'intervento pubblico rappresenti appena l'8 per cento degli investimenti totali necessari nel triennio: percentuale di poco superiore a quella, pure molto bassa, realizzata in questi ultimi anni, nonostante che proprio nella carenza dell'intervento pubblico nel settore siano state da tutti individuate le cause degli scompensi e delle deficienze riscontrabili nel settore delle abitazioni. Ma né la riforma per la casa, né il programma economico — il quale prevede un investimento complessivo nel settore di 4.400 miliardi l'anno — tengono conto del fatto che la struttura della riforma non solo impedirà (altro che sperare in una ripresa dell'edilizia, onorevoli colleghi!) al settore edilizio privato di svolgere una funzione compensativa che, se finora ha svolto male, è certamente per una carenza di leggi o — diciamo pure chiaramente — per incapacità degli amministratori locali.

Pertanto, è tristemente prevedibile, come prima conseguenza della riforma (se ne vedono già i prodromi, ricordati al Senato dal ministro), un forte calo dell'attività edilizia, con conseguenze deteriori per quanto riguarda l'occupazione e la situazione delle abitazioni nel nostro paese. Circa 3 milioni di lavoratori sono interessati a questo settore. Di tale realtà pare che tutti si rendano conto, anche i relatori per la maggioranza, i quali prevedono la possibilità di varare nuove leggi che eliminino le incongruenze e gli errori della riforma. Ma perché — diciamo noi, allora — non agire subito, ora, per dare al paese una vera riforma, capace di soddisfare le esigenze abitative di tutti i cittadini, e soprattutto dei lavoratori dei ceti meno abbienti? Evidentemente, oggi ancora una volta il fatto politico trascende l'importanza della riforma stessa, perché certamente altre cose — come la maggioranza di Governo — stanno al di sopra dei pensieri dei nostri governanti. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro dei lavori pubblici.

LAURICELLA, Ministro dei lavori pubblici. Signor Presidente, mi riservo di replicare al termine della discussione sulle linee generali.

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

BIGNARDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo le note vicende che hanno caratterizzato il travagliato accordo raggiunto dai partiti della maggioranza sul disegno di legge relativo all'edilizia abitativa (mi riferisco ai peggioramenti, ai compromessi, alle mediazioni ultime del presidente Colombo, volte a mantenere a tutti i costi una unità sia pure formale su di una formula di Governo che evidenzia una crisi di fondo avvertita da tutto il paese), mi sia consentito esprimere un giudizio che ritengo scevro di quella demagogia che avvelena la politica dei nostri giorni.

Voler risolvere la crisi dell'edilizia attraverso la modifica del rapporto edilizia privata-edilizia pubblica in favore di quest'ultima, con l'assurda logica di tentare di contenere lo sviluppo della prima senza per altro mai riuscire a dare, come sarebbe pure auspicabile, un vigoroso impulso alla seconda, mi pare estremamente demagogico e dimostra una politica che altrimenti non so definire che politica dell'impotenza.

In realtà, se l'iniziativa privata in questi ultimi tempi non ha potuto soddisfare le esigenze dell'attuale livello di vita nazionale lo si deve proprio al fatto che è mancata da parte dell'edilizia sovvenzionata la realizzazione dei programmi che erano stati impostati e che non sono poi stati effettuati. Oggi, onorevoli colleghi, non si sfugge al problema chiedendo che ciò che non è stato possibile fare nella parte di competenza dell'edilizia sovvenzionata, lo si debba risolvere esclusivamente sul piano di tutta l'edilizia. Tanto più che un sistema diversamente articolato, inteso a favorire i cittadini e soprattutto i lavoratori che vogliono costruirsi una casa in proprio, corrisponderebbe assai di più alle aspettative della maggior parte della popolazione, che in questi anni ha già dimostrato quale è la sua preferenza effettiva: oggi in Italia si registra infatti una media di famiglie che vivono in alloggi di proprietà assai superiore all'analogia media di altri paesi europei.

È questa in particolare l'esigenza da tener presente se si vuole raggiungere veramente l'obiettivo di una casa per tutti.

Il disegno di legge in discussione, che ritorna ancora peggiorato dopo le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, non solo non contiene soluzioni valide del problema ma contribuirà certamente ad accrescere le difficoltà ed i ritardi nel settore edilizio, in gran parte originati dalle erronee

impostazioni della legge-ponte e della legge n. 167.

Per constatare la crisi dell'edilizia, crisi alla quale anche i colleghi relatori delle varie parti si sono riferiti, basti considerare che nei primi sette mesi di quest'anno oltre 61 milioni di ore lavorative sono state pagate dalla cassa integrazioni, con un aumento quindi del 51,4 per cento sulle già elevatissime 40 milioni e 400 mila ore del corrispondente periodo dell'anno precedente. Una crisi, questa del settore edilizio, che è causa e conseguenza di una crisi ben più vasta, dovuta alla mancata costante attuazione di una politica in un settore tanto importante.

Ora ci si presenta all'opinione pubblica con questo disegno di legge che, partendo da concezioni a nostro avviso erronee, tra cui quella che il costo dei suoli sia il fattore primo al quale imputare l'alto costo delle abitazioni, introduce istituti e principi, criteri ed indirizzi che sconvolgono l'assetto costituzionale del nostro paese senza dar vita ad una razionale politica del territorio e soddisfacendo solo ad esigenze, ripeto, di carattere demagogico.

Questo provvedimento è quindi falsamente presentato all'opinione pubblica come la soluzione di uno dei problemi fondamentali per la sicurezza ed il benessere delle famiglie dei lavoratori. Esso è in realtà un ulteriore pezzo che si aggiunge alla costruzione dello Stato socialista, di uno Stato, cioè, che nei paesi dove è stato realizzato non ha certo risolto il problema della casa, come del resto non ha risolto tanti altri problemi, se è vero, come è vero, che proprio i paesi socialisti sono caratterizzati da una estrema penuria di case e dal sistema di abitazione in comune e promiscuo da parte di più famiglie.

L'introduzione del diritto di superficie nella struttura del provvedimento è del resto la manifestazione più evidente del nuovo corso che si vuole imprimere alla politica edilizia nel nostro paese. Mentre bisogna riconoscere con lealtà che ciò costituisce un indubbio successo del partito socialista, dei punti di vista del partito socialista, che, in conformità ai suoi obiettivi, cerca di realizzare nelle leggi gli indirizzi cosiddetti più avanzati in attesa di poterli vedere affermati sul piano della politica generale attraverso l'entrata al Governo del partito comunista, con altrettanta lealtà si deve riconoscere che le altre forze politiche al Governo hanno recitato solo una commedia, anzi una farsa, quando hanno voluto far credere all'opinione pubblica di contrastare que-

sti indirizzi, mentre sotto banco finivano per accettarli.

Il presente provvedimento è condizionato a mio avviso da due false impostazioni. Da una parte, dalla pretesa di istituire un servizio sociale della casa che dovrebbe addossare allo Stato la totale responsabilità del settore edilizio, con un eccessivo impegno nella fase costruttiva e un'eccessiva burocratizzazione nella fase amministrativa; dall'altra, dal voler far gravare il costo di una riforma solo su determinate categorie di cittadini e in particolare sugli agricoltori, che sono i detentori, come è noto, della maggior parte del territorio nazionale. Con una aggravante: che ad un tipo di speculazione edilizia privata, che va combattuta con criteri efficaci e moderni, si sostituirà — temo — un tipo di speculazione edilizia pubblica, pericolosa certamente quanto la prima e forse ancora di più, in quanto permetterà ai pubblici amministratori, e quindi agli esponenti, agli emissari di questo o quel partito, di far uso di tale strumento per scopi che certamente niente hanno a che fare con quello di assicurare a tutti i cittadini una casa dignitosa. Ben altrimenti è l'impostazione al riguardo della scuola liberale che, fin dal classico testo di economia politica di Gino Valenti (mi riferisco ad un economista classico), concepiva nella tassazione delle aree fabbricabili lo strumento perequativo in vantaggio della collettività.

I punti salienti del provvedimento si possono individuare nella distinzione in due zone dei suoli edificabili destinati alla realizzazione dell'edilizia abitativa e nel nuovo procedimento di esproprio. Le aree edificabili vengono divise in zone esterne e zone interne, che dovrebbero essere delimitate ad opera dei comuni, i quali avrebbero la potestà di individuarle con i criteri di pericolosa autonomia, tale da far prevedere — come mettevamo in rilievo sopra — notevoli disparità di trattamento e di applicazione.

Per quanto riguarda in particolare il nuovo procedimento di esproprio, la prima cosa che preoccupa concerne la cosiddetta indennità provvisoria di cui agli articoli 11 e 12 del provvedimento. Infatti, nell'intero disegno di legge non si rinvencono dei criteri adeguati per la determinazione di questo valore provvisorio, anche se genericamente si afferma che detta indennità dovrebbe essere determinata in base ai criteri di cui al successivo articolo 16.

Ma il punto ancora più preoccupante a mio avviso — e preoccupante sotto molteplici aspetti — è quello riguardante l'indennità di

espropriazione vera e propria, per la determinazione della quale si introducono criteri che vengono a violare anzitutto principi e norme di carattere costituzionale. Si dice infatti nell'articolo 16 del provvedimento che l'indennità di espropriazione è commisurata al valore agricolo medio.

Ora, se è giusta l'esigenza che noi avvertiamo di limitare il plusvalore delle aree edificabili, è altrettanto giusto garantire il pagamento dei terreni espropriati al loro reale valore di mercato. Assolutamente fuori di ogni logica sono viceversa i coefficienti di moltiplicazione previsti nell'articolo 16 del provvedimento, e ciò non solo e non tanto per l'entità degli stessi, quanto in particolare per tutto il congegno sul quale la determinazione dell'indennità di esproprio poggia.

È facile, infatti, immaginare che in molti casi il criterio del valore medio agricolo non corrisponderà al valore effettivo, reale, al valore attuale del bene oggetto di esproprio per pubblico interesse. In tutti i casi di determinazione del valore di un bene soggetto alla espropriazione per pubblica utilità, si è avuto finora, sempre riguardo ad elementi prestabiliti, sottratti quindi alla discrezionalità della pubblica amministrazione. Basterà richiamare in proposito la cosiddetta legge sulla città di Napoli, che costituisce il presupposto di tutte le successive disposizioni legislative in tema di valutazione di beni da espropriare. La suddetta legge fa, ad esempio, riferimento al coacervo dei canoni o all'estimo catastale, e quindi ad elementi certi e prestabiliti, a cui sempre dovrebbe ispirarsi ogni valida impostazione legislativa in questa materia. Il riferimento, invece, ad un criterio medio, che prescinda da tutte le svariate e possibili fattispecie è quindi anzitutto quanto mai inopportuno, anche perché non si verte in tema di espropriazione generalizzata di tutti i beni che si trovino in una certa situazione, ma si tratterà sempre di espropriare solo una parte di tali beni.

Il riferimento al criterio medio è anche e soprattutto contrario, come dicevamo innanzi, al sistema di garanzie poste dalla Costituzione a tutela del diritto di proprietà. È noto infatti, come del resto è riconosciuto dalla dottrina (mi richiamo al Lavagna, « Interventi ablatori e principi di congruità », in *Giurisprudenza italiana* del 1965 ed al Bartolomei, « Costituzione, espropriazione ed indennizzo », in *Giurisprudenza costituzionale* del 1963), che il principio che si desume dalla nostra Carta costituzionale in materia è quello della congruità, dal quale principio discende la ne-

cessità di valutare le situazioni assunte a base dei provvedimenti ablatori nella massima rispondenza alla loro reale essenza, fuori, quindi, da presunzioni, finzioni, astrazioni, generalizzazioni che potrebbero violare i limiti intrinseci dell'intervento e minare la sua stessa finalità.

Il suddetto principio di congruità è stato costantemente applicato dalla Corte costituzionale quando ha statuito sulla legittimità degli espropri per la riforma fondiaria, degli espropri in base alla legge n. 167 del 1962, e da ultimo nelle sentenze nn. 55 e 56 del 1968 e nelle sentenze nn. 37 e 115 del 1969.

Aggiungasi a ciò, onorevoli colleghi, la considerazione che tra il momento della determinazione dell'indennizzo — era un'osservazione che poc'anzi faceva anche il collega Serrentino — che in base all'articolo 16 del provvedimento dovrebbe avere riguardo alla valutazione fatta con riferimento all'anno solare precedente dall'ufficio tecnico erariale nell'ambito delle singole regioni agrarie, ed il momento dell'espropriazione effettiva, del bene, può esserci un lasso di tempo più o meno lungo, con la conseguenza che avremo un valore cristallizzato a situazioni assai lontane nel tempo dal momento della effettiva espropriazione. In proposito si può anzi affermare che il richiamo al precedente anno solare appare un troppo manifesto espediente per nascondere proprio il fine preciso di dissociare la determinazione del valore del bene da espropriare dal momento in cui opera in concreto il provvedimento espropriativo.

Il criterio poi del valore agricolo medio, anche se riferito ai tipi di coltura effettivamente praticati, può dar luogo a valutazioni che non esito a definire assolutamente non conformi alla realtà. Se facciamo un esempio riferito alle zone della pianura litoranea tirrena a nord di Roma, è possibile constatare come nella stessa regione agraria delimitata dall'ISTAT, settore primo Civitavecchia, nella zona collinare litoranea siano considerate tanto Civitavecchia, Santa Marinella e Cerveteri, con colture pregiate e zone fertili, quanto Tolfa e Allumiere che sono in pratica zone desertiche. Nel suddetto caso il valore medio di un ettaro di seminativo fertile da espropriare lungo la costa sarà la risultante di una media con terreni aridi. Si avrà quindi un indennizzo largamente al di sotto del valore di mercato agricolo del singolo terreno espropriato.

Occorre ricordare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 38 del 1966, relativa ai vincoli di zona contemplati dalla legge

n. 1150 del 1942, ha fissato i seguenti punti di diritto: non essere ammissibile in materia di espropriazione pubblica, nella accezione più ampia che al termine deve essere attribuita, una discrezionalità indiscriminata e indiscriminabile; in secondo luogo, che in materia di pubblica espropriazione qualsiasi discrezionalità amministrativa deve essere discrezionalità tecnica da attuarsi nel rispetto delle norme di legge. In nessun caso quindi deve essere violato il principio della riserva di legge, previsto dall'articolo 42, secondo comma, della Costituzione, il quale attribuisce solo alla legge il compito di fissare i limiti alla proprietà privata.

Questi principi di diritto sono stati costantemente affermati e ribaditi dalla Corte costituzionale con la successiva sentenza n. 32 del 1969. Sulla scorta dei suddetti principi costituzionali non possono non scaturire dubbi sulla legittimità di tutte quelle disposizioni del provvedimento che attribuiscono ad organi od uffici della pubblica amministrazione poteri quanto mai vasti. Del resto, l'ampiezza e la discrezionalità di questi poteri suggeriscono il dubbio che la vera finalità del presente disegno di legge sia quella di fare del settore edilizio uno dei canali di maggior finanziamento di questo o di quel partito, incrementando quella speculazione pubblica che è assai più pericolosa (l'ho detto anche prima) della speculazione privata. Qui rischiamo di moltiplicare all'ennesima potenza una miriade di nuovi scandali ANAS disseminati nel paese.

Vari e molteplici sono gli altri aspetti negativi del provvedimento che — ripeto — è tornato peggiorato dopo l'approvazione dell'altro ramo del Parlamento. Ma su un'ultima disposizione in particolare voglio soffermarmi, costituendo l'ulteriore conferma della demagogia a cui tutto il disegno di legge è improntato. Mi riferisco all'articolo 17 il quale prevede, nella ipotesi di espropriazione di una azienda agricola, che la relativa maggiorazione sull'indennità sia corrisposta soltanto al proprietario e al fittavolo diretto coltivatore, nonché al mezzadro, al colono o partecipante escludendo, in tal modo, sia il conduttore in economia sia il fittavolo non coltivatore diretto, nonché escludendo i concedenti a mezzadria e a colonia.

A parte la considerazione che la maggiorazione prevista nel suddetto articolo dovrebbe essere non genericamente raddoppiata, ma commisurata al reale valore dell'azienda agricola colpita o, quanto meno, alla perdita di avviamento della stessa, v'è da rilevare che la discriminazione introdotta a danno di alcune

categorie è assolutamente ingiustificata e denota il deplorabile meschino spirito di parte che anima taluni settori del Parlamento nei confronti di benemerite categorie imprenditoriali che tanto hanno dato e danno per lo sviluppo del paese e per il progresso dell'agricoltura. Ma la suddetta discriminazione urta in particolare contro principi costituzionali, tra cui quello sancito dall'articolo 3 della Costituzione. Al riguardo occorre rammentare che la Corte costituzionale ha sempre ritenuto che debba usarsi lo stesso metro di valutazione anche per situazioni difformi di soggetti appartenenti alla stessa categoria, quando si tratti di individuare la misura dell'indennizzo per l'esproprio di pubblica utilità.

Del resto vi è un precedente al quale — come noi liberali abbiamo più volte suggerito anche attraverso la presentazione di emendamenti — si doveva fare riferimento. Intendiamo richiamarci alla cosiddetta legge di Padova, che prevede appunto la corrispondenza di una indennità aggiuntiva a favore di coloro che, in caso di espropriazione, sono costretti a cessare l'attività imprenditoriale, e quindi a favore sia di chi conduce e sia di chi coltiva l'azienda agraria, senza odiose e inutili discriminazioni che sono solo testimonianza di una settaria anti giuridicità e di uno spirito prevenuto e fazioso.

Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, le norme eversive riguardanti l'esproprio, al di là della loro illegittimità che sarà fonte — ritengo — di numerosi ricorsi e quindi di incertezza nel campo stesso di applicazione della legge, non sono affatto giustificate dal programma di intervento della riforma. Infatti, di fronte all'ampia sfera di espropri possibili da parte delle autorità comunali sta un intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale già nei programmi assai ridotto, e nelle effettive realizzazioni ancora più modesto. La riforma prevede investimenti diretti ed indotti per 2.500 miliardi: il che dovrebbe rappresentare, secondo gli estensori, all'incirca il 25 per cento del fabbisogno totale di investimenti nel settore. In realtà, l'investimento pubblico nel settore delle abitazioni sarà assai più modesto, solo che si consideri la necessità di dare l'avvio a tutte le norme procedurali ed ai programmi costruttivi.

Lo stesso programma economico nazionale, del resto, prevede nel triennio investimenti pubblici nel settore edilizio non superiori ai 1.150 miliardi che rappresentano l'8 per cento degli investimenti complessivi per lo stesso periodo. Tale modesto intervento pubblico non

risolve ovviamente i problemi inerenti alla dotazione di abitazioni per i lavoratori e per i ceti meno abbienti. Ma ancor più grave è a mio avviso, il fatto che la struttura della riforma impedirà all'edilizia privata, sia essa convenzionata o libera, di intervenire per compensare la scarsa iniziativa pubblica, con la conseguenza che l'attività edilizia — che già oggi mostra pesanti e preoccupanti segni di recessione — continuerà a regredire creando seri problemi per quanto riguarda sia l'occupazione sia la situazione abitativa nel paese.

Ci troviamo, in sostanza, e mi avvio alla conclusione, di fronte a una riforma che modifica solo le procedure e il campo degli espropri e detta una nuova disciplina del regime dei suoli espropriati che tende essenzialmente a fare della casa un servizio pubblico controllato, sia per quanto riguarda gli investimenti sia per quanto riguarda le assegnazioni dall'autorità pubblica e, quindi, indirettamente dai partiti che, in sede nazionale o in sede locale, dirigono l'amministrazione pubblica.

Una riforma, quindi, che incide profondamente sull'assetto economico e sociale del paese, senza tuttavia creare alcuna alternativa valida, capace di soddisfare il fabbisogno abitativo del paese stesso.

In queste e in altre contraddizioni del provvedimento, onorevoli colleghi, vanno ricercate le ragioni per cui, sia qui alla Camera sia al Senato, numerose sono state le critiche avanzate alle singole disposizioni del provvedimento. A tali critiche, avanzate non solo dalle opposizioni, ma anche da numerosi parlamentari dei partiti che formano la coalizione governativa e dagli stessi relatori per la maggioranza, non è seguita quella auspicata azione correttiva intesa a migliorare il provvedimento. A tale azione si sono opposte le ragioni politiche e di partito della coalizione governativa. Tutto ciò, in pratica, ha esautorato l'attività dei parlamentari.

Solo così si spiega il fatto che le modifiche apportate dal Senato siano puramente marginali e, in alcuni casi, peggiorative addirittura, senza alcuna rispondenza con le critiche ben più dettagliate e ben più precise avanzate dai relatori per la maggioranza, senza alcuna rispondenza con quella specie di squillo di tromba da battaglia che il senatore Togni aveva voluto far risuonare al Senato.

Solo così, dunque, si possono spiegare le conclusioni cui giungono i relatori per la maggioranza qui alla Camera i quali, di fronte agli errori di impostazione della riforma, riconoscono che se non sarà possibile — e sono convinti loro stessi che non è possibile solo

per ragioni politiche — modificare, come sarebbe necessario, la riforma, in sede di attuazione si dovranno necessariamente varare nuovi provvedimenti legislativi per modificare una riforma che già oggi è da tutti considerata errata e lesiva degli interessi dei cittadini.

E io credo che quando, per giustificare l'approvazione di una legge, si comincia sin dalla stessa conclusione del dibattito su di essa a parlare di necessari provvedimenti modificativi e di necessari provvedimenti per renderne possibile l'attuazione, è evidente che ci troviamo di fronte a un pessimo sistema di legiferare.

È per questo che noi liberali confermeremo in questa sede il voto negativo sul disegno di legge attualmente in discussione. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Annunzio di interrogazioni.

ARMANI, *Segretario*, legge le interrogazioni pervenute alla Presidenza.

Ordine del giorno delle prossime sedute.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno delle prossime sedute:

Lunedì 11 ottobre 1971, alle 16,30:

1. — Assegnazione di progetti di legge alle Commissioni in sede legislativa.

2. — *Discussione delle mozioni Almirante (1-00160), Ingrao (1-00161), delle interpellanze Ingrao (2-00741), Ceravolo Domenico (2-00744) e di interrogazioni sul rinvio delle elezioni amministrative.*

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata (*Modificato dal Senato*) (3199-bis-B);

— *Relatori:* Achilli e Degan, per la maggioranza; Guarra; Busetto e Todros; Quilleri, di minoranza.

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DELL'8 OTTOBRE 1971

4. — *Discussione del disegno di legge:*

Rinnovo della delega al Governo per l'emanazione di norme fondamentali sull'amministrazione e contabilità degli enti ospedalieri di cui all'articolo 55 della legge 12 febbraio 1968, n. 132 (2958);

— *Relatore:* De Maria.

5. — Seguito della discussione delle mozioni numeri 1-00121, 1-00122, 1-00124, 1-00125 sul CNEN e sulla ricerca scientifica.

6. — *Discussione delle proposte di legge:*

BONIFAZI ed altri: Norme per l'attività e il finanziamento degli enti di sviluppo (*Urgenza*) (1590);

MARRAS ed altri: Misure per contenere il livello dei prezzi nella distribuzione dei prodotti agricolo-alimentari (*Urgenza*) (1943).

7. — *Discussione delle proposte di legge costituzionale:*

BOZZI ed altri: Modificazioni all'istituto dell'immunità parlamentare previsto dall'articolo 68 della Costituzione (*Urgenza*) (120);

ALESSI: Modifica all'articolo 68 della Costituzione (*Urgenza*) (594).

8. — *Discussione delle proposte di inchiesta parlamentare:*

DELLA BRIOTTA ed altri: Inchiesta parlamentare sullo stato dell'assistenza all'infanzia al di fuori della famiglia (761);

— *Relatore:* Foschi;

ZANTI TONDI CARMEN ed altri: Inchiesta parlamentare sullo stato degli istituti che ospitano bambini e adolescenti (799);

— *Relatore:* Foschi.

9. — *Discussione della proposta di legge costituzionale:*

ANDREOTTI ed altri: Emendamento al terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione (3032);

— *Relatore:* Tozzi Condivi.

Martedì 12 ottobre 1971, alle 16:

1. — Seguito della discussione del disegno di legge: 3199-*bis-B*.

2. — Discussione del disegno di legge: 2958.

3. — Seguito della discussione delle mozioni numeri 1-00121, 1-00122, 1-00124, 1-00125 sul CNEN e sulla ricerca scientifica.

4. — Discussione delle proposte di legge: 1590 e 1943.

5. — Discussione delle proposte di legge costituzionale: 120 e 594.

6. — Discussione delle proposte di inchiesta parlamentare: 761 e 799.

7. — Discussione della proposta di legge costituzionale: 3032.

La seduta termina alle 12.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

INTERROGAZIONI ANNUNZIATE

INTERROGAZIONE
A RISPOSTA IN COMMISSIONE

TRIPODI GIROLAMO E FIUMANO. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per conoscere se sia a conoscenza del profondo malcontento in atto esistente tra la popolazione di Reggio Calabria e tra il personale postelegrafonico addetto alla distribuzione e al recapito della corrispondenza, a causa del disservizio (molti rioni non vengono quotidianamente serviti) e al pesante lavoro a cui vengono sottoposti i portalelettere, costretti ad uscire con borse a braccia stracolme di lettere e plichi e sottoposti quindi ad un super sfruttamento.

A causa del disservizio le lettere, le raccomandate, gli espressi giungono con giorni di ritardo, mentre i giornali e le stampe vengono recapitati quando è possibile.

La insufficiente e caotica situazione è determinata come rilevano le tre segreterie provinciali dei sindacati postelegrafonici dall'inadeguato organico del personale, dove mancano almeno 140 unità tra carriera ausiliaria e impiegatizia, che la direzione provinciale delle poste ritiene di supplire con la erogazione delle ore di lavoro straordinario e con l'assunzione di straordinaristi oppure (come ha proceduto l'amministrazione centrale) con l'aumento di 270 mila lire mensili a favore della ditta appaltatrice addetta al recapito dei pacchi e dei plichi più voluminosi quando tale servizio poteva essere gestito dalle poste.

Di fronte alla gravità che emerge dal disservizio citato e dai ritardi nel pagamento delle pensioni e di altre prestazioni INPS, gli interroganti chiedono di conoscere se non ritenga opportuno e urgente predisporre la assegnazione del personale necessario, secondo le proposte avanzate da tempo dalle organizzazioni sindacali, per consentire il superamento dell'attuale grave situazione, elevando così l'ufficio di Reggio Calabria alla categoria di prima classe per il conseguente aumento del traffico postale, telegrafico, di banco posta e dei conti correnti postali. (5-00089)

INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA

NICCOLAI GIUSEPPE. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per sapere se è a conoscenza che i profughi della Libia,

dipendenti delle poste e telecomunicazioni, a circa un anno di distanza dall'assunzione e da oltre nove mesi dall'effettuato concorso, nulla ancora sanno della loro sorte, se sono impiegati o agenti straordinari, quindi dei giornalieri;

per conoscere quando saranno passati in ruolo;

per conoscere i motivi per i quali a detti profughi, pur assistiti dall'ENSAS, non vengono retribuiti i giorni di malattia;

per sapere come possono vivere con stipendi che non superano le 85.000 lire mensili. (4-19837)

PAPA. — *Ai Ministri dell'interno e del tesoro.* — Per conoscere — in relazione a precedenti assicurazioni — quali provvedimenti intendano adottare per il miglioramento delle pensioni degli ex dipendenti degli Enti locali i quali ricevono ancora oggi trattamenti irrisori. (4-19838)

PIGNI E ZUCCHINI. — *Al Ministro della sanità.* — Per sapere se non ritenga opportuno ritirare il ricorso per « regolamento di competenza », da lui presentato alla Corte costituzionale su delega del Presidente del Consiglio dei ministri, contro il decreto del presidente della giunta regionale del Lazio e gli atti di quel consiglio regionale con i quali gli istituti fisioterapici ospedalieri di Roma. « Regina Elena » per la cura delle malattie neoplastiche e « San Gallicano » per la cura delle malattie dermosifilopatiche si dichiaravano « Ente ospedaliero » ai sensi e per gli effetti della legge 12 febbraio 1968, n. 132, stante la natura politica e non giuridica del problema come evidenziato unitariamente dai sindacati e dalle forze politiche regionaliste del Lazio; l'attività ospedaliera dei due nosocomi; le gravi carenze di posti letto e di attrezzature per la diagnosi precoce e la prevenzione esistenti nella capitale e nel Lazio ove si registra uno dei più alti indici di mortalità per tumori. (4-19839)

VETRANO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere quali provvedimenti intendano prendere a favore delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti dalla società per azioni fratelli Bianchini di Mercogliano (Avellino), industria calzaturiera, che ha sospeso da ogni attività lavorativa circa

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DELL'8 OTTOBRE 1971

300 dipendenti, ossia la metà delle maestranze della ditta medesima.

L'attacco ai livelli di occupazione che il padronato ha portato ai lavoratori dell'Irpinia con la sospensione di ogni attività estrattiva presso le miniere di zolfo di Marzo a Tufo, la chiusura del quantificio Cecere ad Altavilla Irpina, la riduzione dell'orario di lavoro alla SIMEL ed il conseguente ricorso alla Cassa integrazione guadagni dei fornaciai di San Martino Valle Caudina, la notevole contrazione dei lavori nell'industria edile sia pubblica sia privata, nel capoluogo e nei centri maggiori della provincia di Avellino, la mancanza dei fondi per la ricostruzione dei fabbricati urbani e rurali danneggiati dal terremoto dell'agosto 1962, richiedono la definizione di idonei, urgenti provvedimenti di carattere economico e sociale da parte del governo per la difesa del posto di lavoro al fine di bloccare l'ulteriore esodo dei lavoratori in una provincia che detiene, nella regione Campania, il primato nella emigrazione. (4-19840)

INTERROGAZIONI A RISPOSTA ORALE

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro della sanità per sapere quali sono i motivi che lo hanno indotto a presentare, su delega del Presidente del Consiglio, ricorso alla Corte costituzionale contro il decreto della Regione laziale che, in aderenza alle leggi vigenti ed alle funzioni che le Regioni devono sviluppare, ha predisposto la regionalizzazione degli istituti fisioterapici ospedalieri di Roma " Regina Elena " e " San Gallicano ".

« Risulta all'interrogante che detti istituti hanno sino ad oggi svolto attività prevalentemente ospedaliera — come del resto risulta in maniera inconfutabile dai loro bilanci — e che solo nell'imminenza del decreto di regionalizzazione, il consiglio di amministrazione degli ospedali medesimi ha deliberato il potenziamento di taluni impianti di ricerca.

(3-05292)

« QUERCI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri del lavoro e previdenza sociale, dell'industria, commercio e artigianato e del bilancio e programmazione economica, per conoscere quali iniziative intendono assumere nei confronti della direzione della FIAT, la quale ha messo in atto un pesante attacco al livello di vita, riducendo l'orario di lavoro a 8.000 operai degli stabilimenti FIAT di Milano, di Brescia e di Modena.

« Gli interroganti chiedono, in particolare, di sapere:

1) se il Governo non ritiene di dover intervenire presso la direzione dell'azienda per far revocare il provvedimento di riduzione di orario;

2) se non si ritiene urgente ed indispensabile, provocare un dibattito a livello politico e parlamentare per esaminare il complesso dei problemi relativi all'occupazione e alle casse d'integrazione e predisporre gli strumenti necessari per realizzare un controllo della politica degli investimenti e di quella occupazionale dei grandi complessi industriali, e in particolare della FIAT.

(3-05293) « SULOTTO, BARCA, DAMICO, SPAGNOLI, TODROS, ALLERA, LEVI ARIAN GIORGINA ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dei lavori pubblici per sapere se essi intendano predisporre con immediatezza interventi straordinari a favore delle popolazioni dei comuni della Valnerina (Perugia), e delle zone adiacenti, colpite da ripetute scosse sismiche nei giorni 4 e 5 ottobre 1971, con gravi danni alle abitazioni civili e con la conseguente inabitabilità di molti edifici.

« I provvedimenti risultano pertanto assolutamente urgenti e indilazionabili, data la gravità della situazione che si è venuta a creare.

(3-05294)

« SPITELLA ».

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO