

43.

SEDUTA DI LUNEDÌ 22 NOVEMBRE 1976

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE INGRAO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE SCALFARO

INDICE

	PAG.		PAG.
Missioni	2408	BORRI	2417
Disegni di legge:		COSTAMAGNA	2430
(<i>Proposta di assegnazione a Commissioni in sede legislativa</i>)	2409	GIGLIA, <i>Relatore per la maggioranza</i>	2411
(<i>Proposta di trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa</i>)	2409	GUARRA, <i>Relatore di minoranza</i>	2411
Disegno e proposte di legge (Discussione):		MALAGODI	2418
Norme per la edificabilità dei suoli (500);		PADULA, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i>	2411
COSTAMAGNA ed altri: Norme in materia urbanistica (184);		PANNELLA	2436
ALMIRANTE ed altri: Modifica degli indici di edificabilità per i piccoli comuni agricoli (270);		PINTO	2421
FRANCHI ed altri: Riconoscimento del lucro cessante e della svalutazione della moneta nella liquidazione delle indennità di esproprio per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale, agevolata, convenzionata di cui alla legge 22 ottobre 1971, n. 865 (345);		SBRIZIOLO DE FELICE EIRENE	2423
MARZOTTO CAOTORTA e TEDESCHI: Regime dei suoli (447);		Proposte di legge:	
GUARRA ed altri: Nuovo ordinamento delle attività urbanistiche (513)	2411	(<i>Annunzio</i>)	2408
PRESIDENTE	2411, 2417, 2418, 2436, 2437, 2438	(<i>Assegnazione a Commissioni in sede referente</i>)	2408
BAGHINO	2417	(<i>Richiesta di parere</i>)	2409
		Interrogazioni (Annunzio)	2438
		Corte costituzionale (Annunzio di sentenze)	2410
		Domande di autorizzazione a procedere in giudizio (Annunzio)	2410
		Risposte scritte ad interrogazioni (Annunzio)	2411
		Sul processo verbale:	
		PRESIDENTE	2407, 2408
		MELLINI	2407, 2408
		Ordine del giorno della seduta di domani	2438

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30.

MAZZARINO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 18 novembre 1976.

Sul processo verbale.

MELLINI. Chiedo di parlare sul processo verbale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MELLINI. Signor Presidente, colleghi deputati, nel resoconto stenografico della seduta di cui è stato letto il processo verbale, nel punto in cui si discute sull'inversione dell'ordine del giorno, è riportata una mia interruzione con la dizione: « Proteste del deputato Mellini ». Poiché ritengo che quanto ho detto debba essere chiarito, faccio presente che, con quelle parole, che erano esattamente le seguenti: « Avete ottenuto il rinvio della discussione sui Patti Lateranensi. Ora rinviate anche questa discussione sullo stato della giustizia: eppure il Presidente Andreotti, che aveva detto di essere impedito, è presente nell'aula », io intendevo far presente una situazione molto grave, relativa sia ai Patti Lateranensi (e in altra seduta, signor Presidente, feci presente la strana situazione che era venuta a determinarsi in questa sede circa i nostri compiti e quelli della Corte costituzionale, con l'inseguirsi delle due discussioni), sia al rallentamento della discussione — poi puntualmente avvenuto — di quelle mozioni sulla giustizia di cui tutti avevano riconosciuto l'urgenza (e che nemmeno oggi si discuteranno), mentre nelle carceri italiane per la prima volta interviene una forma di protesta civile, non violenta e legalitaria da parte dei detenuti. Noi siamo — ed è per questo che ritengo fosse giustificata quella mia interruzione — nell'impossibilità di veder concluso il dibattito sullo stato della giustizia mentre, appunto, si va deteriorando nelle carceri italiane una situazione che è di disagio anche per il personale di custodia.

Questo era il significato della mia interruzione. Credo inoltre che la preannunciata limitazione della discussione delle mozioni sul Concordato e sulla relazione del Governo circa le trattative per la sua revisione soltanto al pomeriggio del giorno 25, giustifichi pienamente le preoccupazioni espresse appunto con quella interruzione.

PRESIDENTE. Onorevole Mellini, per ciò che riguarda la decisione circa la discussione sui Patti Lateranensi, ella sa che l'argomento è stato dibattuto dalla Conferenza dei capigruppo, in seno alla quale è stato accettato lo spostamento della data relativa.

Per ciò che riguarda l'ordine del giorno della seduta di oggi, ella sa che io non faccio che applicare una decisione adottata dalla Conferenza dei capigruppo, cioè il programma dei lavori che prevede l'inizio della discussione del disegno di legge sul regime dei suoli nella seduta odierna.

Per quel che riguarda la discussione delle mozioni sullo stato della giustizia, anche a me duole che la discussione non sia stata conclusa e le ricordo, onorevole Mellini, che mi sono permesso di avvertire più volte che, se si voleva che determinate discussioni potessero giungere in porto rapidamente e non essere procrastinate a chissà quando, occorreva che sia i gruppi, sia i singoli deputati pervenissero in qualche modo ad una regolamentazione dei tempi di discussione e del numero degli oratori che sarebbero intervenuti nel dibattito.

Quando invece si arriva, come è avvenuto per la discussione di quelle mozioni, ad impegnare il tempo che vi abbiamo impegnato e vi è ancora un numero così grande di iscritti a parlare, è davvero impossibile pensare di concludere rapidamente la discussione. Si impone allora una scelta che è rappresentata appunto dal calendario dei lavori fissato nella Conferenza dei capigruppo, il quale prevede che oggi inizi la discussione sul regime dei suoli.

Voglio essere molto franco, onorevole Mellini, e le dico chiaramente che non so quando potremo concludere la discussione di queste mozioni. Convocherò mercoledì

prossimo la Conferenza dei capigruppo, ed in quella sede vedremo come andare avanti, una volta esaurito il calendario dei lavori che abbiamo deciso insieme e annunciato all'Assemblea. In quella sede mi permetterò di ricordare anche al rappresentante del gruppo radicale quanto ho già detto ora: se si vuole arrivare a conclusioni rapide su certe questioni, bisogna giungere ad un certo metodo di discussione.

Il rappresentante del gruppo radicale avrà certamente sentito il Presidente della Camera sottolineare più volte questa esigenza in sede di Conferenza di capigruppo. Credo che, se vogliamo ottenere dei risultati su questo argomento, bisognerà seguire un certo metodo, che per altro finora non si riesce a raggiungere, mentre io non voglio e non posso imporlo a nessuno. In tali condizioni è veramente difficile poter evitare certe conseguenze, per cui, onorevole Mellini, anche la doglianza espressa in aula rischia di restare senza esito: ci tenevo a darle questo chiarimento.

MELLINI. Il problema rimane: la discussione di quelle mozioni non si è conclusa.

PRESIDENTE. Onorevole Mellini, mi dispiace che ella non abbia raccolto il senso della mia spiegazione; eppure le assicuro che mi sembrava di essere stato abbastanza chiaro. Ognuno di noi sa che, se si vogliono esaurire certe discussioni entro determinati tempi e soprattutto — ci tengo a sottolinearlo dinnanzi all'Assemblea — se si vuole adempiere il programma di lavori legislativi dibattendo i problemi all'ordine del giorno dell'Assemblea, occorre seguire un metodo che, del resto, è indicato con grande chiarezza, anzi, è posto al centro del nostro regolamento: quello della programmazione dei lavori, che ha costituito la grande innovazione positiva del regolamento del 1971.

Se si segue quel metodo, tutti possiamo pensare di procedere all'esame dei provvedimenti sul tappeto, che sono molti, complessi e delicati, nonché di svolgere gli atti di indirizzo e di controllo che tutti riconosciamo urgenti; e tra questi vi è senza dubbio la discussione cui ella, onorevole Mellini, ha accennato.

Se non si segue tale metodo, credo che ci troveremo esposti abbastanza facilmente al caso e soprattutto ci potremo trovare nella condizione, certo spiacevole, che ella

ha lamentato. Ma veramente io non so trovare un'altra strada diversa da quella che ci indica con molta chiarezza il regolamento della nostra Assemblea.

Se non vi sono altre osservazioni, il processo verbale si intende approvato.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento i deputati Colombo, Granelli, Lobianco, Martinelli, Pisoni e Pucci sono in missione per incarico del loro ufficio.

Annunzio di proposte di legge.

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

DE MICHELIS e SALADINO: « Modifiche alla legge 24 dicembre 1969, n. 660, sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto per adeguarla alla attuale situazione del settore » (802);

CALABRÒ ed altri: « Esclusione dai benefici di legge dei films in cui predominano scene di violenza e di pornografia » (803).

Saranno stampate e distribuite.

Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede referente.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 72 del regolamento, comunico che i seguenti progetti di legge sono deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede referente:

alla IV Commissione (Giustizia):

ALIVERTI e MAGGIONI: « Modifiche ed integrazioni alla legge 23 novembre 1939, n. 1815, concernente la disciplina giuridica degli studi di assistenza e consulenza » (660);

PISICCHIO ed altri: « Norme a favore del personale di ruolo delle cancellerie giudiziarie regolato a norma dell'articolo 33 del de-

creto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 » (674) (con parere della I Commissione);

alla VI Commissione (Finanze e tesoro):

FELISETTI: « Interpretazione autentica del quarto comma dell'articolo 1 della legge 26 luglio 1965, n. 965, relativa ai trattamenti di quiescenza per le pensioni ai dipendenti degli enti locali » (659) (con parere della II e della V Commissione);

alla VII Commissione (Difesa):

GARGANO: « Norme integrative alle vigenti disposizioni riguardanti l'iscrizione nel "ruolo d'onore" da parte degli ufficiali delle forze armate, ex combattenti (628);

ROMUALDI ed altri: « Riconoscimenti dei servizi prestati dagli ufficiali del ruolo d'onore » (671) (con parere della I, della V e della VI Commissione);

alla IX Commissione (Lavori pubblici):

LOMBARDO ed altri: « Modifica dell'articolo 2 della legge 27 luglio 1967, n. 649, concernente norme per la partecipazione delle cooperative di produzione e di lavoro e dei loro consorzi con appalti di opere pubbliche » (676) (con parere della VI e della XIII Commissione);

alla XI Commissione (Agricoltura):

GUARRA ed altri: « Modificazioni alla tabella A della legge 2 febbraio 1939, n. 396, recante disposizioni integrative della disciplina, della produzione e della vendita dei formaggi » (615) (con parere della XII Commissione);

alla XII Commissione (Industria):

LOMBARDO ed altri: « Integrazione della Commissione centrale e dei comitati provinciali dei prezzi di cui al decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 347 » (675) (con parere della XIII Commissione).

Richiesta di parere da parte di una Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Comunico che sul seguente progetto di legge, già assegnato alla XIII Commissione permanente (Lavoro) in sede referente, è stata chiamata ad espri-

mere il proprio parere la V Commissione permanente (Bilancio):

BELCI ed altri: « Riapertura dei termini per la presentazione delle domande per la regolarizzazione delle posizioni assicurative dei profughi giuliani provenienti dalla zona B dell'ex territorio libero di Trieste per i periodi di lavoro posteriori al 1° maggio 1945, di cui alla legge 30 marzo 1965, n. 226 » (380).

Proposte di assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 92 del regolamento, propongo alla Camera l'assegnazione in sede legislativa dei seguenti progetti di legge:

alla IV Commissione (Giustizia):

« Espatrio dei minori a scopo di adozione » (649) (con parere della I, della II, della III e della VI Commissione);

alla VII Commissione (Difesa):

« Nuova regolamentazione delle servitù militari » (testo unificato del disegno di legge e della proposta di legge del senatore Lepre, approvato dal Senato) (701) (con parere della I, della II, della IV, della V, della VI, della IX e della XI Commissione);

alla XI Commissione (Agricoltura):

« Sanzioni per i trasgressori delle norme di commercializzazione del latte alimentare intero » (690) (con parere della IV, della XII e della XIV Commissione)

Le suddette proposte di assegnazione saranno poste all'ordine del giorno della prossima seduta.

Proposte di trasferimento di disegni di legge dalla sede referente alla sede legislativa.

PRESIDENTE. A norma del sesto comma dell'articolo 92 del regolamento, propongo alla Camera l'assegnazione in sede legislativa dei seguenti disegni di legge, per i quali le sottoindicate Commissioni permanenti, cui erano stati assegnati in sede re-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 NOVEMBRE 1976

ferente, hanno chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa:

VI Commissione (Finanze e tesoro):

« Partecipazione italiana al Fondo asiatico di sviluppo » (467);

XII Commissione (Industria):

« Proroga della durata in carica delle commissioni regionali e provinciali per l'artigianato » (469).

Le suddette proposte di trasferimento saranno poste all'ordine del giorno della prossima seduta.

Annunzio di domande di autorizzazione a procedere in giudizio.

PRESIDENTE. Il ministro di grazia e giustizia ha trasmesso le seguenti domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il deputato Corvisieri, per il reato di cui all'articolo 656 del codice penale (pubblicazione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico) (doc. IV, n. 25);

contro il deputato Manco, per concorso - ai sensi dell'articolo 110 del codice penale - nei reati di cui agli articoli 81, 594, primo ed ultimo comma del codice penale (ingiuria continuata); agli articoli 81, 595, primo e secondo capoverso, del codice penale, e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 26);

contro il deputato Cabras, per concorso - ai sensi dell'articolo 110 del codice penale - nel reato di cui agli articoli 81, capoverso, e 324 del codice penale (interesse privato continuato in atti di ufficio) (doc. IV, n. 27).

Tali domande saranno stampate, distribuite e trasmesse alla Giunta competente.

Annunzio di sentenze della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 30, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presidente

della Corte costituzionale ha trasmesso, con lettere in data 18 novembre 1976, copia delle sentenze nn. 225 e 226 della Corte stessa, depositate in pari data in cancelleria, con le quali la Corte ha dichiarato:

« 1) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, primo comma, della legge 26 novembre 1969, n. 833 (norme relative alle locazioni degli immobili urbani), così come modificato dall'articolo 56 del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito imponibile del conduttore eventualmente sopravvenute;

2) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 426 (provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e sublocazione degli immobili urbani), convertito in legge 4 agosto 1973, n. 495:

a) nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito complessivo netto superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1973;

b) nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito derivante da lavoro dipendente o fruiscie di una pensione in misura superiore a quella risultante dalla certificazione del datore di lavoro o dell'ente erogatore;

c) nonché nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito complessivo netto del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenute;

3) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, quarto comma, della legge 22 dicembre 1973, n. 841 (proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani), nella parte in cui, facendo richiamo al reddito indicato nel primo comma dell'articolo 1 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 426, non riconosce al locatore il diritto di provare che il nuovo conduttore gode di un reddito complessivo netto superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1973;

4) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, primo comma, del decreto-legge 19 giugno 1974, n. 236 (provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazio-

ne e sublocazione degli immobili urbani), nel testo sostituito con l'articolo unico della legge di conversione 12 agosto 1974, n. 351:

a) nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito complessivo netto superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1972;

b) nonché nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito complessivo del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenute;

5) altresì, d'ufficio, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, primo e secondo comma, del decreto-legge 25 giugno 1975, n. 255 (provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e sublocazione degli immobili urbani), nel testo sostituito dall'articolo unico della legge di conversione 31 luglio 1975, n. 363:

a) nella parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito complessivo netto superiore a quello risultante dall'iscrizione a ruolo ai fini dell'imposta complementare per l'anno 1973;

b) nonché nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni del reddito complessivo netto del conduttore o subconduttore eventualmente sopravvenute » (doc. VII, n. 70);

« la illegittimità costituzionale dell'articolo 4, ultimo comma, della legge n. 477 del 30 luglio 1973 e dell'articolo unico, n. 3, della legge n. 167 del 19 maggio 1975, sollevata dalla Corte dei conti - sezione di controllo - con l'ordinanza in epigrafe » (doc. VII, n. 71).

I documenti saranno stampati e distribuiti.

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute alla Presidenza dai competenti ministeri risposte scritte ad interrogazioni.

Saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: Norme per la edificabilità dei suoli (500); e delle concorrenti proposte di legge Costamagna ed altri: Norme in materia urbanistica (184); Almirante ed altri: Modifica degli indici di edificabilità per i piccoli comuni agricoli (270); Franchi ed altri: Riconoscimento del lucro cessante e della svalutazione della moneta nella liquidazione delle indennità di esproprio per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale, agevolata, convenzionata di cui alla legge 22 ottobre 1971, n. 865 (345); Marzotto Caotorta e Tedeschi: Regime dei suoli (447); Guarra ed altri: Nuovo ordinamento delle attività urbanistiche (513).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Norme per la edificabilità dei suoli; e delle concorrenti proposte di legge d'iniziativa dei deputati Costamagna, Cavaliere, Del Duca, Stella, Zoppi, Dal Maso, Gaspari, Boldrin, Fusaro, Corà, Caroli, Orsini Gianfranco, Zolla, Boffardi Ines, Castellucci, Allegri, Grassi Bertazzi, Vecchiarelli, Lo Bello, Bortolani, Pezzati, Aiardi, Pavone, Cappelli, Caruso Ignazio, Mezzogiorno, Federico, Marabini, Meucci, Botta, Mantella, Usellini, Presutti, Laforgia, Tesini Aristide, Andreoni, Moro Paolo Enrico, Cavigliasso Paola, Speranza, Revelli, Corder, Savino, Gargano, Citaristi, Mora, Villa, Quietì, Sangalli, De Cinque, Maggioni, Manfredi Manfredi, Zambon, Garzia, Ferrari Silvestro, Pellizzari, Zuech e Bambi: Norme in materia urbanistica; Almirante, Romualdi, Valensise, Guarra e Tripodi: Modifica degli indici di edificabilità per i piccoli comuni agricoli; Franchi, Guarra, Rauti e Tripodi: Riconoscimento del lucro cessante e della svalutazione della moneta nella liquidazione delle indennità di esproprio per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale, agevolata, convenzionata di cui alla legge 22 ottobre 1971, n. 865; Marzotto Caotorta e Tedeschi: Regime dei suoli; Guarra, De Marzio, Almirante, Abelli, Baghino, Bollati, Borromeo D'Adda, Calabrò, Cerquetti, Cerullo, Covelli, d'Aquino, Del Donno, Delfino, di Nardo, Franchi, Lauro, Lo Porto, Manco, Menicacci, Miceli Vito, Nicosia, Palomby Adriana, Pazzaglia, Rauti,

Roberti, Romualdi, Santagati, Servello, Sponziello, Trantino, Tremaglia, Tripodi e Valensise: Nuovo ordinamento delle attività urbanistiche.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali, avvertendo che il gruppo parlamentare del Movimento sociale italiano-destra nazionale ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del terzo comma dell'articolo 83 del regolamento, e senza limiti di tempo per gli interventi degli iscritti al gruppo stesso, ai sensi del sesto comma dell'articolo 39 del regolamento.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore per la maggioranza.

GIGLIA, *Relatore per la maggioranza*. Mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare lo onorevole relatore di minoranza.

GUARRA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, rinuncio ad intervenire in questa sede riservandomi di prendere la parola per illustrare una pregiudiziale di costituzionalità a nome del gruppo del MSI-destra nazionale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare lo onorevole rappresentante del Governo.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

GUARRA, *Relatore di minoranza*. A nome del gruppo del MSI-destra nazionale, chiedo di parlare per una questione pregiudiziale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUARRA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la Corte costituzionale, con sentenza n. 55 del 9 maggio 1968, dichiarava l'illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3 e 4 dell'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e dell'articolo 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per la imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo nei sensi indicati in motivazione.

Nelle motivazioni della sentenza si legge: « Tale questione presenta due aspetti l'uno all'altro connessi. L'uno riguarda la indennizzabilità, l'altro il tempo dell'indennizzo. Sotto il primo aspetto, la questione, in via di principio, non può essere risolta che in conformità alla già richiamata giurisprudenza di questa Corte, in base alla quale ogni incisione operata a titolo individuale sul godimento del singolo bene, la quale penetri al di là di quei limiti che la legislazione stessa abbia configurato in via generale ai sensi dell'articolo 42, secondo comma, della Costituzione come propri di tale godimento in relazione alla categoria di beni di cui trattasi, e annulli o diminuisca notevolmente il valore di scambio, deve essere indennizzato. L'interesse del privato è subordinato all'interesse generale della collettività per quanto riguarda la sottoposizione a siffatti vincoli, non per quanto riguarda le più gravi conseguenze economiche che ne derivano sul patrimonio, non di tutti in egual modo o misura, ma di alcuni soltanto dei componenti la collettività destinataria della legge. Se, come si è più sopra ricordato, la legge urbanistica prevede l'indennizzo secondo il valore venale per gli immobili dei quali viene imposto il trasferimento per finalità urbanistica, con ciò stesso dando una certa configurazione alla proprietà urbana dei singoli, è evidente il contrasto di ciò con il mancato indennizzo delle diminuzioni imposte per la medesima finalità alla proprietà privata senza operare un trasferimento, ovvero in attesa di operare un trasferimento incerto nel se e nel quando ».

Con questa sentenza, la Corte costituzionale faceva specifico riferimento alla violazione dell'articolo 42 della Costituzione, il quale dice che la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. Qual è la norma di cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità? È quella dell'articolo 7 della legge urbanistica ancora oggi in vigore. Nel n. 2, per quanto attiene al contenuto del piano regolatore generale, si parla di « divisione in zone del territorio comunale con la precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano ed i caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione ». Il n. 3 concerne: « le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù ». Infine, al n. 4, vengono indicate le aree da riservare ad edifici pub-

blici o ad uso pubblico, nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale.

Qual è il risultato di una sentenza dichiarativa di illegittimità costituzionale di una norma? La immediata cancellazione della stessa dal vigente ordinamento giuridico, subito dopo la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale.

Si venne, così, a creare un vuoto che non permetteva più di programmare in campo urbanistico, che non permetteva più di redigere piani regolatori generali. Il Governo sopperì a tale vuoto legislativo con una disposizione in base alla quale i vincoli senza indennizzo, che erano stati dichiarati incostituzionali perché posti a tempo indeterminato, venivano fissati nel tempo. Dopo la scadenza posta dal primo provvedimento legislativo, una proposta di legge di iniziativa dell'onorevole Cabras, trasformata in legge dal Parlamento, prorogò il termine in questione fissandolo al prossimo 30 novembre 1976. A tale data, l'articolo 7 della legge urbanistica del 1942, senza più il correttivo della norma che fissava nel tempo il vincolo, viene a cadere completamente dal nostro ordinamento giuridico.

La prima osservazione da formulare in rapporto al disegno di legge che è oggi all'esame della Camera, è che non si parla affatto dell'articolo 7 della legge di cui sopra, che risulta cancellato dal nostro ordinamento giuridico; andremo avanti nella regolamentazione e nella programmazione urbanistica senza l'articolo in questione.

Che cosa ha in sostanza detto la Corte costituzionale? Ha affermato che la imposizione di vincoli di non edificabilità ai suoli urbani comporta una sostanziale espropriazione. La Corte ha, cioè, ritenuto che, sotto il regime della legislazione urbanistica vigente, ogni diritto di proprietà urbana ricomprendesse in sé la potestà di costruire, lo *ius aedificandi* e che, quindi, ogni limitazione di tale potestà, in assoluto od anche in relativo (entro certi aspetti e per certi limiti), a meno che non venga indennizzata, non può più trovare ospitalità nel nostro ordinamento giuridico.

Come si è ritenuto di procedere dal maggio 1968 (la pubblicazione è del 29 maggio di tale anno) al novembre 1976, in rapporto a tale dichiarazione di illegittimità costituzionale? Si è detto che esisteva, sotto l'imperio della legge del 1942, questa *potestas aedificandi*, tipica del diritto di proprietà. Cioè tale diritto aveva, tra i suoi contenuti, per quanto attiene ai suoli ur-

bani, il più qualificante di tutti, quello di edificare. Quindi, appartenendo il diritto di edificare al proprietario del suolo e non potendo tale diritto essere contestato, ogni limitazione alla edificabilità andava indennizzata, e quindi i vincoli dovevano essere limitati nel tempo.

Si presenta, invece, una legge (ordinaria, onorevoli colleghi, non di carattere costituzionale) che porta avanti un discorso del tipo che segue: procediamo alla separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà, facciamo discendere questo diritto di edificare da una concessione data dal comune o da altro ente pubblico, quale potrebbe essere il distretto, il comprensorio o altra unità territoriale, e allora, essendo separata questa *potestas aedificandi* dal diritto di proprietà, non appartenendo più alla proprietà, nessuno si può lamentare che al proprio suolo venga imposto un vincolo di non edificabilità.

Ma, onorevoli colleghi, questo è il primo interrogativo: basta una legge ordinaria a modificare la sostanza, il contenuto del diritto di proprietà che la Corte costituzionale, con la sua sentenza del 1968, ha ritenuto essere comprensivo dello *ius aedificandi*? Si dice che la Corte costituzionale abbia fatto un riferimento, al quale certamente non intendiamo sfuggire, quando ha affermato: «...in base alla quale ogni incisione operata a titolo individuale sul godimento del singolo bene, la quale penetri al di là di quei limiti che la legislazione stessa abbia configurato in via generale...». Quindi, per quanto riguarda il riferimento della Corte costituzionale alla legislazione ordinaria vigente, la legislazione ordinaria del 1942 riconosceva questo *ius aedificandi* al diritto di proprietà, mentre una diversa legislazione ordinaria, qual è quella che si va affrontando con il disegno di legge n. 500, potrebbe escluderlo.

Allora, onorevoli colleghi, bisogna andare alla sostanza delle cose. Quale era la legislazione vigente, al momento in cui la Corte ha emesso la nota sentenza? È la legislazione contenuta — per quanto attiene allo *ius aedificandi* — nell'articolo 31 della legge urbanistica del 17 agosto 1942. Cosa afferma detto articolo, ancora vigente? « Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura » deve chiedere apposita licenza al sindaco. Ciò significa, onorevoli colleghi, che senza la licenza del sindaco non si possono eseguire

nuove costruzioni, non si possono ampliare, modificare o demolire quelle esistenti, non si può procedere alla esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno. Questo mi sembra essere, nella sua interezza grammaticale e nella sua esposizione logica, il dettato dell'articolo 31 della legge urbanistica. Credo che tutti sappiano, in Italia e fuori, che nel nostro territorio comunale non è possibile eseguire nuove costruzioni né trasformare quelle esistenti se non si ha una apposita licenza dal sindaco.

Quindi, vigente questa normativa, cioè la necessità di ottenere una licenza di edificazione dal sindaco, in Italia non si poteva costruire, se non dopo il rilascio della licenza di costruzione. Credo che si tratti di un dato essenziale. Chiunque, se costruisce senza licenza, si vede, secondo la nostra legge (non so se, poi, essa venga applicata), demolire il proprio edificio oppure si vede costretto a pagare il corrispettivo del valore dell'edificio che è stato costruito senza licenza.

Vigendo questa normativa, la Corte costituzionale ha affermato che l'imposizione di vincoli senza indennizzo è illegittima. Come vogliamo sostituire questa normativa? L'articolo 1 del disegno di legge oggi al nostro esame, e di cui noi riteniamo di denunciare l'illegittimità costituzionale, stabilisce quanto segue: « Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge ». L'articolo 4, a proposito delle caratteristiche della concessione, afferma: « La concessione è data dal sindaco al proprietario dell'area con le modalità, con la procedura e con gli effetti di cui all'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni ed integrazioni, in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi e, nei comuni sprovvisti di questi strumenti, a norma dell'articolo 41-*quinqüies*, primo e terzo comma, della legge medesima, nonché delle ulteriori norme regionali. Per gli immobili di proprietà dello Stato la concessione è data anche a coloro che siano muniti di titolo, rilasciato dai competenti organi dell'amministrazione, al godimento del bene. Nell'atto di concessione sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori ».

Aggiunge l'articolo 4 che la concessione è irrevocabile e che essa segue i trasferimenti delle aree. Ed allora, onorevoli colleghi, credo che non sfugga a nessuno di voi che tra la licenza data dal sindaco e la concessione, data parimenti dal sindaco, vi è una differenza soltanto nominale. L'unico elemento che caratterizza la concessione è la tassa che ad essa viene connessa.

La concessione è un atto dovuto, è detto esplicitamente, mentre la legge del 1942 non affermava esplicitamente questo principio che è derivato però dall'elaborazione giurisprudenziale. Ed anche sotto l'imperio della legge del 1942 si versarono fiumi di inchiostro per stabilire se si dovesse far riferimento all'istituto dell'autorizzazione o a quello della concessione, istituti di diritto amministrativo che difficilmente — soprattutto il secondo — si attagliano ad una fattispecie come quella urbanistica.

Dunque, se la licenza edilizia, sotto l'imperio della legge del 1942, veniva data soltanto quando la richiesta era in aderenza con le previsioni urbanistiche e se ora si afferma che la concessione prevista dal provvedimento in discussione viene data quando la richiesta è in aderenza alle previsioni urbanistiche, sembra evidente che tutto il lavoro compiuto in questi anni, dal 1968 — data di emanazione della sentenza della Corte costituzionale — ad oggi, ha portato ad una semplice modifica della denominazione dello strumento amministrativo che regola la costruzione di nuovi edifici o la trasformazione di quelli esistenti da licenza di costruzione in concessione a costruire.

Rimane poi senza risposta l'altro interrogativo che la Corte pure aveva posto con la sua sentenza, senza farne esplicito riferimento nel dispositivo, ma ponendolo con chiarezza nel corpo della motivazione. Non si affermava soltanto, ad avviso della Corte, la violazione dell'articolo 42 della Costituzione a causa della espropriazione sostanziale senza indennizzo — in quanto di espropriazione si trattava, anche se non si verificava il trasferimento in senso letterale del bene dal privato cittadino all'ente pubblico —, ma si faceva riferimento ad un altro principio di carattere costituzionale, quello che protegge la *par condicio* dei cittadini. Infatti, in tanto veniva evidenziata l'ingiustizia connessa al trasferimento senza indennizzo, in quanto ne venivano ad essere colpiti alcuni cittadini e non la

totalità. Ora, la situazione denunciata dalla Corte non si ripete forse oggi? Oggi si dice che nessuno più ha il diritto di costruire: si tratta di una concessione; il comune concede la facoltà di costruire dietro il pagamento di una tassa, quindi gli altri proprietari di terreno, che la concessione non hanno ottenuto, non possono lamentarsi di una diminuzione del valore della loro proprietà, in quanto tale valore non era più insito nella proprietà stessa.

Ma anche qui, onorevoli colleghi, ci troviamo dinanzi ad una differenza semplicemente di carattere nominalistico, perché la legge dice che la concessione è dovuta. Quando il cittadino proprietario del terreno si reca a verificare il piano regolatore o un qualsiasi altro strumento urbanistico (programma di fabbricazione, programma di attuazione, perimetrazione del centro urbano), e si accorge che sul suo terreno si può costruire, in quel momento sorge per lui la possibilità di chiedere la concessione, così come, sotto l'imperio della legge del 1942, sorgeva per il cittadino quella di costruire quando il piano regolatore riportava il suo terreno come edificabile. Che differenza c'è stata, onorevoli colleghi? Nessuna, se non quella nominale.

Per venire incontro all'esigenza di carattere costituzionale ci sarebbero state due soluzioni, o, al limite, tre: cercherò di illustrarle brevemente, trattando per prima quella ipotesi che avrei voluto trattare per ultima, quella cioè della indennizzabilità dei vincoli. Certamente i nostri comuni non hanno la possibilità di indennizzare per i vincoli. Rendiamoci conto, infatti, che questo è l'oggetto fondamentale della sentenza della Corte, della sua dichiarazione di illegittimità, perché la Corte nulla avrebbe trovato di illecito o di illegittimo se i vincoli fossero stati dichiarati indennizzabili. La Corte ha indicato come incostituzionale quella parte in cui si dichiarano non indennizzabili i vincoli, e non già l'imposizione dei vincoli, dal momento che la proprietà privata, proprio in virtù dell'articolo 42 della Costituzione, è soggetta a tale imposizione. Quell'articolo dice che la proprietà deve svolgere una funzione sociale. Nessuno, quindi, penserebbe di sostenere che il concetto di proprietà è oggi quello degli antichi romani: *utendi atque abutendi*; certamente oggi la proprietà non arriva più *usque ad sidera et ad inferos*. Oggi la proprietà deve assolutamente avere un funzione sociale, quindi è sottoposta a vincoli

ed a controlli affinché possa svolgere tale funzione che, nel settore specifico dell'urbanistica, significa utilizzazione in senso sociale, cioè in modo che non vengano turbati gli interessi della collettività.

Ora, quando la Corte costituzionale ha dichiarato censurabile la non indennizzabilità, quale avrebbe dovuto essere la risposta? La indennizzabilità, ma non certo — diciamo noi — a carico dell'ente pubblico, bensì a carico di quei proprietari i cui suoli venivano utilizzati ai fini dell'edificazione. Ecco la funzione sociale di quella proprietà che può essere utilizzata edificatoriamente, la quale deve sopportare i pesi per l'indennizzo dell'altra proprietà, che invece non può essere utilizzata.

Sarebbe stato possibile prevedere due istituti. Il primo è quello dell'esproprio generalizzato, avanzato dalla sinistra italiana dal 1963 in poi, da quando l'onorevole Fiorentino Sullo, allora ministro dei lavori pubblici, presentò il suo primo progetto di riforma urbanistica, in cui era previsto lo esproprio generalizzato dei suoli urbani: esproprio per tutti, pagamento per tutti; poi si sarebbe decisa la misura del pagamento: la Corte costituzionale avrebbe successivamente detto quale misura dell'indennizzo sarebbe stata legittima da un punto di vista costituzionale. L'esproprio generalizzato, però, rispondeva ai due principi della indennizzabilità dei vincoli e del rispetto della *par condicio* dei cittadini, che sarebbero stati tutti allo stesso modo espropriati e pagati.

Il secondo istituto possibile sarebbe stato quello che noi abbiamo sottoposto all'attenzione della Camera, con la nostra proposta di legge n. 513, quella cioè del comparto urbanistico, che — voglio qui ricordarlo ai colleghi dell'estrema sinistra — era stato esaltato nel convegno dell'Istituto nazionale di urbanistica del 1960, quando fu varato il famoso codice dell'urbanistica. Naturalmente, poi, quando un ministro democristiano portò avanti un discorso collettivistico come quello dell'esproprio generalizzato, la sinistra italiana si convertì a questa tesi, così come poi si è convertita a quella di un esproprio generalizzato meno costoso, quale è quello della impropriamente detta separazione dello *ius aedificandi* dal diritto di proprietà.

Tutto è possibile, onorevoli colleghi, ma questa separazione lo è soltanto (e noi lo dicemmo immediatamente dopo la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale

nale) se si modifica l'articolo 42 della Costituzione, che specifica chiaramente che tra le varie *potestates* del proprietario vi è quella di edificare. Se non si provvede a questa modifica, non si capisce dove vada a gloriarsi la tutela della proprietà così come è prevista, appunto, dall'articolo 42 della Costituzione, tanto più che la Corte costituzionale, proprio nelle sentenze che sono state poco fa annunciate dal Presidente della Camera, ha statuito il principio che la proprietà deve svolgere una funzione sociale; in particolare, riferendosi alla proprietà degli immobili urbani, dice chiaramente che tale funzione sociale presuppone il reddito del proprietario.

Noi riteniamo che il progetto di legge in discussione non provveda affatto ad introdurre l'indennizzabilità dei vincoli prevista specificamente dalla sentenza della Corte; né valga ad assicurare la *par condicio* dei cittadini, visto che i proprietari di aree che otterranno la concessione saranno certamente cittadini privilegiati rispetto ai proprietari delle aree che la concessione non potranno ottenere.

Del resto, onorevoli colleghi, non è neppure giusto parlare di concessione, perché questa è un istituto amministrativo attraverso il quale lo Stato o l'ente pubblico dà al cittadino la possibilità di svolgere, a determinate condizioni, una certa attività. Nel nostro diritto amministrativo si conoscono tante specie di attività sottoposte a concessione. Tutte però hanno in comune una caratteristica fondamentale, che è rappresentata dalla discrezionalità della pubblica amministrazione: la quasi totalità delle concessioni è concessa — scusate il bisticcio — *intuitu personae*. Quello che conta è quasi sempre la qualità personale del concessionario: è questo che qualifica l'atto amministrativo della concessione. Nel nostro caso, invece, ci troviamo di fronte ad una specie di diritto reale, visto che la concessione viene data non al proprietario ma al suolo. Si tratterebbe, in altre parole, di una « concessione reale », tanto più che si dice nel progetto di legge che la concessione si trasferisce insieme al trasferimento dell'area.

Non ci troviamo quindi di fronte ad una concessione, cioè a quell'atto amministrativo che presuppone l'imperio della pubblica amministrazione, imperio che si esercita attraverso la discrezionalità della scelta del concessionario, sulla base delle qualità personali di quest'ultimo. L'esempio tipico del-

la concessione è quello per l'esercizio di una attività, nel quale c'è sempre il discernimento della pubblica amministrazione nell'indicazione della persona del concessionario.

In definitiva, onorevoli colleghi, questa riforma è soltanto nominalistica e non fa altro che riprodurre nell'attuale legislazione tutte le ingiustizie che derivavano da quella del passato.

Non si provvede alla indennizzabilità dei vincoli e quindi non si creano pari condizioni per i proprietari delle aree. Rimangono così in piedi le due carenze costituzionali denunciate dalla nota sentenza della Corte.

Se un torto si poteva attribuire, fra tanti pregi, alla nostra legislazione urbanistica, era proprio quello di non creare uno stato di indifferenza da parte dei proprietari dei suoli nei confronti delle scelte urbanistiche. Per anni si è cercata questa posizione di indifferenza da parte dei proprietari terrieri, proprio perché le scelte urbanistiche non venissero influenzate da pressioni di carattere economico. Con questo provvedimento non si ovvia alle pressioni sulle scelte urbanistiche, le quali continueranno a permanere proprio perché la concessione è legata al suolo, e una volta fatta la scelta urbanistica, i suoli che ricadono sotto le scelte urbanistiche privilegiate, risulteranno appunto privilegiati nonostante il pagamento della tassa che può giungere al 20 per cento.

Il discorso a questo punto ci condurrebbe lontano e non è proprio attinente all'eccezione di incostituzionalità: si tratterebbe poi della convenienza economica, della particolarità del momento politico e sociale. Mentre approviamo, o meglio ci accingiamo ad approvare una legge sull'equo canone, che punti soprattutto sul contenimento dei canoni e quindi sulla riduzione dei costi di costruzione, graviamo l'attività edilizia con una tassa di concessione per il 20 per cento, oltre le spese di partecipazione alla urbanizzazione, per altre giuste e sacrosante, che porterà ineluttabilmente ad un aumento in tale misura dei prezzi degli alloggi. In questo momento, oberare anziché alleggerire la proprietà edilizia equivale a disattendere le reali condizioni del paese. Per questi motivi il mio gruppo ha presentato la questione pregiudiziale di incostituzionalità (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ricordo che, a norma dell'articolo 40 del regolamento, sulla questione pregiudiziale testé sollevata, a norma del gruppo del MSI-destra nazionale, dall'onorevole Guarra, due soli deputati, compreso il proponente, possono parlare a favore, e due contro.

BORRI. Chiedo di parlare contro.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BORRI. Signor Presidente, sono contrario all'eccezione di incostituzionalità sollevata dall'onorevole Guarra e perciò mi richiamo alle considerazioni contenute nella relazione che accompagna il disegno di legge.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SCALFARO

BORRI. L'introduzione del sistema della concessione appare in grado, in linea di principio, di superare le conseguenze della sentenza n. 55 del 1968. Infatti l'attività edificatoria viene subordinata in tal modo ad una concessione dell'autorità pubblica; secondo la concezione cui si ispira il provvedimento, non si può più parlare di vincoli che la colpiscono prima del provvedimento di concessione; la separazione dello *ius aedificandi* dalle facoltà contenute nel diritto di proprietà, e la subordinazione dell'attività edificatoria alla coincidenza con l'interesse pubblico, risultano in armonia con il dettato e lo spirito della Costituzione.

BAGHINO. Chiedo di parlare a favore.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BAGHINO. L'onorevole Borri non ha fatto che richiamarsi, in definitiva, ad un paio di parole che figurano nella relazione con la quale è presentato il provvedimento; egli si è anche appellato alla sentenza della Corte costituzionale, ma non ha potuto confutare (e ne risulta pertanto confermata la validità della nostra pregiudiziale) il fatto che la Corte stessa, con la ricordata sentenza n. 55 del 1968, abbia ribadito essenzialmente il concetto della proprietà.

Ci si è richiamati alla necessità di rispettare la proprietà privata, il cui diritto

invece nel provvedimento viene mortificato, vessato e pressoché vanificato: tra l'altro direi che viene alterata anche la realtà del momento, proprio là dove, con alcune previste decisioni, si esalta, si vuole favorire l'edilizia convenzionata, però sacrificando un altro tipo di edilizia, quella derivante da iniziativa privata, compresa quella economica e popolare. Ora, mentre per favorire questo tipo di edilizia occorrerebbero degli sgravi fiscali e delle iniziative di credito agevolato che favorissero un maggiore incremento, si tende a comprimere e a ridurre questa attività. Perché avviene tutto questo? Perché si vorrebbe dimostrare che la crisi attuale nell'edilizia — e quindi la necessità di un intervento — deriva dal vigente regime di proprietà. Invece, sono le leggi, le « legghine » e i provvedimenti approvati in questi anni che hanno provocato la crisi, impedendo ogni iniziativa e alterando la situazione. Quindi, in un momento così grave per questo tipo di attività, invece di favorire una sua ripresa, di promuovere iniziative, si cerca in tutti i modi di rendere inutile ogni sviluppo.

L'onorevole Guarra ha posto l'accento sul significato della concessione. Anche in questo ambito, noi stiamo cercando di alterare un principio: la parola concessione viene, in questo caso, adoperata con un altro significato, con un altro criterio. Viene quasi parificata alla concessione concernente una rivendita di sali e tabacchi, o un servizio o l'uso di una spiaggia. Mi pare, invece, che in questo caso il significato sia diverso ed abbia un ben altro valore. Ed allora, se proponiamo dei provvedimenti ed approviamo delle leggi, non possiamo dar loro un significato diverso da quello — non del dizionario del Fanfani o del Rigutini — derivante dall'uso che il diritto amministrativo fa abitualmente di questi termini. Parlo di termini in quanto mi riferisco alla concessione, alla autorizzazione, alla licenza perché tutti questi atti sono coinvolti nel mutamento interpretativo contenuto in questo provvedimento.

Inoltre, direi che non occorre ricorrere alla sentenza n. 55 del 1968, ma sarebbe stato sufficiente tener presente gli articoli della Costituzione per la tutela della proprietà. Invece, proprio di quelli si altera il significato, non rispettando la Costituzione. Da ciò deriva la questione di legittimità che si riferisce proprio al

mancato rispetto di quelle norme della nostra Costituzione.

La pregiudiziale presentata dall'onorevole Guarra non mira, badate, a soffocare ogni iniziativa per risolvere il problema dei suoli e, quindi, per dare incremento alle costruzioni, dare un incentivo all'edilizia; no, la pregiudiziale vuole portarci proprio a realizzare qualcosa di diverso, di giusto, di necessario, di indispensabile, per rendere normale la situazione, per regolamentare con giustizia, senza compromettere né diritti, né principi, e quindi senza sacrificare quel concetto di libertà che si manifesta anche nella proprietà. Chi oggi è titolare di una proprietà, l'ha acquistata, a suo tempo, esercitando un diritto di libertà a lui spettante e confidando che la sua libertà di possedere sarebbe stata rispettata; in nome della libertà, noi dobbiamo quindi ora tutelare la sua proprietà, legittimamente acquisita. Per questi motivi noi voteremo a favore della pregiudiziale.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, pongo in votazione la pregiudiziale proposta dall'onorevole Guarra.

(E respinta).

NICOSIA. La DC si è astenuta, non c'è!

PRESIDENTE. Al Senato l'assenza vale come astensione, alla Camera non è ancora deciso, onorevole Nicosia; bisognerà esaminare la questione in occasione della riforma del regolamento.

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

MALAGODI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi pensiamo che prima di entrare nell'esame del disegno di legge n. 500 e delle sue norme, convenga soffermarsi un momento sulla situazione generale dell'edilizia in Italia.

Se si prendono le cifre ufficiali relative alle abitazioni ultimate; se si tiene presente che il fabbisogno annuale di nuove abitazioni è calcolato in 400-450 mila abitazioni; se si considera che la popolazione continua ad aumentare e ad addensarsi nei centri urbani; se si ricorda che vi è una degradazione non riparata delle abitazioni più vecchie nei centri urbani, ed anche nei centri di campagna; se si tiene presente tutto questo, la statistica delle abitazioni ultimate è molto preoccupante.

Nel quinquennio 1960-1964 si ultimarono in media 366 mila abitazioni all'anno; nel quinquennio 1965-1969 se ne ultimarono in media 300 mila; nel quinquennio 1970-1974 se ne sono ultimate in media 265 mila. Da una cifra che già non era del tutto soddisfacente, salvo che negli anni 1963 e 1964 quando si toccarono le punte di 417 mila e 450 mila abitazioni, si è scesi ad una media di 265 mila. Se poi si toglie l'anno 1975, che pure ha avuto solo 215 mila abitazioni ultimate, ma solo in seguito al fatto che con il 31 dicembre 1975 scadeva l'esenzione venticinquennale dall'ILOR, si vedono cifre, nel 1973 di 180 mila, nel 1974 di 165 mila, e in quest'anno 1976, in base ai risultati da gennaio a luglio, un totale annuo soltanto di 175-185 mila. Siamo, quindi, parecchio al di sotto della metà del fabbisogno minimo calcolato anni or sono, e che oggi dovrebbe essere aumentato. A che cosa è dovuto ciò? È dovuto ad una serie di errori politico-legislativi compiuti negli anni passati. Non diciamo questo oggi per la prima volta. Quando fu proposta e approvata, con il nostro voto contrario, l'ormai famosa legge n. 865, noi la definimmo « la legge della non-casa », prevedendo che avrebbe prodotto gli effetti che ha poi prodotto.

La legge n. 865 ha soprattutto creato un forte squilibrio fra le aree riservate all'edilizia pubblica e quelle destinate all'edilizia privata. L'edilizia pubblica si è vista riservare per legge l'80 per cento delle aree: eppure, attualmente, essa è calata più o meno al 2 per cento del totale degli investimenti nel settore, un 2 per cento che si applica a meno della metà del fabbisogno necessario. L'edilizia privata, invece, che produce ancora oggi il 97-98 per cento di quel tanto che si produce, dispone solo di una quota residua di aree, e cioè del 20 per cento. Che cosa vuol dire questo? Vuol dire che le aree destinate all'edilizia pubblica o convenzionata, le aree soggette a quel vincolo che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo e che il Governo ci propone di aggirare, sono rimaste inutilizzate, mentre le poche aree lasciate al libero mercato, a disposizione di una iniziativa molto insufficiente, ma comunque la sola che in pratica esista, hanno subito perciò un notevole aumento di costo. Questo che cosa ha determinato e determina? Ha determinato l'esistenza notoria, in città grandi, medie ed anche medio-piccole, di una cospicua massa di appartamenti inven-

duti. Si tratta di appartamenti costruiti con destinazione alla vendita per abitazione — non per investimento, almeno in gran parte — di ceti medi e che sono diventate troppo care per gli stessi ceti medi.

Con la nuova legge — lo dico subito — introducendo una tassa di concessione commisurata ad una percentuale variabile dal 5 al 20 per cento del costo di costruzione, aumenteremo ancora il costo di un tipo di edifici che già sono troppo cari, e quindi avremo un ulteriore calo della produzione edilizia. La legge della non-casa n. 865 sarà dunque integrata da un'altra legge della non-casa, quella appunto che stiamo esaminando.

Quello che occorre, a nostro giudizio, è invece una politica del territorio più equilibrata, e cioè una legge urbanistica che assegni anche all'edilizia privata un preciso quadro di riferimento. È chiaro, dall'esperienza dei maggiori paesi industrializzati, che una importante edilizia pubblica è necessaria. Da noi si spendono fiumi di inchiostro e turbini di parole per dire che questo dovrebbe accadere anche in Italia, e poi in pratica si fa sì che non ci sia edilizia pubblica e che sia del tutto insufficiente l'edilizia privata.

Ciò ha fatto dire a qualche economista e giornalista, negli anni passati, che ci si trovava di fronte ad un profondo calcolo, quello di dissuadere gli investimenti immobiliari nel nostro paese affinché vi fossero maggiori risorse per gli investimenti industriali o per quelli agricoli. La verità è che, se si guarda la caduta brutale, ancora oggi in atto, degli investimenti produttivi, si scopre che un calcolo così raffinato non è mai stato fatto. È esistita semplicemente una somma di provvedimenti scuciti l'uno dall'altro, spesso ispirati a visioni demagogiche e non rispondenti alla realtà.

È anche da considerare il problema, collegato con questo dei suoli, del blocco dei fitti. Si è cercato, nel corso degli ultimi anni, di porre riparo, o almeno di contenere gli effetti negativi di una politica edilizia errata, appesantendo il regime vincolistico. Ma questo è un rimedio peggiore del male. Appesantendo il regime vincolistico, si scoraggia ancora di più la sola edilizia che realmente esista, e cioè l'edilizia privata, e quindi si contribuisce a quella caduta generale dell'attività edilizia che ho ricordato prima con qualche cifra. La verità è — sempre esaminando il problema su un piano generale — che manca

una legge-quadro. La Costituzione affida la competenza in materia urbanistica alle regioni; bisogna quindi che lo Stato dia alle regioni quei principi generali di cui la Costituzione parla, con una di quelle che si chiamano in linguaggio corrente, adottando male il termine francese, legge-quadro (mentre si dovrebbe parlare di legge-cornice). Dobbiamo fare una legge-cornice che permetta alle regioni di sapere fin dove possono arrivare, in modo che si creino alcuni dati certi di riferimento su tutto il territorio, ed in modo che si abbia anche la più equilibrata ripartizione di competenze cui ho pure accennato.

Ricorderò che il nostro gruppo già qualche anno fa aveva presentato una proposta di legge urbanistica globale, nella quale erano indicati i meccanismi attraverso i quali, senza attentare al diritto di proprietà, senza diminuire la propensione all'investimento nell'edilizia di una quota sufficiente del risparmio nazionale, si assicurava l'indifferenza dei proprietari rispetto agli strumenti urbanistici, pur mantenendo la convenienza a costruire. Noi crediamo che questa linea vada difesa. Legiferare invece, come si è fatto e si fa, a pezzi e bocconi, sotto la spinta della necessità di parare gli effetti della nota sentenza della Corte costituzionale, decidendo su ciò senza tener conto di quello che si deciderà tra giorni o settimane o mesi o anni sull'equo canone (uso queste quattro diverse previsioni temporali perché ormai siamo abituati a tutto), non facendo intanto nulla per creare un vero riferimento alle regioni, ci pare un grave errore. Nasce da questo modo di procedere anche il disegno di legge n. 500, nel quale la complicazione è immensa, perché un po' ci si è sforzati di parare le conseguenze della sentenza della Corte costituzionale, un po' si è voluto cominciare a camminare sulla strada della legge-cornice, un po' ci si è detti, con molto italico realismo, che anche se si danno disposizioni alle regioni ed ai comuni è probabile che tali disposizioni non vengano eseguite. La legge contiene infatti deliziose prescrizioni per il caso in cui le regioni ed i comuni non facciano quello che la legge impone loro di fare, senza alcuna penalità per loro; il che è veramente incoraggiare le regioni ed i comuni a non fare. Fare implicita delle responsabilità, comporta la necessità di pestare un certo numero di calli e di assumersi un certo numero di odio-

sità, e quindi è molto più comodo non fare, procedere in via breve con strumenti provvisori, lasciar provvedere qualcun altro — realisticamente — incoraggiare l'intrallazzo. Ci pare ciò significhi infatti incoraggiare l'immoralità. Un mio vecchio maestro, a proposito del diritto pubblico e della legislazione in ispecie economica, usava dire che molto valida rimane anche in tale campo una sentenza detta in tutt'altro spirito da San Paolo, e cioè che la legge genera il peccato. Non c'è dubbio che le leggi urbanistiche tendono a generare il peccato in tutti i paesi del mondo più che qualunque altro genere di legge. Ma una legge complicata come quella al nostro esame, sommata alla complicazione delle altre precedenti e future, è veramente generatrice di peccato in misura molto, molto notevole. Pensavo tra me e me che se uno dei miei nipotini (mio figlio è troppo avanti negli anni per fare l'avvocato) dovesse indirizzarsi alla professione legale, gli consiglierei di aprire uno studio specializzato in materia, perché la sola interpretazione esatta, perfettamente legittima ed onesta di questa legge, apre prospettive immense ad un uomo dotato di senso e fantasia giuridici, e di voglia di lavorare, naturalmente.

PRESIDENTE. Il che vuol dire che, almeno come nonno, lei la dovrebbe approvare.

MALAGODI. Infatti, signor Presidente, questa è forse una delle ragioni per la quale io non concludo oggi in modo totalmente negativo.

ROMUALDI. Ha raccolto l'invito.

MALAGODI. Passando da queste considerazioni al contenuto più specifico del disegno di legge n. 500, devo dire che poco fa ho sentito delle interessanti argomentazioni sulla identità fra la licenza prevista dalla legge del 1942 e la concessione prevista dal disegno di legge del 1976. Contemporaneamente ho sentito argomentazioni che si riconducono al concetto secondo il quale con il disegno di legge del 1976 si stravolgerebbe la legislazione precedente, di fatto introducendo surrettiziamente e parzialmente la distinzione fra diritto di proprietà e diritto di edificare. Bisognerebbe, prima di tutto, mettersi d'accordo con sé

stessi su quale di queste due strade si intende percorrere.

A noi sembra che il legislatore, cioè colui che ha redatto questo disegno di legge, e la Commissione, che lo ha diligentemente complicato, siano stati ispirati dal desiderio di creare un « mostro » con la testa di concessione e con il corpo di licenza o viceversa. Non c'è dubbio che ci sono riusciti. Siamo di fronte ad un istituto piuttosto ibrido...

GUARRA, *Relatore di minoranza*. L'ibridità di questo istituto porta poi a quelle apparenti contraddizioni...

MALAGODI. Onorevole collega, non sono apparenti, poiché l'ibridità è di coloro che hanno steso il provvedimento; ma coloro che lo commentano e che lo vogliono correggere e migliorare bisogna che si decidano e che scelgano una delle due strade, non tutte e due insieme.

GUARRA, *Relatore di minoranza*. Onorevole Malagodi, c'è la nostra proposta sul « comparto »!

MALAGODI. Allora, entriamo in tutt'altro terreno!

PRESIDENTE. Onorevole Guarra, non « lanci » il prodotto: lasci proseguire l'onorevole Malagodi.

MALAGODI. Anche noi abbiamo un prodotto da « lanciare », ma in questo momento stiamo discutendo il disegno di legge n. 500.

Come dicevo, può darsi che questo istituto ibrido sodisfi la Corte costituzionale, ma può anche darsi di no. Di qui a qualche mese è possibile che il collega onorevole Guarra abbia la soddisfazione di vedere emanare dalla Corte una sentenza con la quale si confermi che abbiamo lavorato tanto, senza però concludere nulla: sarebbe un grosso guaio. Infatti, vedremmo le cifre della statistica scendere ancora più rapidamente. Il solo fatto, del resto assai probabile, che nella mente degli operatori questo dubbio si insinui (e non mancheranno gli avvocati che li incoraggeranno ad intentare causa e i pretori che si faranno forti del loro diritto di rinviare gli atti alla Corte costituzionale) farà in modo che la difficile situazione edilizia di fronte alla quale il paese oggi si trova si aggravi ulteriormente.

Tuttavia, uno sforzo è stato fatto. Riserbandoci di esaminarlo meglio nel corso della discussione e di deciderci quando esamineremo i risultati a cui la Camera sarà giunta, dobbiamo chiederci ora — a parte le considerazioni di carattere giuridico già svolte e che trovano conforto in alcune norme di carattere giurisdizionale — perché, ad esempio, passiamo, dal tribunale competente in materia di appalti ai tribunali amministrativi regionali, i soli competenti per le concessioni previste in questo disegno di legge, quando queste rappresentano atti dovuti, e i provvedimenti in materia di appalti invece no? Onorevoli colleghi, non sono sufficientemente dotto in diritto amministrativo per saper rispondere alla domanda che ci siamo così posta anche se mi pare che essa confermi l'ibridità di quanto ci sta davanti.

Chiediamoci ora se il disegno di legge n. 500 ha qualche pregio. Dirò che il solo vantaggio che questo disegno di legge può avere, se supererà gli scogli cui ho accennato, è quello di dare agli operatori qualche punto di riferimento, ferma restando la necessità, affinché questo provvedimento operi, di correggere la legge n. 865. Ma il disegno di legge n. 500 non aggrava la situazione creata dalla legge n. 865; in un certo modo, anzi, facilita le cose, poiché rende possibile, a chi dispone di un terreno, di sapere, con l'aiuto degli avvocati specializzati, che cosa si può fare.

Anche qui vi sono alcuni aspetti preoccupanti: per esempio, quel limite temporale dopo il quale la concessione dovuta si trasforma in un esproprio ai prezzi previsti dalla legge n. 865. Si ripete così una parte degli errori contenuti in questa stessa legge. Ma lasciamo da parte anche questo aspetto. Almeno si dà al proprietario di aree e all'imprenditore edilizio qualche dato di riferimento per quelle poche aree che sono ancora rimaste disponibili per l'edilizia privata. E gli si dà, con gli sconti temporali sulla tassa di concessione, qualche incentivo.

Queste sono le considerazioni che noi ci sentiamo di fare ora. Mi scuso con i colleghi presenti se ho insistito più sugli aspetti negativi di altre leggi che non su quelli, negativi o positivi, di questo provvedimento, ma certamente anch'esso rimane in aria se non lo si inquadra nella situazione economica e giuridica generale del settore edilizio.

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

PINTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, prima di entrare nel merito va formulata, a mio avviso, una osservazione pregiudiziale, nel senso che il provvedimento al nostro esame ha valore solo nella misura in cui vi sia in esso una connessione con quello sull'equo canone e con quello sul piano decennale per l'edilizia. Infatti i tre progetti di legge sono fra loro strettamente legati e, discutendoli separatamente, si rischia di rinunciare ad avere una visione organica della materia in discussione, ritrovandoci quindi fra poco a dover riaffrontare tutto il problema.

La « filosofia » generale del progetto di legge consiste nella definizione di una casistica di possibilità che l'ente pubblico offre all'investimento privato, senza intaccare il peso della rendita ma funzionalizzandola a vari interventi previsti entro un quadro di convenzione. In sostanza, quindi, di fronte alla caduta della domanda di case, finora imposta ed orientata dalla speculazione edilizia (che ha portato al totale fallimento del mercato libero), si cerca ora, dopo la saturazione di questo mercato e dopo la conseguente caduta di interesse — la cosiddetta « propensione » — da parte dell'investitore privato ad intervenire (perché, fra l'altro, l'uso sfrenato dei suoi stessi strumenti di sfruttamento gli impedisce di continuare a saccheggiare la città), si cerca ora, dicevo, di incentivare di nuovo gli investimenti nel settore, pur se nell'ambito di un quadro minimamente razionalizzato in cui, fatti salvi la rendita e il profitto, si operi con minore anarchia ed ingordigia. Si tratta, dunque, di un provvedimento che, ancora una volta, non mette in discussione il meccanismo dello sfruttamento capitalistico del territorio, guardandosi bene dal colpire le cause principali dello sfacelo delle città e del sempre crescente divario tra bisogno di case e patrimonio edilizio sfitto e invenduto, ma che, preso atto della situazione-limite che si è venuta ormai a creare, propone dei correttivi e impone delle restrizioni entro un quadro di compatibilità con la rendita e con il profitto.

Perché è nato questo progetto di legge? L'obiettivo nel fare una legge come questa (« norme per la edificabilità dei suoli ») era quello di rispondere ad un quesito spinoso che la famosa sentenza della Corte

costituzionale n. 55 del maggio 1968, aveva posto, e cioè quello di eliminare il regime vincolistico previsto dai piani regolatori per restituire alla proprietà la libertà di decidere cosa fare del e sul proprio terreno, oppure di avere un nuovo regime immobiliare. Possiamo ricordare, a questo proposito, le affermazioni di Venuti, che si è occupato dell'argomento nel suo libro *Urbanistica incostituzionale*, dove sostiene che, per poter pianificare il proprio territorio, una collettività è esplicitamente costretta dalla sentenza della Corte costituzionale a pagare un prezzo esorbitante ad una piccola minoranza dei suoi membri. Si badi bene che il prezzo non verrebbe pagato, in questo caso, per realizzare il piano, espropriare i suoli o realizzare le opere previste, ma soltanto per avere il diritto di concepire il piano urbanistico e di approvarlo.

È chiaro quindi che di fronte a questa sfida — che conteneva il pericolo di riportare la normativa urbanistica, in rapporto alla proprietà, ancora più indietro della stessa legge fascista del 1942 e di vanificare di fatto tutti i passi avanti faticosamente fatti con le leggi nn. 167 e 865 — il legislatore avrebbe dovuto rispondere con una legge che rovesciasse il problema posto dalla Corte costituzionale e cioè con una legge che eliminasse la identificazione tra proprietà del suolo e diritto di edificare e che, separando i due diritti, affidasse ai soli poteri pubblici (regioni, comuni) la facoltà di destinare o meno ad edificazione i suoli urbani, pur non toccando il diritto nominale di proprietà del suolo.

Si afferma nella legge che, in realtà, la separazione del diritto di proprietà da quello di edificazione sarebbe garantita perché la trasformazione della licenza a costruire nella concessione è motivo di radicale mutamento: infatti, mentre la licenza presuppone il diritto di edificare del proprietario, il quale ha soltanto bisogno di una autorizzazione per esercitarlo, la concessione presuppone, viceversa, l'attribuzione ad un pubblico potere — nella fattispecie il comune — di un diritto che il proprietario in quanto tale non ha.

Fin qui, anche se l'affermazione esplicita sulla separazione del diritto di proprietà dallo *ius aedificandi* (come notava Della Seta su *Rinascita* del dicembre scorso) sembra una questione puramente formale, si potrebbe quasi credere alla realiz-

zazione di questo principio. Ma il guaio comincia subito dopo, quando si afferma che la concessione (cioè il diritto di costruire) è dovuta da parte dell'ente pubblico al proprietario che ne faccia richiesta, si trasferisce insieme all'area (cioè è commerciabile), è a tempo indeterminato e non è revocabile. E qual è quel proprietario che, in nome della così ricomposta attribuzione alla proprietà privata del suolo di un originario e inviolabile diritto di edificare, non fa richiesta della concessione, anche se onerosa, che il comune è obbligato a rilasciargli?

In questo modo si offre alla proprietà la possibilità di edificare riconoscendogliene il diritto, seppure in presenza di vincoli di piano, che però, legati ad una programmazione nel tempo (piani pluriennali), vengono a perdere la loro indeterminazione, su cui la sentenza della Corte costituzionale aveva sollevato il problema.

L'unica novità degna di qualche significato risiede nel fatto che la concessione è onerosa. Si tratta cioè di una imposta sulla proprietà; ma dal momento che l'onere non viene calcolato sul costo totale dell'immobile (area più costo di costruzione), bensì solo sul costo di costruzione, la rendita rimane intatta.

Altra osservazione importante, seppure a mezza bocca, veniva fatta da *Il Sole-24 Ore* del 28 febbraio 1975, che apprezzando come « la concessione viene considerata trasferibile perché si incorpora nel terreno, il che consentirà ai proprietari, cui è riservato il diritto, di chiedere la concessione, di trasferirla ad altri per provvedere alla costruzione », si chiedeva come si sarebbe potuto evitare il mercato delle concessioni e la relativa speculazione. La legge quindi non rappresenta una grande novità perché non prende il toro per le corna, ma regolamenta semplicemente l'offerta e la domanda in un quadro di compatibilità rispetto all'anarchia della speculazione che ha fino ad ora imperversato, e che ora non è più funzionale neppure alla crescita del profitto perché non più sostenuta dalla stessa domanda.

Naturalmente rimane una contraddizione nel provvedimento rispetto alla eccezione di incostituzionalità sollevata dinanzi alla Corte e riguarda la capacità di rendere indifferente il proprietario del suolo all'uso che su questo viene imposto. Infatti, anche se i proprietari dei suoli edificabili devono pagare le opere di urbanizzazione e il 20 per

cento dei costi di costruzione, resteranno di gran lunga più favoriti rispetto ai proprietari dei terreni vincolati ad attrezzature, espropriati a prezzo agricolo secondo le norme della legge n. 865 del 1971. Resta quindi apparentemente irrisolta l'osservazione di fondo della richiamata sentenza della Corte costituzionale.

Detto questo, passiamo ad altri articoli del disegno di legge. Ad esempio, con l'articolo 2 si decide l'abrogazione dell'articolo 26 della legge n. 865. Tale abrogazione rappresenta una grave limitazione per i poteri pubblici che, utilizzando questo strumento, anche se limitato, potevano disporre di una arma in più contro la speculazione, che nelle cosiddette aree di espansione ha sempre trovato libero sfogo, violando sistematicamente i vincoli di piano. Sempre sull'articolo 2, c'è ancora da dire che la riduzione della applicabilità dell'articolo 51 della legge n. 865 ai soli comuni superiori ai 20 mila abitanti, sembra manifestare la volontà di limitare sempre più il potere del comune, che a norma di legge aveva la facoltà, con semplice deliberazione del consiglio comunale, di applicare la legge n. 167 del 1962, laddove ciò non fosse previsto né dal piano regolatore, né dal programma di fabbricazione. Si potrà obiettare che tale limitazione non incide sullo sviluppo dei centri inferiori ai 20 mila abitanti, ma noi sappiamo che proprio in questi centri, spesso sprovvisti di strumenti urbanistici adeguati, si compiono veri e propri scempi ad opera della speculazione, per cui quella facoltà derivante dall'applicazione dell'articolo 51 della legge n. 865 rappresentava una grossa possibilità per gli enti locali anche perché si tratta, per la maggior parte, di comuni costieri, di piccoli centri storici, di comuni cioè di grande richiamo turistico ove la speculazione ha sempre trovato modo di svilupparsi.

Passando ora all'esame dell'articolo 9, possiamo riportare i commenti di noti urbanisti, cominciando da Vittorini che su *Il Mondo* del dicembre 1975 scriveva: « Adirittura folle è, infine, la concessione gratuita (anche se in convenzione) per gli interventi di restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione. Ciò significa consegnare alla speculazione tutti i centri storici e tutta l'edilizia esistente, con l'inevitabile espulsione dei ceti meno abbienti ». E Cervellati, al convegno nazionale sui centri storici indetto dal Ministero dei lavori pubblici l'anno scorso, affermava: « La con-

traddizione del progetto Bucalossi sta nel fatto che la gratuità della concessione per intervenire nei centri storici, se da un lato si propone di incentivare l'attività in questa direzione dirottandola dal "nuovo", rischia di aprire la strada ad un intervento privato di tipo speculativo proprio nelle zone oggi di maggiore interesse ». Non si deve, insomma, fornire agli speculatori l'alibi di proporsi addirittura come « i salvatori dei centri storici ».

Volutamente ho lasciato da parte il discorso sull'indennità di espropriazione, su cui, secondo noi, la battaglia è ancora aperta e rispetto al quale ci riserviamo di presentare degli emendamenti. Ho cercato soltanto di esporre i limiti di questo disegno di legge. Riteniamo però che attraverso una seria battaglia in sede di discussione dei singoli articoli vi sia ancora la possibilità di migliorare il provvedimento.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Eirene Sbriziolo De Felice. Ne ha facoltà.

SBRIZIOLO DE FELICE EIRENE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, la discussione del disegno di legge recante norme per la edificabilità dei suoli cade in un momento di estrema delicatezza per la fase acuta di crisi economica e occupazionale che il paese sta attraversando. La popolazione è provata dall'inflazione e dalle misure fiscali che già sono state prese ed è attenta e disorientata per quelle che si annunciano; si interroga anche sul valore e sulla sorte dei sacrifici che sta compiendo.

Io ritengo che questo provvedimento possa costituire una delle risposte che la popolazione attende proprio per i risultati che potrà indurre, se vi sarà da parte di tutti, in quest'aula, la volontà di superare alcune posizioni precostituite. Infatti, penso che le risposte necessarie possano venire proprio dall'avvio di un processo per avere case a basso costo, servizi, occupazione e soprattutto un ambiente di vita più confacente.

La comprensione del difficile momento che attraversa il paese non può esimerci, quindi, dal rigore e dal coraggio anche di compiere alcune scelte, non cedendo ad una sorta di « ricatto della crisi », come quello, abbastanza ricorrente, secondo il quale in questo momento sarebbe necessario incentivare l'attività edilizia. Certo, è necessario incentivarla, ma è doveroso individuare gli

obiettivi verso i quali essa deve indirizzarsi, perché con la politica di indifferenza che ha caratterizzato per troppi anni la valutazione delle risorse reali e potenziali del nostro paese non si esaurisca l'unica risorsa non ripetibile, cioè il bene-spazio. Né può andare sottovalutata la concausa, se non l'origine, della crisi, che è stata rappresentata dalla crescita disordinata delle nostre città in cui si è bruciato irreversibilmente parte del bene-spazio. È stata la corsa al consumismo irrazionale, permessa e guidata dalla logica della speculazione; è stata la sottovalutazione e l'ignoranza delle risorse da impegnare; è stata la speculazione sul territorio, sulle produzioni, sull'uomo, ad accentuare le cause della crisi.

Si è aggravato, così, l'impoverimento delle zone più fragili, proprio in conseguenza della stessa crescita abnorme delle aree urbane, con l'incertezza che si ha ormai in queste e in quelle circa reali sbocchi produttivi, di occupazione, di offerta di abitazioni adeguate, di servizi e di assistenza: distorsioni del territorio non dovute alla fatalità. Piuttosto, queste sono congruenti conseguenze di sviluppi quasi mai programmati, e informati alla politica del « caso per caso », dettati a volte da convenienze occasionali, altre volte da ambizioni o clientelismo, in generale da miopia.

Onorevoli colleghi, signor sottosegretario, non dobbiamo ripetere i casi di miopia. Oggi, con questo provvedimento, dobbiamo soprattutto superare la logica dei « due tempi »: non oggi un provvedimento di emergenza il cui obiettivo di fondo è quello di rispondere alla sentenza della Corte costituzionale, e domani la riforma urbanistica. È necessario compiere oggi un passo intermedio verso la riforma, consentendo già nel breve termine la soluzione coerente di problemi che, del resto, sono già all'esame del Governo, quali l'equo canone e il piano poliennale per l'edilizia: un passo intermedio che, approfondendo e perfezionando le conclusioni cui si è pervenuti in sede di Comitato ristretto prima e di Commissione poi (delle quali prendo certo atto), dia risposta, sì, alla sentenza della Corte costituzionale, ma dia anche una risposta per il superamento della rendita fondiaria, migliorando alcuni meccanismi ancora presenti nel provvedimento in esame. Questi meccanismi rischiano forse di attenuare la pressione della rendita fondiaria, ma rischiano anche di portare alla legalizzazione dello sviluppo della rendita immobiliare,

allontanando per di più, oltre che la soluzione contestuale del problema dell'equo canone, anche un equilibrato processo di sviluppo del territorio.

Non è tanto questione del contributo che deriverebbe ai comuni dal rilascio delle concessioni onerose, che è di per sé elemento di equilibrio per l'assetto del territorio, quanto è necessario che siano chiari i limiti pubblici per la determinazione delle concessioni stesse, laddove l'obiettivo va posto nel raggiungimento della massima perequazione ed indifferenza tra i proprietari, e quindi nella necessità di rendere abbastanza omogenee le decisioni di concessione, in modo da determinare un vero uso sociale del suolo attraverso indicazioni e vincoli precisi di piano, legando appunto una nuova politica della casa al problema del regime e dell'uso dei suoli. Nel provvedimento in esame vi sono ancora margini di rilievo tra i regimi concessori, mentre sono tenui gli istituti vincolistici, in particolare per quanto riguarda la condizione dei piccoli e medi comuni: in questi ultimi casi si sarebbe più esposti ad una censura di incostituzionalità dei vincoli a tempo indeterminato, se il terreno rimane con la qualità intrinseca dell'indennizzo che i vincoli limitati, appunto, non possono prevedere.

Noi riteniamo che il disegno di legge debba e possa ancora essere migliorato. L'introduzione della concessione onerosa e di quella gratuita, convenzionata o meno, può avere riflessi positivi sul complesso delle iniziative nel territorio, sempre che la nostra risposta non si esaurisca in un mero adeguamento di questo provvedimento alla nota sentenza della Corte costituzionale per quanto concerne i vincoli urbanistici, sempre che questo provvedimento si ponga essenzialmente il fine di abbattere le rendite parassitarie, riducendo il costo delle abitazioni.

Nello stesso tempo, questo provvedimento può già costituire, appunto, un provvedimento di riforma, nel senso che, riuscendo anche a rimuovere una delle cause della crisi, quella del settore residenziale (dico residenziale e non soltanto edilizio), può indubbiamente consentire il recupero e lo sviluppo ordinato dello spazio urbano, sia quello in espansione sia quello già esistente, e quindi del territorio più in generale. Ma perché ciò avvenga è necessario che si specificino obiettivi precisi e soprattutto si chiariscano sia i limiti, sia le potenzialità che offre il provvedimento in esame. E su

questi aspetti che intendo brevemente soffermarmi.

Ritengo non sia del tutto inutile, anche per comprendere la natura dei miglioramenti apportati in Commissione e di quelli che riteniamo ancora di dover proporre al testo in esame, ricordare il titolo dell'originario disegno di legge governativo, un titolo brutto, per verità: « Norme per la edificabilità dei suoli ». Il titolo in questione, prima delle modifiche apportate al testo dalla Commissione, veniva rispettato alla perfezione nell'articolato, poiché era solo all'edificabilità di per sé che il disegno di legge era rivolto, indipendentemente da ogni riferimento alle implicazioni urbanistiche territoriali, indipendentemente, cioè, dalla capacità di avviare una politica che potesse contribuire ad orientare lo sviluppo spaziale, sia delle forze produttive, sia dei complessi valori d'uso di un territorio, in funzione dei reali bisogni della popolazione.

Su questi bisogni, onorevoli colleghi, noi poniamo l'attenzione per preservare gli interessi dei piccoli proprietari fondiari ed immobiliari, per i quali la proprietà ha un valore d'uso o costituisce mezzo di lavoro (gli artigiani, i commercianti, gli agricoltori). Ma non accettiamo certo — e non per astratte affermazioni di principio — una politica fondiaria che ridiventi monopolistica, che urti contro gli interessi crescenti della popolazione, della classe operaia, dei lavoratori in genere, rigettati in periferia, in insediamenti ed abitazioni inadeguati, mal serviti ed a prezzi anche elevati. Tutto ciò, oltretutto, riguarda anche commercianti, artigiani, imprenditori non monopolisti e piccoli imprenditori, che risentono di un'errata politica fondiaria, per non parlare dei piccoli proprietari e degli inquilini che avrebbero corso il rischio di essere allontanati dal centro, espropriati dalla speculazione, senza possibilità di ricostruire la loro proprietà d'uso o quello che in realtà è il mezzo di impiego di un loro capitale produttivo.

Già tre quarti della popolazione vive in centri nei quali gli effetti della speculazione sui suoli si sono aggiunti alle condizioni del traffico, dei servizi pubblici, all'aumento del costo della vita, all'impoverimento culturale ed a condizioni di vita pericolose non solo per la salute. Sempre più il disordine del territorio, delle città, evidenzia come il nodo di fondo non risieda soltanto nella lotta per la sconfitta

della rendita parassitaria fondiaria ed immobiliare, ma anche nella complessità delle implicazioni che concorrono ad accrescerla. Mi riferisco alla mancanza di strumenti urbanistici, alle influenze che giocano nella loro formazione, all'assenza di controllo pubblico del suolo, ad aspettative che sono risultate spesso, a loro volta, condizionanti degli strumenti urbanistici stessi, anche al di là delle sperequazioni possibili dei margini di profitto. Tutto ciò è avvenuto mentre sono mancati il controllo dei fitti, l'equo canone, adeguati strumenti creditizi e finanziari, reali poteri decisionali ai vari livelli: tutti fattori non scindibili dal problema urbanistico.

Questi i motivi di preoccupazione per la prevalenza, nel testo originario del disegno di legge, dell'edificazione privata su quella pubblica, o per la presenza di istituti non adeguatamente definiti, quali la concessione gratuita per edifici già esistenti, il ricorso alla valutazione di mercato per le aree anche in sede di convenzionamento, il ricorso all'articolo 41-*quinquies* della legge urbanistica vigente, la contraddittorietà e scarsa chiarezza del ruolo conferito alle regioni. Prevale, in breve, l'esaltazione della sola edificazione, soprattutto di quella libera, come risposta alla sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968, e come labile risposta all'esigenza di organizzazione del territorio.

D'altra parte, la sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 6 luglio 1972 (che è stata molto meno propagandata, anche perché gli effetti non erano a tempo, come quelli della sentenza n. 55 del 1968), è altrettanto significativa e, in un certo senso, coerente con la stessa sentenza n. 55. La sentenza n. 141 del 1972, nelle motivazioni di diritto, afferma che la materia urbanistica concerne l'assetto e l'incremento edilizio degli abitati. Anche se poi la funzione di assetto urbanistico, per effetto del decreto presidenziale n. 8 del 1972 — che è all'origine della sentenza stessa — dovesse appartenere alle nuove competenze dell'amministrazione centrale, o ai comuni e alle regioni, certamente si tratterebbe sempre della materia dell'incremento edilizio dei centri abitati.

Anche per il rapporto con le regioni è necessario un momento di chiarezza. Mi soffermerò in seguito su tale argomento; quello che preme chiarire adesso è che, se veramente di questo provvedimento si vuol cogliere la potenzialità di alcuni elementi

e di alcuni punti innovatori, è necessario che, laddove essi si manifestano, siano esaltati e indirizzati in direzione delle esigenze del paese (case e servizi, prevalenza dell'iniziativa pubblica su quella privata). Non è possibile perdere questo momento, che potrebbe essere l'ultimo, per tentare il riequilibrio del territorio e delle città.

Ad ogni crisi (e ve ne sono state, anche se non della drammaticità di quella attuale: ma poi ogni crisi finisce per trascinare code di problemi non affrontati a fondo nelle crisi precedenti), in ogni occasione, vi è stata, di fatto, una sottovalutazione dei nodi reali che la determinarono. La curatampone per l'occupazione in pericolo è stata quella del ricorso al rigonfiamento del settore privato con misure ed agevolazioni; non si è pensato al settore produttivo, né a quello dei servizi, né alla puntuale individuazione di risorse reali.

Le città sono andate sempre più assolvendo il ruolo di contenitori, e non di spazi o di comunità organizzate, con milioni di abitanti senza alloggio e senza servizi. L'intervento pubblico ha subito un andamento inversamente proporzionale a quello privato e di speculazione. Dal 25,3 per cento dell'investimento pubblico nel 1951, si è passati all'11,9 nel 1955 (nonostante la legge sull'INA-Casa) e al 6,3 per cento nel 1965 (nonostante la legge GESCAL). Dal 5,1 per cento del 1969, nonostante fossero in vigore queste leggi, e nonostante lo sciopero unitario nazionale per la casa, si è passati nel 1971 al 3,6 per cento di intervento pubblico. Il 3 per cento è l'ultimo dato, e riguarda il 1974.

Tutto ciò non è solo la registrazione di un incremento aritmetico di un dato settore, ma il significato delle conseguenze interagenti è talmente chiaro che tale disordine entra di buon diritto tra le cause dell'attuale crisi. Non possiamo, però, ignorare questi dati, nell'accingerci a discutere il provvedimento in esame. Certo, i costruttori reclamano la certezza nel diritto di edificare, e noi siamo per la ripresa delle costruzioni; ma vi sono delle condizioni, non soltanto di principio, ma ormai di necessità. Anche il diritto di proprietà va rispettato, nei limiti, però, in cui si rispetta lo spirito della Costituzione, perché a coloro che reclamano il diritto esclusivo alla proprietà debbo ricordare che, anche all'interno di questo diritto, vi è differenza tra proprietà e proprietà.

Giorni addietro leggevo un'osservazione in un articolo che sembra abbastanza calzante, in cui si diceva che il cittadino che ha comprato un appartamento o un alloggio, con i propri risparmi o come legittimo investimento, si è trovato spesso soffocato dalla speculazione, con eliminazione di quegli spazi verdi che gli avevano fatto scegliere quel luogo, con la congestione viaria, con l'aumento dei costi che la speculazione stessa aveva determinato. L'articolo concludeva affermando che, anche con il diritto alla costruzione, non vi è libero godimento della proprietà, se non si stabilisce l'uso equilibrato del territorio. A queste disparità è possibile rimediare anche con il provvedimento in esame, nel rispetto sia dell'interesse collettivo, sia di quello privato.

Ricordo che sin dal novembre 1973, in occasione della scadenza dei vincoli urbanistici stabiliti dalla legge « tampone » n. 1187 del 1968 (già a cinque anni, vale a dire, dall'emanazione della sentenza n. 55), il Governo ribadì il proprio impegno a dare corso alla riforma urbanistica generale, specificando anche che non si sottraeva alla sua parte di responsabilità per quanto riguardava la mancata attuazione di tale riforma nel quinquennio decorso, ma invitando a tenere conto del complesso quadro politico di quegli ultimi anni. Vi è stata, invece, la proroga di due anni (con legge n. 756 del 1973), nonché quella successiva di un altro anno (con legge n. 696 del 1975), che scade il prossimo 29 novembre.

Sarebbe veramente grave sul piano politico, per tutte le parti politiche, arrivare a questa scadenza senza approvare — sia pure in questo ramo del Parlamento — un provvedimento che dia almeno un quadro di certezza. Ma sarebbe altrettanto grave, dopo otto anni dalla sentenza della Corte costituzionale, formulare un nuovo provvedimento che non rispondesse alle esigenze del paese, esasperate ed evidenziate proprio dalla attuale crisi.

Il quadro politico ed economico del 1973 non era rassicurante, anche se certo non era grave come quello attuale. Il gruppo comunista non lo ignorava, tant'è che, pur non rinunciando, naturalmente, all'obiettivo della riforma urbanistica più generale, proponeva allora, in occasione della proroga dei vincoli, di realizzare alcuni strumenti intermedi tra la proroga e la riforma, i quali avessero maggiore efficacia di una

proroga automatica, anche nei riguardi di alcuni nodi essenziali per la gestione del territorio. Proponemmo così, a fronte di una riforma urbanistica — i cui contenuti complessi volevano produrre norme per il regime dei suoli, per l'equo canone, per la politica della casa, provvedimenti per i vecchi centri storici e per gli agglomerati urbani, parametri urbanistici e territoriali, nuovi livelli di pianificazione urbanistica — proponemmo, dicevo, che si formulasse un documento essenziale, chiaro, ma incisivo: un provvedimento che in maniera organica potesse coordinare alcune disposizioni della legge n. 865, modificandole ed integrandole in alcune parti. Eravamo convinti sin da allora che l'estensione del controllo pubblico delle aree non avrebbe colpito l'iniziativa privata in quel settore, ma la speculazione, che ovviamente è cosa diversa; mentre l'acquisizione a costi ridotti delle aree avrebbe avvantaggiato la realizzazione di case e servizi, la cui stasi era già evidente.

Non sottovalutammo neppure le difficoltà per gli aspetti connessi al passaggio dallo attuale regime della proprietà a quello concessorio, per quanto attiene ai principi informativi della concessione, agli obiettivi da perseguire, ai criteri della regolamentazione, all'unificazione delle attuali leggi che disciplinano i regimi dei suoli.

Una positiva risposta nel 1973 avrebbe probabilmente consentito l'attuazione puntuale delle leggi varate nella scorsa legislatura per la casa e per la scuola, riequilibrando e contribuendo ad attenuare il fenomeno della disoccupazione e l'accumulo dei residui passivi, e consentendo altresì una più razionale politica di investimenti. Questa è un'altra ragione valida per insistere per il miglioramento del disegno di legge. Se si fosse varato allora, perché oggi sembra improponibile, un piano di finanziamento ai comuni per l'acquisizione di aree per case, servizi ed attrezzature pubbliche, si sarebbe conseguita un'economia di fatto, stante l'aumento, nel frattempo intervenuto, dei costi delle costruzioni. Ma questa rimane un'indicazione da tenere presente; e lo stesso discorso vale per quel che concerne i finanziamenti — da programmare non appena le condizioni economiche del paese lo permetteranno — per lo studio di strumenti urbanistici, naturalmente vincolati a tempi ragionevolmente brevi per il loro espletamento, in modo che i comuni siano

attrezzati per accogliere programmi ed iniziative.

Tornando al disegno di legge, avremmo voluto che si fosse dato luogo all'eliminazione di vecchie norme della legge urbanistica del 1942, per raggiungere l'obiettivo di una pianificazione del territorio coerente con gli obiettivi di un nuovo sviluppo economico e per la ricerca di un nuovo assetto territoriale.

In sede di Comitato ristretto sono state aggiunte delle disposizioni restrittive per quanto concerne gli articoli 17 e 41-*quinqüies* della vecchia legge urbanistica, ma non ritengo che ciò sia ancora sufficiente, anche se, rispetto al testo originario che premiava i comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, qualche vincolo è stato introdotto per quanto concerne l'aggregato urbano e l'area agricola. Ciò non è sufficiente, dicevo, perché se la misura restrittiva obbligherà i comuni a dotarsi di strumenti urbanistici, accantonando finalmente lo scempio delle perimetrazioni, rimangono aperti ancora molti problemi; e ciò vale per le amministrazioni comunali più attente, proprio quelle che si sono date in passato più o meno recente uno strumento urbanistico. Sarebbero state soddisfatte, al contrario, quelle amministrazioni delle quali obiettività vuole che si denuncino le responsabilità per aver lasciato il proprio comune senza strumenti urbanistici, preferendo barattare l'attuale ed il futuro assetto del territorio con le speculazioni più sfrenate.

Rimangono aperti dei problemi, perché deve rimanere la possibilità di avere una contemporaneità di utilizzazione, di revisione e di aggiornamento degli strumenti esistenti, proprio per realizzare la gradualità di attuazione dell'assetto del territorio e per avviare il processo pianificatorio.

A questo punto mi chiedo quali conseguenze in merito potrà avere l'ordinanza n. 38, del febbraio 1976, della Corte costituzionale. Questa ordinanza si riferisce alla legge regionale lombarda in materia urbanistica, in particolare per quanto riguarda la preclusione per il futuro ai comuni di adottare programmi di fabbricazione (il che è contenuto anche nella legge della regione Piemonte) e la necessità di modificare quelli che comportino riduzioni dell'edificabilità ed introduzione di nuovi vincoli per le attrezzature pubbliche e collettive.

Dall'ordinanza n. 38 sembrerebbe che tali vincoli siano in contrasto con l'articolo 117 della Costituzione, in quanto la regione

emana norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato. Queste leggi non consentono che il programma di fabbricazione possa imporre vincoli assoluti di inedificabilità o di destinazioni specifiche per singole aree. Ma, anche non volendo individuare tale contrasto, dal momento che il Governo ha apposto il proprio visto alla legge della regione lombarda — commenta l'ordinanza — la regione non può regolare situazioni per programmi di fabbricazione anteriori all'emanazione della stessa legge regionale del 1975. Verrebbe meno, se così si consolidasse la giurisprudenza, la possibilità di apportare quelle modifiche che sole potrebbero dare concreti contenuti a piani anomali quali sono i programmi di fabbricazione, e non si consentirebbe la contemporanea utilizzazione di strumenti esistenti.

Sotto questo aspetto il piano attuativo — che io ritengo un fatto positivo — può assumere un notevole valore per la gestione e l'operatività nel territorio, sempre che non vi siano incertezze né sul suo contenuto, né sulla sua estensione, né sulla generalità che gli si deve attribuire. Positiva, senza dubbio, è l'istituzione dei programmi di attuazione, soprattutto per la posizione attiva che deve assumere l'ente locale nel definire quanto esattamente si può e si deve realizzare nell'interesse della collettività. Si tratta di uno strumento attuativo che deve derivare da quello pianificatorio più generale, che enuclei le priorità e i tempi delle realizzazioni, gli investimenti possibili e programmati in termini economici e finanziari; uno strumento, cioè, ancorato alle risorse disponibili. Non deve trattarsi, quindi, di un piano esclusivo per l'edilizia abitativa, ma di un mezzo per la individuazione di una o più subaree comunali, entro le quali operatori pubblici e operatori privati — che abbiano degli obblighi, ma che ricavano anche dei benefici — si pongano come obiettivo convergente il diritto dell'utente della città di avere case a basso costo, servizi sociali e attrezzature civili, indispensabili non solo per avviare un progressivo processo di pianificazione urbana, ma anche perché, in un arco di tempo controllabile, la città stessa diventi di nuovo abitabile.

Saranno le amministrazioni comunali e regionali a guidare, di fatto, le trasformazioni del territorio, con programmi operativi aventi scadenze precise. Ma, per questi motivi, i piani attuativi debbono essere

estesi puntualmente a tutti i comuni, perché non vi siano difformità di gestione, e, soprattutto, per evitare che la mancanza di strumenti impedisca di realizzare le necessarie dotazioni di servizi. È comunque necessario che il provvedimento, anche se con le modifiche restrittive adottate in sede di Commissione, possa privilegiare l'edilizia esclusivamente abitativa.

L'estensione del piano attuativo a tutti i comuni, potrebbe, per altro, risolvere a breve termine anche quei nodi, relativi ai vincoli per i programmi di fabbricazione, derivanti dall'incertezza della ricordata ordinanza n. 38 della Corte costituzionale. Attraverso tale piano, infatti, si potrebbe provvedere alle modifiche che per molti comuni sono indispensabili, in modo che, anche attraverso questo strumento, le aree si pongano quali mezzi per lo sviluppo del processo programmatorio, per destinazioni specifiche, per interventi prioritari e non, come spesso si è verificato, come campi di attesa per speculazioni fondiarie ed immobiliari. Si consentirebbe, soprattutto, anche ai comuni che non dispongono di un piano regolatore generale di acquistare, espropriare, urbanizzare, assegnare le aree fabbricabili ad operatori pubblici e privati, di realizzare servizi (come il verde pubblico), superando l'ostacolo rappresentato dai vincoli di un programma di fabbricazione.

Ecco perché l'obbligatorietà per tutti i comuni di elaborare piani attuativi e la possibilità di disporre delle aree un anno prima della scadenza del piano pluriennale, proprio per avviare in maniera regolare questo processo, ci sembrano due requisiti necessari affinché i comuni sviluppino una corretta politica di programma e di gestione.

Vi è, infine, un altro argomento che mi sembra debba essere chiarito, quello cioè relativo alle contraddizioni che emergono nei rapporti con le regioni, per quanto concerne le loro scelte e le loro autonome competenze. Sembra infatti che, ogniqualvolta nel provvedimento vengono richiamati il ruolo delle regioni e la loro competenza in materia, ciò non avvenga tanto per convinzione, ma quasi per evitare scelte precise. Diversamente non avrebbe significato e rimarrebbe veramente inspiegabile il fatto che, mentre da un lato il disegno di legge assegna un ruolo autonomo al potere regionale in materia urbanistica, dall'altro il Governo non tenga in alcun conto il do-

cumento unitariamente presentato dalle regioni; soprattutto se si pensa che non solo le regioni hanno competenza in materia, ma dovranno in ogni caso fruire del nuovo provvedimento e lo dovranno gestire.

Nel documento unitario le regioni sottolineano i tre punti fondamentali di quello che dovrebbe essere un nuovo provvedimento: la subordinazione alla concessione da parte del comune di ogni attività comportante la trasformazione urbanistica del territorio; l'introduzione del programma pluriennale di attuazione; il potenziamento dell'edilizia convenzionata.

Le regioni ritengono che tali principi, per essere tradotti in termini operativi, rendano necessari alcuni miglioramenti al presente testo legislativo, in particolare nel senso di distinguere in maniera più chiara ed efficace il diritto di proprietà dal diritto di edificare; e riconducendo tutta la materia della concessione ad un unico istituto di concessione convenzionata, la quale tuttavia ammetta temperamenti ed esenzioni, che consentano la manovra dei comuni e delle regioni per politiche di incentivazione o disincentivazione. Inoltre, le regioni chiedono che i piani attuativi assumano fondamentale importanza per una politica di riordinamento e di recupero del tessuto urbanistico, ritenendo indispensabile che l'obbligo della predisposizione di tali piani sia esteso a tutti i comuni, senza eccezioni, attribuendo alle regioni compiti di definizione dei programmi e di fornitura dei mezzi necessari affinché tali strumenti vengano predisposti nei tempi stabiliti. Infine, le regioni chiedono che il costo delle aree, la cui incidenza sul costo di costruzione dell'edilizia convenzionata determina il valore dell'immobile, sia calcolato applicando il titolo secondo della legge n. 865; nonché che l'indennizzo per le zone agricole sia determinato sulla base delle stesse norme.

È naturale che le regioni chiedano che una legge statale precisi i punti qualificanti per la loro attività, in quanto esse non possono indicarli, pena la violazione della Costituzione.

Non a caso ho citato l'ordinanza della Corte costituzionale a proposito della modifica dei programmi di fabbricazione, e d'altra parte ritengo che fin d'ora dovranno essere approfonditi alcuni punti della legge n. 382, sempre a proposito della reale competenza ed attività delle regioni in materia urbanistica, se non si vuole ri-

schiare il completo immobilismo del futuro assetto territoriale.

Per quanto riguarda la legge n. 382, sembra vi sia già la propensione ad attribuire allo Stato il potere di fissare *standards* urbanistici operativi su tutto il territorio nazionale. Questo avverrebbe per mezzo di leggi-quadro e di indirizzi di coordinamento, il che realisticamente significa che se alcuni indirizzi non sono già contenuti nel disegno di legge, probabilmente esso servirà soltanto a costruire case e non a riequilibrare ed organizzare il territorio.

Un altro punto, che solo ad una osservazione superficiale sembra secondario, è stato toccato in occasione del convegno sull'attuazione della legge n. 382 dal professor Giannini che fece riferimento, nella sua relazione, agli articoli 29 e 31 della legge urbanistica, gli stessi articoli che in Commissione sono stati oggetto di discussione tra il gruppo comunista e il Governo. Il professor Giannini osserva che bisognava evitare che le scelte locali sull'uso del territorio contrastassero con le scelte di politica nazionale, richiamando l'attenzione sul fatto che nel nuovo decreto di trasferimento delle competenze alle regioni si sarebbe dovuto far risultare con chiarezza che le funzioni attribuite al Ministero dei lavori pubblici erano trasferite alle regioni.

Penso che sia anche necessario evitare che un indirizzo inconsistente da parte delle norme statali o l'incertezza riguardo ad una coerente programmazione territoriale impediscano anche alle regioni più avanzate di darsi degli autonomi contenuti programmatici per lo sviluppo e la crescita del territorio, sulla base di un più equilibrato rapporto tra le grandi aree del paese. Mentre le regioni più attrezzate provvedono ad autonome scelte legislative territoriali, in assenza di linee di riferimento fondamentali da parte dello Stato, le stesse differenze stratificate di natura socio-economico-culturali accentuano il divario tra aree ed aree, tra regione e regione. Da un lato, le leggi regionali non possono prescindere dalle scelte fondamentali al riguardo assunte dalle leggi statali; dall'altro, non è possibile che il Governo carichi le regioni senza fornire precisi indirizzi di fondo.

Al di là dell'incostituzionalità o meno delle leggi regionali, certamente se si vorrà dare efficacia alla legge n. 382, potrà

trovarsi una soluzione. Rimane la realtà delle regioni che non si possono né esaltare né mortificare a seconda delle occasioni, anche se esse, nel loro irrinunciabile ruolo di espressione democratica, non possono nascondere ferite che per troppi anni sono state loro inferte, per volontà politica, per situazioni storiche ed economiche pregresse, per speculazioni selvagge, non solo di natura edilizia.

In Campania, per esempio, nella scorsa legislatura regionale, in cinque anni si sono avuti quattro presidenti e quasi 500 giorni complessivi di crisi.

PRESIDENTE. Onorevole Sbriziolo De Felice, la invito al rispetto dei limiti di tempo stabiliti dal regolamento per la lettura dei discorsi.

SBRIZIOLO DE FELICE EIRENE. Concludo subito, signor Presidente.

A questo punto si comprende perché tale regione non si sia data, fino ad oggi, una legislazione urbanistica, come invece è avvenuto ad esempio in Emilia, in Lombardia, in Piemonte, in Umbria. Per la Campania, come per tutte le regioni, non si dovrebbe avere un nord ed un sud in campo urbanistico: è necessario un quadro di riferimento certo, coraggioso, fornito dallo Stato, proprio nello spirito dell'indirizzo generale che rientra tra i suoi compiti.

Il confronto che inizia in quest'aula, i miglioramenti al disegno di legge che, insieme con i socialisti, noi chiediamo, puntano ad ottenere un provvedimento che sia chiaro, efficace e non contraddittorio, affinché, per quanto possibile, siano eliminate quelle rendite parassitarie che hanno distorto lo sviluppo delle città ed originato una degradazione territoriale che è stata causa non ultima dello sperpero di enormi risorse economiche, sociali ed umane. Bisogna dare le risposte più adeguate alle domande che sorgono dal paese (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Costamagna. Ne ha facoltà.

COSTAMAGNA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge mira a risolvere, con l'istituto della concessione, la questione di illegittimità costituzionale della vigente legge sui vincoli urbanistici, colpi-

ta nel maggio 1968 da una censura della Corte costituzionale.

Con l'articolo 13 della nuova legge viene resa obbligatoria la formazione del programma pluriennale di attuazione del piano regolatore generale con cui individuare le zone di sviluppo e stabilire i tempi di attuazione, imponendo così solo vincoli a tempo determinato sulle aree pubbliche. Viene superata in tal modo la censura del giudice costituzionale al sistema dei vincoli a tempo indeterminato e senza indennizzo.

La soluzione adottata, a mio parere, non ha ancora risolto il problema della disparità di trattamento tra i proprietari di aree su cui è possibile la concessione *ad edificandum*, e quelli di aree vincolate per infrastrutture e pubblici servizi. Di questa sostanziale ingiustizia è conseguenza la tenace resistenza dei privati alla formazione di strumenti urbanistici; di conseguenza aumenterà la corruzione. La nuova legge, in altri termini, non ha conseguito l'obiettivo di creare l'indifferenza dei proprietari rispetto alla programmazione urbanistica.

Altri profili di incostituzionalità si devono ravvisare nell'articolo che prevede il pagamento di un prezzo simbolico ai proprietari delle aree espropriate, corrispondente al prezzo agricolo, sia pur moltiplicato, a fronte di un valore di mercato enormemente superiore. Il sacrificio per l'acquisizione delle aree pubbliche, viene posto solo a carico di questi proprietari a vantaggio dei suoli edificabili, a servizio dei quali vengono approntate le nuove infrastrutture.

La nuova legge, per altro, non sana le ingiustizie create dalla legge n. 865 e dalla legge n. 247 del 1974, circa l'acquisizione di aree pubbliche a prezzo agricolo, specie se si considera che il valore venale di questi suoli, enormemente più alto, rappresenta l'attualizzazione della rendita di posizione e fondiaria, cioè l'accumulo al valore attuale dell'originario prezzo di acquisto, degli interessi e delle imposte di registro sui trasferimenti pagati sino ad oggi. Non sottrae il comune all'onere di acquisire le aree pubbliche, sia pure a prezzo agricolo, per l'attuazione del piano regolatore; e, per ovviare alla scarsa disponibilità di bilancio, istituisce i programmi pluriennali di attuazione entro cui si dovranno acquisire le aree nel limitato, e non più indeterminato, periodo di validità degli stessi programmi, causando, come conseguenza, il fermo generale di tutta

l'attività edilizia nel residuo territorio, e quindi l'impossibilità del singolo di costruire, sia pure nel pieno rispetto delle previsioni del piano regolatore generale, neppure una villa che non richieda particolari infrastrutture o servizi, oppure una modesta costruzione per i bisogni della famiglia, anche se ubicata ai margini di zone dotate di infrastrutture o di zone incluse nel vicino programma.

Con la concessione ed i piani pluriennali vengono ulteriormente favoriti i proprietari fortunati, sui quali si vorrebbe ora caricare determinati oneri perequativi. A parte il fatto che la disparità di trattamento dei proprietari di aree permane, i proprietari di aree edificabili, da una parte, scaricheranno, come storicamente provato, sugli acquirenti il contributo previsto, e, dall'altra, si vedranno ulteriormente agevolati, per legge di mercato, dall'istituzione del piano pluriennale. Infatti le imprese — e in genere tutti gli operatori interessati: progettisti e agenzie immobiliari — pur di non restare inattivi per anni nell'attesa di altri piani in cui inserirsi, correranno all'acquisto delle poche aree del piano prescelto, con inevitabile ed enorme lievitazione dei prezzi.

Conseguentemente, tutti i proprietari di aree edificabili, non più indifferenti, faranno pressioni sul potere politico-amministrativo per influenzare la scelta delle zone da pianificare, e quindi salterà l'indifferenza che si vorrebbe attuare con la concessione. Ed un ulteriore conflitto di interessi tra i proprietari di queste aree verrebbe a determinare non più due ma tre serie di proprietari non indifferenti: di aree destinate all'uso pubblico, di aree edificabili pianificate, di aree edificabili e non pianificate.

In sintesi, l'istituto della concessione non elimina, ma anzi aggrava la disparità di trattamento tra i componenti la collettività; non solleva il comune dagli oneri di acquisizione di aree pubbliche, non crea l'auspicata indifferenza dei proprietari, riduce l'attività edilizia in quanto comprime l'iniziativa solo nei programmi pluriennali, con conseguente riduzione della produzione di case, aumento della disoccupazione e lievitazione dei prezzi per la domanda crescente di alloggi. Allontana il risparmio dall'investimento in campo edilizio e riduce fortemente il credito in relazione alle garanzie dei suoli (il giorno successivo alla presentazione di analogo di-

segno di legge, l'anno scorso, le banche hanno ridotto al 20 per cento il credito sui suoli dati in garanzia); compromette le entrate erariali di registro perché i valori si riducono al prezzo agricolo, e, con il meccanismo previsto da due articoli, per l'edilizia convenzionata, lo Stato non potrà fronteggiare che in minima parte (per il 25 per cento al massimo) la domanda di nuove case e solo nei grandi centri: nei piccoli centri, ove lo Stato quasi mai è intervenuto con l'edilizia sociale, passeranno decenni prima che intervengano gli enti pubblici.

E questa obiettiva realtà, più che attuire, non potrà che esaltare ulteriormente il fenomeno dell'urbanesimo, la spinta al trasferimento nelle città delle popolazioni dei piccoli abitati, con conseguenti incalcolabili ripercussioni sul problema di sviluppo della città. Sono noti, sul piano economico, sociale e urbanistico, gli effetti dell'emigrazione interna tra il sud e le grandi città del nord, del recente passato.

Infine, se il privato proprietario rimane inerte di fronte al programma pluriennale di attuazione del piano, ne compromette l'attuazione, e, se per fronteggiare questo evento si introduce l'istituto dell'esproprio delle relative aree edificatorie, naturalmente a prezzo agricolo, il comune viene a disporre di un patrimonio immobiliare che ovviamente vende a prezzo di mercato acquisendone così la plusvalenza che, con l'istituto dell'autorizzazione, faceva parte integrante del diritto di proprietà del suolo.

Non vi è chi non veda quale turbamento, sul piano dottrinario, giuridico ed economico, oltre che sociale, potrà determinare la trasformazione dell'istituto dell'autorizzazione in concessione, con conseguente rallentamento dell'attività edilizia, specie in questo periodo di incertezze e di timori.

E una volta introdotta la concessione sarà agevole trasformare l'atto dovuto nei confronti del proprietario in atto di liberalità, per cui nessuno potrà impedire al comune di vendere all'asta i volumi a prezzo di mercato, magari con diritto di prelazione, al proprietario.

Dopo avere prospettato queste critiche sulla nuova legge, cerco di delimitare gli esatti termini del problema che la legge ha inteso affrontare e di individuare una soluzione che, tra le tante, potrebbe meglio rispondere alle esigenze imposte dallo sviluppo ordinato dell'attività edilizia per la creazione di città a misura d'uomo.

Per attuare una libera programmazione urbanistica, senza scaricare sulla pubblica finanza gli oneri relativi alle attrezzature delle città, è necessario assicurare: primo, l'indifferenza dei proprietari delle aree edificatorie e non; secondo, la distribuzione degli oneri di urbanizzazione sulle aree edificabili ed in misura proporzionale alla rispettiva suscettività edificatoria; terzo, la ripartizione degli oneri per l'acquisizione delle aree pubbliche tra tutti i proprietari e in misura proporzionale alla rendita fondiaria dei rispettivi suoli.

Oltre al sistema della concessione, cioè della separazione della suscettività edificatoria dal diritto di proprietà del suolo, da più parti sono state avanzate altre soluzioni: sistema di comparti a partecipazione obbligatoria, acquisizione alla mano pubblica e a prezzo agricolo di tutte le aree comprese nei piani particolareggiati e successiva vendita delle stesse all'asta pubblica, compensazione tra gli indici di fabbricazione (Sandulli), acquisizione delle aree con pagamento in cartelle edilizie (Donat-Cattin, La Pira ed altri, con la proposta di legge del 1958).

Tra le più interessanti sono le ultime due le quali, opportunamente integrate ed estese all'intero territorio, con i necessari correttivi, avrebbero potuto fornire, ad esempio, la soluzione auspicata. È infatti possibile programmare liberamente le nuove città senza creare sperequazione alcuna tra tutti i proprietari delle aree, attraverso il meccanismo dell'indice medio territoriale, dell'acquisizione delle aree edificabili con pagamento in titoli o cartelle edilizie emessi dal comune, della distribuzione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria tra tutti i proprietari e in misura proporzionale alla superficie delle aree di ciascuno, edificabili e non.

Con l'introduzione di questo indice medio territoriale, rappresentante il volume di fabbricato corrispondente all'unità di superficie (metro quadrato) scompare la contrapposizione tra le aree edificabili e non. E sul piano giuridico, tecnico ed economico il centro degli interessi si sposta dal fabbricato singolo al prodotto edilizio costituito dagli edifici, dal fattore spazio, dalle infrastrutture e servizi. Con questo sistema vengono sacrificati gli attuali fortunati le cui aree sono comprese in zone intensamente edificabili, cioè le aree che hanno allo stato un indice di fabbricazione superiore all'indice medio.

È possibile così attuare la pianificazione urbanistica liberamente e tempestivamente, senza oneri per la pubblica finanza e senza punizione per i proprietari delle aree edificabili, attraverso un meccanismo che scarica sui proprietari attualmente beneficiati, e in maniera indiretta, l'intero costo. Purtroppo, si introduce in questo progetto di legge un fatto nuovo, che io chiamo principio rivoluzionario, ma non rivoluzionario nel senso di proveniente dalla sinistra, bensì nel senso di conservatore nell'esatto significato della parola, cioè nel senso della separazione del diritto di proprietà dallo *ius aedificandi*, ossia del diritto a costruire e del trasferimento di tale diritto all'arrembaggio pubblico. E l'introduzione di questo principio — il che è ancora più grave — senza chiaramente dirlo, ma subdolamente, mediante l'istituto della concessione, ha fatto sì che, invece di colpire il male della proprietà, ossia la sperequazione e la conseguente speculazione — uno stato di cancro che affligge la proprietà e che è venuto sempre più crescendo, favorito dal particolare clima prodotto dal veloce processo di trasformazione socio-economica e dal conseguente fenomeno di inurbamento verificatosi nel nostro paese —, si attenti alla proprietà svuotandola di contenuto e di validità. In altre parole, invece di debellare la malattia che affligge il paziente, si cerca di distruggere il paziente stesso. Queste non sono affermazioni gratuite, ma il frutto della cosciente riflessione di chi ha potuto seguire per molto tempo questi problemi e conosce più di me le tesi e le argomentazioni dei nuclei della proprietà privata, tesi espresse talvolta più chiaramente, ma sempre in linea con la detta finalità.

Una frangia notevole di rappresentanti del nostro Parlamento sa, infatti, cosa pretendere, sa cosa chiedere in proposito nello attuale contesto politico, valutando in modo preciso quanto abbia giocato finora a favore della loro finalità il regime di confusione, di ingiustizia, di speculazione e di corruzione. A questo proposito, mi preme osservare che, non avendo affrontato il problema posto dalla Corte costituzionale nei trascorsi otto anni, si è ovviamente fatto il gioco di chi ha lucrato nel paradossale stato di sperequazione, ha favorito i nemici della proprietà privata che vedevano così con piacere allungarsi la corda con la quale la avrebbero impiccata.

L'articolo 1 introduce l'istituto della concessione. Questo è il baricentro del disegno di legge. Infatti, il provvedimento si incentra sulla sostituzione dell'istituto dell'autorizzazione edilizia con quello della concessione ad edificare. Non occorre essere giuristi per capire la sostanziale differenza tra autorizzazione e concessione. L'autorizzazione è l'atto amministrativo che rende possibile al privato l'esercizio di un suo diritto, di un diritto che gli appartiene; mentre la concessione è l'atto che conferisce al privato nuove capacità e nuovi diritti che sono propri dell'ente pubblico. E qui si evince subito l'assurdità giuridica di concedere una cosa che non si è prima dichiarato di far propria e quindi di possedere. Sarebbe stato infatti più corretto affermare l'avocazione alla mano pubblica dello *jus aedificandi* e poi concederlo alle condizioni che vedremo. Ma l'inganno, che è alla base di tutto il progetto, non consentiva tanta chiarezza. In questo modo, attraverso l'istituto della concessione, si è introdotto surrettiziamente nella proposta di legge l'esproprio dello *jus aedificandi*, svuotando la proprietà privata di una parte essenziale del suo contenuto.

Stando così le cose, e senza farci distrarre dalle affermazioni contrarie e menzognere, tutte le case che verranno costruite e quelle che verranno modificate e ampliate dopo l'entrata in vigore di questa legge, saranno, per così dire, « case in concessione ». E non si creda che questo vizio, questo marchio debba interessare soltanto il proprietario dell'area su cui verrà costruito il fabbricato. Questo marchio resterà impresso su tutte le singole unità immobiliari, su tutti i singoli appartamenti di cui il fabbricato costruito sarà in possesso.

Tutte case in concessione: ciò significa per ogni intervento sul territorio dover concordare con l'ente pubblico la durata della concessione, i prezzi di vendita, i canoni di locazione ed i requisiti soggettivi degli aventi diritto ad acquistare o locare le abitazioni prodotte. Chi ha voluto questo progetto di legge (e sappiamo bene chi sono i tecnici e gli esperti urbanistici che hanno partecipato alla elaborazione di questo progetto) sa bene che quello che conta è l'affermazione del principio. Una volta approvata la legge, questa può anche essere modificata; nessuna legge è perfetta, ed una legge può oggi consentire possibilità che domani potrebbero essere cambiate. Quello che conta è l'affermazione del principio in essa

contenuto; al limite, la legge potrebbe anche non trovare applicazione, ma il principio sancito dal Parlamento resta, e da quel principio, a tempi — per così dire — più maturi, altre leggi potrebbero avere origine, leggi più perfezionate, più estensive, più incisive e penetranti.

Risulta che un noto consigliere comunista del comune di Roma, nel corso di una tavola rotonda indetta dall'Istituto nazionale d'architettura su questo argomento, di fronte ad un auditorio a lui favorevole, quasi per giustificare la moderazione della richiesta avanzata in proposito dal suo partito, e come per anticipare la risposta a quanti — intuitiva — avrebbero potuto rimproverare al PCI di non aver chiesto di più, di non aver ad esempio fatto subito richiesta di una norma che chiaramente rivendicasse anche per le case già costruite il passaggio alla mano pubblica dello *jus aedificandi*, così testualmente si esprimeva: « Non dobbiamo farci troppi nemici, altrimenti non arriveremo a nulla; quello che conta, e che per oggi ci basta, è l'affermazione del principio ». Da buon comunista, infatti, tale personaggio illustre sa benissimo che basta introdurre il principio, basta introdurre in un qualsiasi sistema un primo, anche un solo elemento anomalo, un elemento di contrasto, perché venga ad innestarsi quel processo dialettico che opportunamente condotto porterà alla totale disgregazione del sistema. Negli anni 1960 l'onorevole Riccardo Lombardi cominciò a volere, per distruggere la cosiddetta borghesia, la nazionalizzazione dell'energia elettrica, ed oggi ne vediamo i risultati. Chissà tra qualche anno a quali risultati arriveremo, con questa nazionalizzazione dei suoli.

Non è giusto, infatti — si dirà domani — che ci siano case in regime di concessione ed altre no; e quindi, modifichiamo, dato che del resto il principio dell'esproprio dello *jus aedificandi* è stato accettato. E poi non è giusto — si dirà ancora — che vi siano nello stesso regime di concessione tipi diversi di concessione; quindi, modifichiamo. E così via, avanti, fino a raggiungere la meta di quella casa-servizio, gestita dalla mano pubblica, principio tanto chiaramente espresso sin dal 1963 dal professor Marcello Vittorini, uno, forse il principale, tra gli estensori di questo disegno di legge, il quale così si esprimeva alla conferenza nazionale dell'edilizia del gennaio di quell'anno: « ...considerare la

casa, o meglio la disponibilità dell'alloggio, come un servizio sociale, come una infrastruttura economica, strettamente collegata con la distribuzione dei posti di lavoro, alla stessa stregua della rete di comunicazione, dei servizi pubblici e delle attrezzature urbane in genere».

È lapalissiana la gravità di una simile concezione: l'uomo ridotto a mero strumento di produzione, e schiavizzato alle finalità del potere economico e politico.

CIAI TRIVELLI ANNA MARIA. Perché, non lo è quando sta nelle baracche?

COSTAMAGNA. Risulta inoltre che, nel corso di un'altra tavola rotonda, promossa, sempre sullo stesso argomento, da *Il Giornale di Roma*, un altro consigliere comunale del PCI, sempre a proposito del regime di concessione che la nuova legge dovrebbe prevedere, così si esprimeva: « Del resto non è giusto che le case che si costruiscono in base alla legge n. 865 siano sottoposte ad un regime particolare e quelle che sorgono sui terreni liberi dei privati no. E così accade che i costruttori disertano la n. 865, preferendo operare sui terreni della proprietà libera. Occorre quindi anche per questi terreni introdurre norme particolari ».

Si sa cos'è la legge n. 865, la cosiddetta legge sulla casa: un altro drammatico cedimento dei partiti democratici al partito comunista; una legge che produce, o meglio dovrebbe produrre o case di affitto gestite da enti pubblici, quali gli istituti autonomi case popolari, o case a proprietà condizionata (diritto di superficie, cooperative a proprietà indivisa). Sarebbe stato quindi semplice obiettare al consigliere di cui sopra: scusi, ma per quale ragione i costruttori disertano la 865, che pure è favorita in tutti i modi dai comuni, dalla regione e dallo Stato? Una ragione c'è, ed è che i costruttori, per il mestiere che fanno, sanno benissimo che il mercato che « tira » e che comunque interessa di più, è quello della casa in libera proprietà. Sanno, cioè, che anche il più modesto ed il più semplice dei lavoratori italiani desidera avere una casa libera ed è disposto per questo a fare sacrifici maggiori, pur di sentirsi libero almeno in casa. Questa esigenza di libertà, infatti, è una esigenza naturale. Pertanto, se esiste una sperequazione di condizioni tra le case costruite in base alla legge numero 865 e quelle prodotte dal libero mer-

cato e dalla proprietà privata, e visto che le condizioni alle quali vengono offerte le seconde sono più appetibili delle prime, sarebbe stato logico obiettare a quel furbo consigliere che si sarebbe potuta modificare la legge n. 865 per far sì che, anche attraverso quella legge, si fossero potute costruire case in piena e libera proprietà.

Se dobbiamo perequare le condizioni, perequiamole al meglio. E invece no, non vi è stato nessuno dei rappresentanti dell'« arco costituzionale », partecipanti a quella tavola rotonda, capace di una simile obiezione. Perché? Perché le condizioni che la legge n. 865 pone sono condizioni che servono la causa cosiddetta proletaria — purtroppo — ossia la « causa della storia » e quindi non si torna indietro. Sono punti, capisaldi conquistati e da quelli occorre partire. Il processo dialettico è a senso unico. Tutti i rappresentanti dei partiti dell'« arco costituzionale » sembrano come rassegnati a questo corso. Nonostante, quindi, si scontrino con esigenze di natura e con fortissime resistenze, le tesi marxiste riescono ad avanzare, sospinte da quegli abili manovratori del processo dialettico che sono appunto i miei dirimpettai.

Mentre da un lato ci sono i comunisti e i loro fiancheggiatori, che hanno le idee chiarissime, dall'altra parte, o meglio negli altri settori del cosiddetto « arco costituzionale » regna un clima di confusione, di incertezza, di resa, e questo anche, e particolarmente, all'interno del mio partito, purtroppo. Eppure, il pericolo è enorme.

Il principio che i comunisti vogliono affermare con la nuova legge rischia di condizionare definitivamente il modello della società di domani, compromettendo qualsiasi alternativa.

Di fronte a tanto ardire, e nella speranza di risvegliare le coscienze di quanti non si dicono marxisti, occorrerebbe, impostando il problema dall'inizio, chiedere loro che tipo di società auspicano ed in quale rapporto intendono porre la persona umana nei confronti della società e dello Stato. Bisognerebbe chiedere loro se vale ancora quel primato dell'uomo-persona, del quale lo Stato deve rispettare la libertà, la dignità, la moralità e se la famiglia per loro è ancora la prima delle società naturali.

CIAI TRIVELLI ANNA MARIA. Chi ha distrutto le città italiane? Chi le ha di-

strutte se non le amministrazioni democristiane?

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, in un'aula così tranquilla un dibattito di questo genere mi pare eccessivo!

COSTAMAGNA. Se così è, quale ruolo gioca in questa prospettiva la proprietà privata, quella della casa in particolare? È la proprietà privata, ed in particolare la proprietà della casa, l'estremo rifugio, la migliore garanzia a tutela dell'autonomia delle singole persone e della sua famiglia contro l'ingerenza dei terzi ed in particolare dello Stato?

A coloro i quali si professano inverosimilmente cattolici, si ritiene inoltre opportuno rammentare quanto ha riportato, a proposito della proprietà privata il Concilio e precisamente al n. 71 della *Gaudium et spes*. In quel punto si afferma che la proprietà privata — che comprende ovviamente, ed addirittura prioritariamente, la proprietà privata della casa — assicura a ciascuno una zona indispensabile di autonomia personale e familiare e deve considerarsi come un prolungamento necessario della libertà umana. Non si sarebbe potuto essere più chiari di così! In buona sostanza, dove non c'è proprietà non c'è libertà!

POCHETTI. Hai ragione!

COSTAMAGNA. Allora, bisogna dire a costoro che se questi sono i principi cui dicono di richiamarsi, occorre difenderli. Sui principi non possono esserci confronti-incontri ed altre ridicolaggini del genere; sui principi non possono esserci compromessi di sorta. Tutte le leggi, ma in particolare una legge come questa che tocca punti tanto delicati e vitali, devono avere una chiara, direi cristallina, rispondenza ai principi che si vogliono difendere. Basta con le fumosità, con i discorsi confusi, ambigui e distorti!

Ci vuole chiarezza nell'impostazione dei problemi per la difesa dei principi. E non ci si racconti che il disegno di legge oggi al nostro esame assicura il mantenimento della proprietà privata e della casa o ne facilita addirittura la diffusione, come, tra l'altro, vorrebbe anche la nostra Costituzione! Chi fa simili affermazioni o è in malafede o è talmente sprovveduto da non

avvertire la carica dirompente del principio subdolamente introdotto nel provvedimento che propone o che sostiene.

Giunto a questo punto sembra doveroso rivolgersi a tutti gli urbanisti che, animati dalla più sincera buona fede, reclamano più chiari e validi strumenti per lo svolgimento del loro lavoro, così come a tutti i cittadini desiderosi di una società più giusta e di una gestione più onesta delle nostre città — specie in materia di urbanistica — e che avvertono quindi l'esigenza di porre un freno alla speculazione e alla corruzione dilagante. Ecco, a costoro — che credono di poter raggiungere queste finalità con la traduzione in legge del disegno proposto dal Governo — è bene dire chiaramente: « Non illudetevi, questa legge non risolverà i problemi che vi stanno a cuore ».

Se si avesse tempo a disposizione si potrebbe fare un esame dettagliato e specifico di ogni singolo articolo e, commentandolo insieme, ci si accorgerebbe che i mali che si vogliono curare sono appena intaccati e forse anche aggravati. Basta approfondire il problema del doppio regime di concessione, che il disegno prevede, ed il giro di denaro che ne consegue, per comprendere quale altro elemento di corruzione venga introdotto mentre, di fatto, resta la sperequazione dei valori delle aree, dovuta alla destinazione di piano.

Non si risolveranno questi problemi perché non sono quelle le vere finalità che con questo disegno di legge si desidera perseguire; non sono quelli gli scopi che si prefiggono i suoi ispiratori e i suoi estensori: quelli sono soltanto gli alibi, i falsi scopi. Lo scopo unico e vero è un altro: è quello di espropriare la proprietà privata dal diritto all'edificazione, svuotandola di contenuto e, nel tempo — dico nel tempo — di passare tutta la proprietà edilizia alla mano pubblica. E per ottenere subdolamente questo si introduce l'istituto della « concessione ».

POCHETTI. Ma che manovra è mai questa?

COSTAMAGNA. La legge che ci viene proposta ha solo la funzione di vettore, di veicolo, per trasportare e far approdare sulle rive del nostro ordinamento questo passeggero clandestino. Questo è quel che va detto e che occorre gridare dappertutto. Se si vuole la controprova di questa affermazione...

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 NOVEMBRE 1976

GIÀ TRIVELLI ANNA MARIA. La vogliamo pure noi !

COSTAMAGNA. ...facciamoci anche noi furbi ed abili come i nostri avversari. Del resto non è difficile smascherarli una volta conosciuto il loro gioco servendoci, a tale scopo, di questo disegno di legge.

Rivolgendomi a tutti i sostenitori in buona o in malafede del provvedimento al nostro esame, faccio il seguente discorso. Visto che ritenete il progetto di legge in esame lo strumento necessario per colpire e debellare la speculazione e la corruzione che ad esso si accompagna, e considerato che questi sono anche per noi, che fermamente crediamo nell'insostituibile funzione della proprietà privata, i nemici da battere...

POCHETTI. In buona o in malafede, come ha detto lei !

COSTAMAGNA. ...i mali da debellare, pur molto scettici sulla validità dello strumento che ci proponete, dato l'incalzare del male che non consente ulteriori indugi, siamo disposti a farvi credito e pertanto dichiariamo di accettare tutte - e lo ripeto, tutte - le condizioni previste nel disegno di legge...

PRESIDENTE. Onorevole Costamagna, la avverto che i trenta minuti che ha a disposizione per la lettura del suo discorso sono trascorsi.

COSTAMAGNA. Sto finendo, signor Presidente. Siamo disposti, dicevo, a farvi credito e pertanto dichiariamo di accettare tutte le condizioni previste nel disegno di legge, senza quindi discutere o ritoccare nemmeno un articolo, approvando così, quasi a scatola chiusa, il provvedimento presentato. Diciamo « quasi » in quanto chiediamo una sola piccola condizione, e precisamente quella che nel testo venga modificato un solo termine: che si sostituisca la parola « concessione » con la parola « autorizzazione », ogni qualvolta questa si presenti. Niente di più, solo la semplice sostituzione di una parola. Basterebbe questo per far cadere tante ipocrite maschere ! Si può essere sicuri che non mancherebbe la reazione, a dir poco furiosa, di tanti puri, di tanti urbanisti impegnati, di tanti falsi moralisti. Ecco, ci vorrebbe tanto poco per questa prova di « tornasole ». Speriamo che

questa mia piccola e modesta proposta venga raccolta anche da altri.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare lo onorevole Pannella. Ne ha facoltà.

PANNELLA. Signor Presidente, non mi ritengo libero di prendere la parola su questo argomento questa sera. Mi è stato riferito che il Presidente della Camera, all'inizio di questa seduta, ha criticato il gruppo ed i parlamentari radicali, accusandoli di scarso senso di responsabilità in ordine allo svolgimento dei nostri lavori; e ha attribuito a questo scarso senso di responsabilità dei deputati radicali lo scandalo di un dibattito sulla giustizia che si sta trascinando contro le previsioni del capigruppo e l'ordine dei lavori che avevamo fatto. A questo punto noi vogliamo che questo dibattito invece vada avanti.

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, le chiedo scusa se la interrompo. Ella è iscritto a parlare sul regime dei suoli e la pregherei, poiché ella sta facendo riferimento non alla Presidenza in genere, ma alla persona del Presidente della Camera, di sollevare il problema, qui in aula, nelle appropriate sedi regolamentari, libero restando ovviamente di farlo, fuori di qui, quando e come lo ritiene opportuno. Le chiedo (perché non potrei tollerarlo) di non mettermi a disagio da un duplice punto di vista: in primo luogo anziché trattare lo argomento ora in esame, e cioè il disegno di legge sulle norme per la edificabilità dei suoli, ella parla d'altro; in secondo luogo, ella si riferisce alla persona del Presidente della Camera che, come vede, non c'è.

Quindi la pregherei di entrare immediatamente nel tema.

PANNELLA. Smetto immediatamente di parlare, signor Presidente, se ella ha la bontà di lasciarmi terminare la frase che avevo iniziato. Le faccio notare che, nel modo più assoluto, non chiamiamo in causa nessuna persona, ma una funzione; e quindi su questo non manchiamo di delicatezza nei confronti di nessuno e non riteniamo di mettere in imbarazzo nessuno. Ella fa bene a richiamarmi al fatto che ho preso la parola per un certo argomento, ma in questo momento mi sono limitato a comunicarle che non ritengo possibile prendere la parola con serenità, come volevo, per le ingiuste critiche, di cui sono stato

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 NOVEMBRE 1976

oggetto; e anche, signor Presidente, per consentire che il dibattito previsto al secondo punto del nostro ordine del giorno questa sera abbia inizio come necessario. La ringrazio.

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, il Presidente, all'inizio della seduta, ha annunciato che mercoledì alla Conferenza dei capigruppo verrà portato il problema della prosecuzione del dibattito, cui ella si è riferito.

In questo momento, perciò, non posso che prendere atto della sua dichiarazione di rinuncia a parlare, a meno che ella non la revochi.

PANNELLA. Signor Presidente, volevo solo aggiungere, come richiamo al regolamento, che non mi sembra che basti una semplice e mera comunicazione, data incidentalmente, per sovvertire il nostro ordine dei lavori, che è stato comunicato in modo preciso dal Presidente venerdì sera.

A questo punto, alla Conferenza dei capigruppo, di cui io chiedo formalmente in questo momento la convocazione urgente per domani e non per mercoledì, parleremo di queste cose. Ritengo che solo con un voto dell'Assemblea questa sera si possa non passare al punto successivo dell'ordine del giorno, perché mentre della gente in tutta Italia, nelle carceri, digiuna, manifesta in un modo ammirevole, vi è una situazione scandalosa invece da parte nostra. Torno a dire che rinuncio alla parola perché interventi precedenti hanno turbato la nostra serenità e per consentire che si vada avanti. Non capisco perché e da chi la Conferenza dei capigruppo sia investita di un cambiamento dell'ordine del giorno, che semmai doveva essere deciso da questa nostra Assemblea.

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, l'ordine del giorno di oggi reca al primo punto i progetti di legge sulla edificabilità dei suoli. Siamo alla discussione sulle linee generali, eravamo d'accordo con gli altri iscritti che l'ultimo a parlare questa sera sarebbe stato lei; ed io in questo momento non ho nessuna possibilità di modificare l'ordine del giorno, il cui svolgimento proseguirà domani mattina.

Quello che posso fare è di riferire al Presidente della Camera che ella chiede che la Conferenza dei capigruppo, anziché riunirsi mercoledì, si riunisca prima.

PANNELLA. Signor Presidente, le chiedo scusa, ma ella afferma che ha comunicato — come giusta motivazione — agli altri iscritti che io sarei stato l'ultimo a parlare. Le chiedo scusa, ma non comprendo a quale norma di regolamento ci si riferisca. Le chiedo che si passi al punto successivo all'ordine del giorno, dato che è esaurito, mi pare, a questo punto, da quello che ella mi dice, il dibattito sul regime dei suoli.

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, non posso aver detto che il dibattito sul regime dei suoli è esaurito, perché dall'elenco degli oratori risulta che vi sono almeno altri due iscritti a parlare. Nell'ordine dei nostri lavori di oggi, pensando al tempo che si sarebbe occupato, era previsto che ella fosse stato l'ultimo ad interloquire. Dopo di lei vi sono altri due iscritti, già iscritti da questa sera, per domani mattina alle ore 11. Dunque, non essendo chiusa la discussione, non si può modificare l'ordine del giorno e la discussione prosegue domani. La prego di non insistere.

Quanto poi alla sua domanda circa il motivo e la norma di regolamento in virtù della quale io ho comunicato agli altri iscritti che avrebbero parlato domani, le rispondo che l'ho fatto in base alla stessa norma per cui a lei ho detto prima che avrebbe parlato questa sera. Si tratta di una norma, vorrei dire, di buoni rapporti, di garbo e di buona educazione fra la Presidenza e gli onorevoli colleghi, norma certamente non scritta ma che vigeva prima che noi venissimo in quest'aula, che spero continui ad esservi osservata e — mi scusi — non dico che sopravviva a quest'aula perché ritengo indefettibile il compito del Parlamento nella realtà storica, giuridica e costituzionale della nostra patria, ma comunque mi auguro che continui sempre, perché è sempre il rapporto umano tra di noi che sovrasta e precede ogni formalità regolamentare.

PANNELLA. Signor Presidente, accetto quanto ella dice, proprio perché ella è così cortese. Le dico però semplicemente che posso solo subire una situazione che non ritengo regolamentare. La ringrazio.

POCHETTI. Non ha subito niente. Semmai doveva chiedere l'inversione dell'ordine del giorno.

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 NOVEMBRE 1976

PRESIDENTE. Credo di averlo già detto, e l'ho detto a persone che hanno l'uso della ragione, almeno per presunzione *iuris tantum*, che ammette sempre la prova contraria: spero di aver detto tutto in modo comprensibile.

Annunzio di interrogazioni.

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

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 23 novembre, alle 11:

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

2. — Interrogazioni.

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

Norme per la edificabilità dei suoli (500);

e delle proposte di legge:

COSTAMAGNA ed altri: Norme in materia urbanistica (184);

ALMIRANTE ed altri: Modifica degli indici di edificabilità per i piccoli comuni agricoli (270);

MARZOTTO CAOTORTA e TEDESCHI: Regime dei suoli (447);

GUARRA ed altri: Nuovo ordinamento delle attività urbanistiche (513);

FRANCHI ed altri: Riconoscimento del lucro cessante e della svalutazione della moneta nella liquidazione delle indennità di esproprio per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale, agevolata, convenzionata di cui alla legge 22 ottobre 1971, n. 865 (345);

— *Relatori: Giglia, per la maggioranza; Guarra, di minoranza.*

4. — *Seguito della discussione delle mozioni Pannella (1-00007), Coccia (1-00009), Piccoli (1-00010) e di Nardo (1-00011) e della interpellanza Bozzi (2-00063) sulla situazione della giustizia.*

La seduta termina alle 19,20.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Dott. MARIO BOMMEZZADRI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. MANLIO ROSSI

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 NOVEMBRE 1976

INTERROGAZIONI ANNUNZIATE

INTERROGAZIONE
A RISPOSTA IN COMMISSIONE

COCCIA E SARTI. — *Al Ministro delle finanze.* — Per conoscere quali azioni in via amministrativa gli uffici competenti del Ministero abbiano intrapreso in relazione alla colossale e clamorosa evasione fiscale messa in essere dagli eredi del principe Federico Aldobrandini, rappresentanti di una delle famiglie dell'aristocrazia romana dai patrimoni più cospicui, per la quale è stato promosso procedimento penale dal sostituto procuratore romano Domenico Sica sotto l'accusa di truffa, falso e frode fiscale per aver sottratto al fisco un patrimonio di immobili del valore — si ritiene — di 11 miliardi, tramite società di comodo straniera, con atti falsi stipulati in Svizzera; accusa contestata dal giudice istruttore Pizzuti ed attualmente formalizzata.

Gli interroganti chiedono in particolare di sapere come mai il Ministro, malgrado la notorietà del procedimento penale in corso ed a quanto si sa l'inoltro di una comunicazione da parte del giudice istruttore richiamante l'attenzione degli uffici competenti alla tutela, nella sede debita degli interessi dell'erario, non risulti essersi ancora tempestivamente costituito parte civile nel procedimento penale in corso, dovere indeclinabile a difesa della pubblica amministrazione e della collettività. (5-00195)

INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA

TESTA. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per sapere se sia a conoscenza:

del fatto che nella casa di pena di piazza Castello in Padova siano in corso d'installazione, in ogni camerata da circa 12 persone, un televisore, pare a colori, marca Magnedyne e relativo registratore televisivo a cassette;

che l'impianto viene fatto all'interno della casa di reclusione sotto traccia con notevole dispendio di denaro per l'installazione;

che il valore di ogni apparecchiatura televisiva e relativo registratore si dovrebbe aggirare all'incirca sul milione di lire per cui il costo complessivo della commessa per la sola casa penale di Padova si dovrebbe aggirare intorno ai 40 milioni di lire;

che questa spesa pare particolarmente inutile, dispendiosa ed inopportuna in relazione al fatto che le stesse camerate soffrono di ben altre carenze tra cui di adeguati servizi igienici, tanto che la stessa spesa anziché per le televisioni sarebbe stata sufficiente a sistemare gli impianti igienici suddetti.

Per sapere infine se sia a conoscenza o meno che i detenuti si oppongono perveracamente alla suddetta operazione la quale disturba il loro riposo (molti di loro lavorano presso aziende interne al carcere), le loro letture e il desiderio di tranquillità sicché è facilmente prevedibile che la suddetta installazione televisiva sarà motivo di violenza e di ulteriori disordini all'interno dell'istituto penitenziario;

per sapere a quali criteri di politica criminale nello spirito della riforma si ispiri la suddetta installazione o se invece la stessa appaia nettamente in contrasto con i principi associativi (i detenuti probabilmente verranno chiusi nelle singole celle e costretti a vedere la televisione) e rieducativi a cui si ispira la legge di riforma carceraria;

se sia infine vera la notizia che simili installazioni si stanno compiendo o si sono appena compiute con le stesse modalità in tutti gli istituti carcerari del paese con una spesa che dovrebbe aggirarsi sui 2 miliardi di lire;

quali siano infine le ragioni per cui sia stata preferita per detta commessa una industria tedesca quale la Magnedyne, pur esistendo industrie italiane del settore che attualmente soffrono della crisi economica in atto. (4-01157)

DE GREGORIO, AMICI E TREZZINI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro-nord.* — Per sapere — premesso:

che la Cassa per il mezzogiorno ha stanziato per la FIAT 12 miliardi di lire (di cui l'80 per cento a fondo perduto) per la costruzione di case per lavoratori nella

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 NOVEMBRE 1976

zona di Cassino (delibera CIPE 20 settembre 1974), e successivamente altri 3 miliardi allo stesso scopo;

che i lavori di costruzione a tutt'oggi risulta siano appena iniziati;

che altri 8 miliardi sono stati stanziati per la zona di Termoli;

che la FIAT preme per altri finanziamenti per Napoli, secondo quanto risulta dalla stampa aziendale —:

a) quali siano le cause del grave ritardo nell'inizio delle costruzioni, ed in quale misura siano da attribuirsi ai comuni interessati o alla FIAT stessa;

b) quale azione il Governo intenda svolgere per impedire che le case, costruite con pubblico denaro, siano assegnate ai soli dipendenti della FIAT e non secondo pubbliche graduatorie.

Ciò creerebbe difatti una grave discriminazione nei riguardi degli altri lavoratori, oltre che di quegli stessi dipendenti FIAT non residenti nei comuni interessati, considerato anche che dette case sarebbero date in proprietà, e con l'80 per cento di contributo della Cassa, a differenza di quelle assegnate, per la maggior parte delle cooperative, a proprietà indivisa.

(4-01158)

CANULLO, GIANNANTONI E VETERE

— *Al Presidente del Consiglio dei ministri.*

— Per sapere —

accertato che il CIVIS (Centro italiano viaggi istruzione studenti), ente di diritto pubblico, ormai da quasi un anno giace in uno stato di completa paralisi delle sue attività istituzionali;

che l'unica funzione che attualmente svolge è quella di gestire, a seguito di convenzione stipulata con l'Opera universitaria di Roma, la Casa dello studente sita in viale Ministero degli esteri;

che in conseguenza dei fatti suddetti parte del personale dell'ente è del tutto inutilizzato mentre parte di esso è costretto ad un superlavoro in condizioni di estremo disagio e che tale situazione pone la totalità dei lavoratori in uno stato di crescente frustrazione e malcontento;

che il pesante *deficit* finanziario dell'ente pone l'amministrazione del CIVIS nell'impossibilità di garantire la retribuzione ai dipendenti qualora non fosse tempestivamente rinnovata la convenzione con l'Opera universitaria che scade a fine novembre;

che le organizzazioni sindacali confederali hanno da tempo avanzato precise ed organiche proposte per giungere alla soppressione dell'ente sulla cui inutilità non possono più sussistere dubbi;

che su tali proposte si è registrata una larga convergenza di forze politiche, sociali e culturali —

se ritenga, anche alla luce del voto unanime espresso dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nelle sedute del 9 novembre 1976, di accelerare le procedure previste dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, e predisporre in tempi brevi un decreto di scioglimento che tenga conto delle proposte avanzate dalle organizzazioni sindacali, che ritengono opportuno affidare all'Opera universitaria di Roma la gestione della Casa dello studente finora attuata dal CIVIS. (4-01159)

ZANONE. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere quali iniziative il Ministro abbia adottato o intenda adottare per intervenire a favore dei componenti la comunità italiana in Etiopia, tutelandone la incolumità personale e salvaguardando il frutto della loro operosità, intervenendo adeguatamente presso le autorità etiopi.

Ciò si chiede anche in considerazione di quanto accaduto al signor Franco Dal Re, rapito il 16 ottobre 1976, e delle pressioni esercitate, dalle autorità etiopi e dai gruppi vicini al governo, sui rappresentanti consolari italiani in Asmara per limitarne la doverosa quanto legittima azione a tutela della comunità italiana. (4-01160)

ZANONE. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro degli affari esteri.* — Per sapere se sia vero che il signor Giovanni Cilento, appartenente alla nostra comunità in Etiopia e presidente della Casa degli italiani di Asmara, mentre si trovava in Italia con regolare visto etiopico di rientro, è stato espulso dall'Etiopia senza, per altro, alcuna comunicazione ufficiale della espulsione stessa.

In caso affermativo, si chiede, inoltre, di sapere se e quali passi s'intendano fare presso il governo etiopico perché venga rispettato il diritto di libertà di movimento del nostro connazionale e l'impegno che quel governo aveva già assunto nei riguardi di esso con la concessione del visto di rientro. (4-01161)

DI GIESI. — *Al Ministro dei trasporti.*
— Per conoscere i motivi che hanno impedito a tutt'oggi il trasferimento dal deposito locomotive di Milano smistamento al compartimento ferroviario di Bari dell'aiuto macchinista Cantore Teodoro nato il 10 febbraio 1949 a Gioia del Colle, dove risiede in via Goito, 20.

Risulta all'interrogante, infatti, che in considerazione delle gravi e comprovate motivazioni addotte dall'interessato, la commissione traslochi di Milano suggerì al direttore generale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato di adottare un trasferimento al di fuori dell'ordine di graduatoria, provvedimento che fu effettivamente adottato con decorrenza 15 novembre 1975, come risulta da una comunicazione ufficiale del direttore del Servizio materiale e trazione prof. ing. Camposano, in data 14 ottobre 1975 con protocollo n. TV.11.4/C. 165570, indirizzata alla segreteria dell'allora sottosegretario onorevole Sinesio.

Poiché il movimento del dipendente non è stato più effettuato e poiché i motivi da lui addotti permangono tuttora gravi, si chiede di conoscere se il Ministro ritenga di intervenire di persona per concretizzare con urgenza l'atteso inderogabile trasferimento.
(4-01162)

ZANONE. — *Al Ministro della marina mercantile.* — Per sapere se, in considerazione della grave situazione economica del porto di Napoli e delle negative ripercussioni che ciò produce sull'intera economia campana, in termini di occupazione e di produttività, il Governo ritenga opportuno procedere nel più breve tempo possibile all'adempimento degli obblighi istituzionali previsti dalla legge 11 marzo 1974, n. 46, istitutiva del Consorzio autonomo del porto di Napoli, emanando il « regolamento di attuazione » e provvedendo alla nomina del presidente del consorzio, ponendo fine alla gestione commissariale che si protrae da circa 6 anni, allo scopo di garantire al consorzio stesso una conduzione stabile ed operativa, e di consentire ai previsti organismi istituzionali di coordinamento e di promozione — quali l'assemblea ed il consiglio direttivo — di esplicare la loro attività.

Ciò come premessa essenziale per la funzionalità della citata legge consortile 11 marzo 1974, n. 46 e, conseguentemente, per favorire il potenziamento delle strutture e dell'operatività del porto di Napoli, contribuendo così al rilancio della sua attività.

(4-01163)

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 NOVEMBRE 1976

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA ORALE**

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno per conoscere le circostanze nelle quali si è verificato il ferimento del giovane Stefano Tinari, in Roma, il giorno sabato 19 novembre alle ore 14,30; e per conoscere inoltre se ritenga conforme a retti e prudenti criteri di intervento della forza pubblica il fatto che vari agenti intervengano nei confronti di un giovane che tentava di sottrarsi all'arresto nascondendosi, impugnando armi da fuoco; e per conoscere inoltre se al riguardo siano stati adottati provvedimenti nei confronti degli agenti responsabili.

(3-00404) « MELLINI, BONINO EMMA, FACCIO ADELE, PANNELLA ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro di grazia e giustizia per conoscere quali provvedimenti intende attuare in ordine al senso di profondo sgomento suscitato nella pubblica opinione dalla pubblicazione su di un settimanale di una circostanziata denuncia da parte del giornalista Catalano nei confronti del giudice Infelisi.

« I motivi dell'interrogazione non risiedono ovviamente nella conoscenza specifica di eventuali reati commessi, per i quali risulta già avviato un procedimento giudiziario coperto da segreto istruttorio — e una risposta in questa direzione non otterrebbe pertanto soddisfazione da parte dell'interrogante — bensì nella considerazione che fatti consimili, ove rispondenti a quella realtà così circostanziata dal denunciante e non smentita dal denunciato, possono avvenire nella attuale organizzazione giudiziaria, senza possibilità di controllo alcuno da parte di chicchessia, sia nel settore amministrativo sia in quello giudiziario.

« L'interrogante, che nessun interesse intende attribuire alle vicende delle persone coinvolte, considera invece di estrema gravità la circostanza che siffatti comportamenti, qualora comprovati, diretti a colpire, e non per fini di giustizia, i più delicati organi istituzionali dello Stato, nonché la prefigurazione artificiosa di denunce, la sottrazione di rilevanti mezzi di prova e la anomala numerazione dei fascicoli, possano venire alla luce soltanto per una personale

spinta reattiva di un giornalista, per giunta nei confronti di un magistrato che in altre occasioni era stato indicato come esempio di una rigida ed infaticabile opera di moralizzazione della vita pubblica.

« Lo sgomento dell'opinione pubblica infatti non potrebbe non estendersi ancor più alla classe parlamentare qualora, in considerazione del sempre più vasto potere discrezionale che la legge tende a concedere ai giudici, muniti costituzionalmente di indipendenza ed autonomia, la conoscenza di eventuali anche gravissime infrazioni alla loro etica morale, giuridica e professionale sia del tutto affidata alla fortuita eventualità di casi personali, anziché ad un più efficace e completo sistema di controllo, anche amministrativo, a cura dell'Ispettorato generale opportunamente potenziato o da altri organi, sempre con l'osservanza dei principi costituzionali.

(3-00405)

« PENNACCHINI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'interno per sapere — a seguito dell'assalto alla sezione Nomentano del Partito comunista, da parte di un gruppo di missini che hanno sparato numerosi colpi di rivoltella ad altezza d'uomo: delle successive scorribande degli stessi in tutto il quartiere con aggressioni e gesti di vandalismo; tenendo conto che questa azione si inserisce in un quadro di ripresa delle attività dei teppisti fascisti a Roma (la manifestazione del 23 ottobre, i fatti di Monteverde, i continui *raids* in molti quartieri romani) — cosa intende fare per colpire alle radici il teppismo fascista non soltanto perseguendo i singoli responsabili, ma le loro organizzazioni e facendo chiudere le loro sezioni.

(3-00406)

« CASTELLINA LUCIANA, GORLA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'interno, per sapere quali motivi hanno indotto le forze di polizia a eseguire delle violente cariche al termine di un corteo di studenti indetto dalle organizzazioni giovanili di tutte le forze democratiche, il giorno 16 novembre 1976 a Messina.

« Risulta che la polizia durante le cariche era dotata non solo di manganelli, ma anche di catene avvolte nella carta, con cui ha inferito con particolare violenza contro

le donne e gli studenti più giovani che avevano partecipato al corteo.

« Successivamente sette studenti sono stati denunciati alla magistratura per "adunata sediziosa" (il corteo era stato regolarmente autorizzato), e per "resistenza a pubblico ufficiale".

« Gli interroganti chiedono al Ministro quali provvedimenti intende prendere per accertare le responsabilità del commissario Salomone, che dirigeva le forze di polizia durante le cariche, e del questore di Messina.

(3-00407)

« GORLA, PINTO ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'interno, al fine di conoscere quali siano i risultati degli accertamenti eseguiti in relazione all'attentato dinamitar-do avvenuto nella notte tra il 20 e il 21 di novembre 1976, in Cagliari contro l'onorevole Gian Franco Anedda, consigliere regionale del MSI, commissario della federazione MSI-destra nazionale di Cagliari, e recentemente eletto alla unanimità presidente del comitato di coordinamento del MSI-destra nazionale per la Sardegna, noto e stimato professionista;

chiedono, altresì, di conoscere se il Ministro ritenga fornire alla Camera precisi elementi sul moltiplicarsi di atti di violenza contro elementi di destra in Sardegna verificatisi in quest'ultimo periodo con gravi conseguenze in danno di giovani ed anziani.

(3-00408) « DE MARZIO, PAZZAGLIA, FRANCHI, SERVELLO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri del lavoro e previdenza sociale e della sanità, per avere dettagliate informazioni sull'episodio di intossicazione da trichloroetano verificatosi nella fabbrica Eaton Yale di Aprilia, in provincia di Latina, ove ben 42 lavoratori, fra i quali 4 donne in stato di gravidanza, hanno dovuto ricorrere a cure ospedaliere presentando una grave sintomatologia clinica.

« Poiché tale evento ripropone il problema dei controlli preventivi e del rigoroso rispetto delle norme di tutela si desiderano conoscere, in relazione alla fabbrica Eaton Yale, notizie relative all'attività svolta dall'ispettorato del lavoro e dall'ENPI.

(3-00409)

« CABRAS ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro di grazia e giustizia, per conoscere:

se siano informati dello stato di agitazione, condotta con metodi pacifici, legalitari e non violenti, dei detenuti delle carceri di almeno quindici tra le maggiori città italiane, iniziata all'apertura del dibattito sulle mozioni sulla riforma carceraria e sullo stato della giustizia;

inoltre, se essi ritengano che il fatto che per la prima volta in così vasta misura i detenuti delle carceri italiane abbiano scelto per le proteste contro le intollerabili condizioni delle carceri e le inadempienze all'attuazione della riforma ed all'osservanza di fondamentali principi costituzionali nella prassi dei processi penali, metodi quali il digiuno, l'astensione dal lavoro retribuito, il rifiuto dei pacchi rimessi dalle famiglie, costituisca un dato di grande rilievo ed una vera svolta nella dolorosa situazione di continua ed esasperata agitazione all'interno delle carceri;

altresì, se siano a conoscenza del gravissimo stato in cui sono piombate le carceri per l'astensione dal lavoro dei detenuti e del grave disagio e dell'estenuante lavoro cui in questi giorni è sottoposto il personale di custodia per supplire al lavoro dal quale si astengono i detenuti ed in caso positivo per conoscere quali compensi e quali agevolazioni il Ministero intenda riconoscere a tale personale per la gravissima opera prestata in questi giorni;

infine, se il silenzio pressoché totale della stampa sugli avvenimenti sopra ricordati sia dovuto, tra l'altro, a scarsità, inesattezza o distorsione della pur doverosa informazione da parte dell'Amministrazione e se vi siano state direttive al riguardo, essendo opportuno che gli Interrogati chiariscano se ritengano che il silenzio della stampa sullo stato di agitazione non violenta dei detenuti rappresenti quanto meno un obiettivo incitamento a forme diverse, violente e non legalitarie di protesta che hanno sempre goduto della massima attenzione e pubblicizzazione da parte degli organi di stampa.

(3-00410) « MELLINI, PANNELLA, FACCIO ADELE, BONINO EMMA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro dei lavori pubblici e il Ministro del-

la sanità, per sapere — considerato il perpetuarsi della grave situazione di disagio nella città di Trapani a seguito delle recenti alluvioni e facendo riferimento alla precedente interrogazione presentata sulla medesima materia il 9 novembre 1976 — quali provvedimenti siano stati presi o s'intendano prendere per individuare le responsabilità del disastro, per porre rimedio alla pericolosa situazione sanitaria determinatasi e per impedire che ulteriori ritardi nella realizzazione del "canale di gronda" lascino la possibilità di nuove rovinose inondazioni.

(3-00411) « MAZZARINO, BOZZI, COSTA, MALAGODI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per sapere — a seguito dei gravissimi fatti verificatisi il 18 novembre 1976 nella fabbrica Yale di Aprilia, in cui, a causa dell'esalazione di un solvente chimico a base di cloro, sono rimasti intossicati duecento operai, di cui 45 in modo molto grave (sette sono donne incinte), da-

to che questo è solo l'ultimo di una catena di episodi di intossicazione dei lavoratori nelle fabbriche (ricordiamo a Seveso, a Siracusa, a Manfredonia, alla Montedison, alla Fatme) — quali provvedimenti il Ministro intenda prendere.

« Nell'attesa della costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sui fatti di Seveso, tra le competenze della quale dovrebbe rientrare anche una rilevazione estesa sul territorio nazionale, di tutte le fabbriche, in particolare chimiche, con lavorazioni nocive sia per i lavoratori sia per la popolazione e l'ambiente, gli interroganti chiedono se il Governo intenda accertare nel modo più rapido le responsabilità degli imprenditori della fabbrica Yale, tenendo conto che il consiglio di fabbrica dell'azienda da tempo era in lotta per il miglioramento dell'ambiente e già alcuni operai avevano denunciato l'elevata nocività di alcuni prodotti usati nelle lavorazioni.

(3-00412) « GORLA, CASTELLINA LUCIANA ».