

CCCLXXVI.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI VENERDÌ 16 DICEMBRE 1960

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **BUCCIARELLI DUCCI****INDICE**

	PAG.
Disegno di legge costituzionale:	
(Deferimento a Commissione)	18337
(Trasmissione dal Senato)	18337
Disegno di legge (Seguito della discussione):	
Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani (2617)	18339
PRESIDENTE	18339
GUERRIERI EMANUELE, <i>Relatore</i>	18339
GONELLA, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	18348
Disegno di legge (Discussione):	
Delega al Governo ad emanare provvedimenti per accelerare il ritmo delle modificazioni delle tariffe doganali stabilite dal trattato istitutivo della Comunità economica europea e per anticipare la progressiva instaurazione della tariffa doganale comune (2664)	18356
PRESIDENTE	18356
VALSECCHI, <i>Relatore</i>	18357, 18363
FALETRA	18358, 18367
RESTIVO	18360
SABATINI	18362
TRABUCCHI, <i>Ministro delle finanze</i>	18365
Proposte di legge (Annunzio)	18337
Proposte di legge (Svolgimento):	
PRESIDENTE	18338
CASTELLUCCI	18338
DOMINEDÒ, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i>	18338
RUSSO SPENA	18338

La seduta comincia alle 10.

CUTTITTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 7 dicembre 1960.
(È approvato).

**Trasmissione dal Senato
e deferimento a Commissione.**

PRESIDENTE. Il Senato ha trasmesso il seguente disegno di legge costituzionale, approvato da quel consesso nella seduta del 15 dicembre 1960, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti:

« Assegnazione di tre senatori ai comuni di Trieste, Duino Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico » (1846-D).

Sarà stampato, distribuito e trasmesso alla I Commissione (Affari costituzionali), in sede referente.

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

VACCHETTA ed altri: « Norme per la corresponsione della indennità di anzianità spettante ai lavoratori retribuiti a salario » (2669);

VILLA RUGGERO ed altri: « Estensione agli Istituti autonomi case popolari delle vittime civili di guerra e dell'associazione nazionale famiglie caduti e mutilati dell'aeronautica

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

dei benefici concessi agli istituti autonomi delle case popolari » (2670);

VALSECCHI: « Agevolazioni fiscali in favore della costruzione di impianti nucleari » (2671).

Saranno stampate e distribuite. La prima, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, sarà trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede; delle altre, che importano onere finanziario, sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Svolgimento di proposte di legge.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di due proposte di legge. La prima è quella di iniziativa dei deputati Castellucci e Berry:

« Indennità carburante al personale del Corpo forestale dello Stato » (2119).

L'onorevole Castellucci ha facoltà di svolgerla.

CASTELLUCCI. Nel rimettermi alla relazione scritta, mi limito a segnalare la necessità di aggiungere un periodo che, nello stampato, è stato involontariamente omissso per causa mia e che costituisce la base del calcolo dell'indennità proposta. Il periodo, che va inserito alla fine della pagina 2, dopo le parole: « molto semplice », è del seguente tenore: « La percorrenza giornaliera in motocicletta del personale delle stazioni si può considerare di chilometri 20-30, in media 25 chilometri, perché la motocicletta deve servire solo come mezzo di avvicinamento alle zone da perlustrare o ai centri di lavoro da vigilare, e il percorso è quasi sempre completato a piedi ».

PRESIDENTE. Le do atto di questa precisazione ed integrazione.

CASTELLUCCI. Non ho, pertanto, che da raccomandare la presa in considerazione di questa proposta di legge, attesa dagli agenti forestali di 1200 stazioni, sulle 1587 del territorio nazionale, perché si tratta di un rimborso doveroso.

Mi onoro chiedere l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

DOMINEDÒ, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Castellucci.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

Segue la proposta di legge di iniziativa del deputato Russo Spena:

« Estensione agli ufficiali del corpo dei vigili del fuoco delle disposizioni contenute nell'articolo 4 della legge 19 ottobre 1959, n. 928 » (2325).

L'onorevole Russo Spena ha facoltà di svolgerla.

RUSSO SPENA. Si tratta di una proposta di legge di limitata portata, ma che serve ad eliminare una sperequazione che si è verificata a danno di alcuni ufficiali del corpo dei vigili del fuoco per effetto di una serie di contingenze legislative e belliche.

Si chiede, in sostanza, che per gli ufficiali che entrarono in servizio in qualità di avventizi nel 1939 si abbia la possibilità del passaggio in soprannumero alla qualifica superiore, come si è fatto per i commissari di pubblica sicurezza, a norma dell'articolo 4 della legge 19 ottobre 1959, n. 928.

Poiché è in corso di esame nella II Commissione in sede legislativa il disegno di legge relativo al riordinamento del corpo dei vigili del fuoco, chiedo, oltre alla presa in considerazione, l'urgenza in modo che la mia proposta di legge possa essere esaminata insieme con il disegno di legge che già pende davanti alla citata Commissione parlamentare.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

DOMINEDÒ, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Russo Spena.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

Le proposte di legge oggi prese in considerazione saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

Seguito della discussione del disegno di legge:

Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani (2617).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani.

Come la Camera ricorda, nella seduta di ieri è stata chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore onorevole Emanuele Guerrieri.

GUERRIERI EMANUELE, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione su questo disegno di legge è stata condotta da parte di tutti i settori della Camera con un ritmo rispondente alle ragioni di urgenza dalle quali siamo sollecitati. Pur non di meno essa è stata estremamente interessante e per il valore dei colleghi che vi hanno preso parte e per il livello dei loro interventi. La mia replica, ovviamente, non può che ricalcare i temi e le considerazioni già contenuti nella relazione scritta, a proposito della quale devo esprimere un sincero ringraziamento nei confronti dei colleghi i quali hanno avuto parole di benevolo apprezzamento per la mia modesta fatica.

La Camera ha ridiscusso i temi che erano stati già posti in sede di Commissione. Li ha ampliati ed approfonditi, ed altri ne ha ancora aggiunti, ma sostanzialmente i punti di vista emersi corrispondono a quelli che erano già noti, e i numerosi emendamenti presentati riflettono le impostazioni del problema che dalle varie parti della Camera sono state sostenute.

Sarebbe stato illusorio, onorevoli colleghi, di fronte ad un provvedimento legislativo di questo genere, pensare e sperare che esso potesse incontrare, non dico l'entusiasmo, ma l'approvazione delle categorie interessate, che potesse non formare oggetto di critiche, spesso contrastanti fra loro, ma pur sempre aspre e vivaci.

Le reazioni vi sono state e vorrei dire che non ce ne sorprendiamo, anche se ce ne rammarichiamo. Quando un regime vincolistico dura da tanto tempo e in forma così severa, si determinano inevitabilmente (e lo ricordava ieri sera anche l'onorevole Pieraccini) delle contraddizioni interne, delle contrapposizioni dominate da interessi contrastanti che riesce estremamente difficile comporre ed armonizzare. Si creano inevitabilmente, e si esasperano, e si diffondono degli stati d'animo che investono intere categorie,

assai cospicue per la loro consistenza numerica, oltre che per la somma di interessi che rappresentano. E questi stati d'animo portano necessariamente all'unilateralità delle valutazioni e alla rigidità delle tesi. Così vediamo che da una parte e dall'altra, con eguale vigore ed energia, si pongono rivendicazioni, nei confronti delle quali l'opera mediatrice diventa veramente ardua ed incontra tenacissime resistenze.

Potrei dire che il fatto che il provvedimento sia oggetto di critiche contrastanti, che partono da fonti opposte, ne conferma in buona sostanza lo spirito equitativo.

L'onorevole Comandini diceva che bisogna contentarsi, in talune situazioni, di distribuire equamente il malcontento. Ma se ciò può essere un motivo di conforto morale per la nostra coscienza di legislatori, non toglie che del problema non si debbano vedere e seguire con doverosa attenzione gli sviluppi e gli aspetti più drammatici e che non si avverta sempre più l'esigenza di avviarci, con consapevole fermezza, verso la soluzione definitiva dello spinoso problema.

Ecco perché — opportunamente, mi sembra — è stato qui riaffermato da vari colleghi che siamo entrati nella fase finale della disciplina vincolistica, che siamo arrivati all'ultimo capitolo di questa disciplina.

Si dirà che quattro anni sono ancor lunghi a passare. Si è detto anche, qui e fuori di qui, ma — credo — più per finalità polemiche che per reale convinzione, che il vincolo non finirà. Si è parlato perfino di incostituzionalità della legge. Tutto questo, ripeto, risponde soltanto a motivi polemici. I quattro anni passeranno: non sono certamente pochi, ce ne rendiamo conto, ma non sono neanche molti. Comunque, l'ampiezza della proroga va spiegata non in funzione di compromessi e nemmeno in funzione di quei prudenti calcoli di natura elettoralistica ai quali ieri, maliziosamente, ma — credo — scherzosamente, accennava l'onorevole Preziosi. I quattro anni sono stati posti invece in considerazione della opportunità che su questa materia non si torni più in avvenire.

Una proroga di breve durata avrebbe contenuto in sé la riserva sottintesa di un riesame della situazione allo scadere di essa; avrebbe avuto il significato d'una nuova interlocutoria. I quattro anni, invece, significano — a mio modesto avviso — che si considera il termine idoneo per arrivare allo sblocco, e ciò valutando tutti gli aspetti del problema, e cioè lo sviluppo edilizio nei settori più utili ai fini della cessazione del vin-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

colo; l'avvicinamento graduale dei fitti bloccati ai fitti liberi, cosicché il trapasso dal regime di vincolo al regime di libero mercato avvenga senza provocare turbamenti che potrebbero avere riflessi pregiudizievoli d'ordine economico e sociale; la possibilità, infine, che, per effetto del meccanismo della legge degli aumenti progressivi dei canoni che essa dispone nell'arco dei quattro anni, le dimensioni del problema si riducano sensibilmente attraverso i liberi accordi delle parti che ne conseguiranno e che noi faremo bene ad agevolare introducendo nella legge qualche norma diretta a tal fine. In questo modo lo sblocco rimarrà solo in parte affidato alla scadenza del 31 dicembre 1964 prevista dalla legge.

Anziché discutere se sia conveniente anticipare o posticipare questo termine, ritengo sia più utile affermare fin da ora che il regime vincolistico cesserà allo scadere del quadriennio.

Mi sembra così di avere risposto all'onorevole Manco il quale ieri sera mi faceva carico di non avere chiarito, nella relazione scritta, le ragioni per le quali non è stato seguito il parere del C.N.E.L. Opportunamente ebbe ad osservare il ministro che, se si dovesse seguire sempre un parere, questo cesserebbe di essere tale. (*Interruzione del deputato Giuseppe Gonella*). Credo di poter aggiungere che le valutazioni di un organo come il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro si pongono, come del resto è giusto che sia, su un terreno prevalentemente tecnico ed economico; laddove, le valutazioni del Governo e del Parlamento si muovono prevalentemente su un terreno politico.

GONELLA GIUSEPPE. Senza prescindere, però, dai motivi tecnici.

GUERRIERI EMANUELE, *Relatore*. Certamente. Difatti del parere del C.N.E.L. non si è mancato di tenere il dovuto conto: basterebbe a dimostrarlo la direzione finalistica del provvedimento che stiamo discutendo, che per la sua stessa caratteristica di disciplina transitoria (come risulta dal titolo) è conforme ai suggerimenti avanzati dal C.N.E.L.

All'onorevole Olindo Preziosi, che muoveva ieri sera analoghi rilievi, vorrei poi fare osservare che i quattro anni proposti dal Governo stanno a mezza strada fra i tre ed i cinque proposti dal C.N.E.L. Il C.N.E.L., certamente, ha visto il problema con criteri più restrittivi di quelli che ispirano il testo governativo; ma ha previsto anche due date di scadenza, una a tre anni

riferibile alle locazioni di abitazioni che abbiano più di tre vani, e una a cinque anni, riferibile ad alloggi con un numero di vani inferiore. Il disegno di legge governativo altro non ha fatto che sostituire una scadenza unica e mediana alle due proposte dal C.N.E.L.

La necessità della proroga nello stato attuale delle cose non è stata posta in discussione da alcuno, in considerazione delle condizioni del mercato edilizio e della distanza che ancora intercorre tra il livello dei fitti liberi e quello dei fitti bloccati. Lo ha ammesso anche l'onorevole Olindo Preziosi, che pure ha fatto (ma con apprezzabile senso di obiettività) un discorso di opposizione.

Non altrettanto obiettivo mi è parso il discorso pronunziato dall'onorevole Manco. Egli, formulando alcuni interrogativi, ha chiesto al Governo di dire in qual modo sarà fronteggiata la situazione che si verrà a determinare con la cessazione del blocco. Tuttavia egli ed i colleghi della sua parte vorrebbero che oggi si sbloccassero tutti i contratti tranne quelli che riguardano gli inquilini veramente poveri, i quali però dovrebbero essere esonerati da qualsiasi aumento del canone. Ebbene, il disegno di legge tutela gli inquilini veramente poveri e li esonera dall'aumento dei canoni; le norme contenute al riguardo nel disegno di legge si richiamano alle analoghe norme contenute nelle leggi precedenti.

Coloro, poi, che non sono veramente poveri, anziché essere mandati allo sbaraglio con uno sblocco intempestivo mentre permane un notevole divario tra fitti liberi e fitti bloccati, sono messi in condizione, sottoponendosi a quegli aumenti ragionevoli che l'onorevole Manco vorrebbe non fossero praticati in alcun caso, di non subire improvvisi e non gradualmente appesantimenti dei loro bilanci familiari che potrebbero avere conseguenze gravi sia per le categorie interessate, sia per l'economia di tutto il paese, sia ancora per l'equilibrio sociale che è il presupposto di ogni ordinato progresso.

Si è detto che non basta affermare che allo scadere del quadriennio il regime vincolistico avrà perduto la sua acutezza e cesserà; ma che occorre prendere a tal fine un preciso impegno. L'onorevole Giuseppe Gonella ha presentato un emendamento, secondo il quale dovrebbe dirsi che al 31 dicembre 1963 o 1964, a seconda dei casi, il vincolo cesserà. I proponenti dell'emendamento sono troppo esperti in materia giuridica e legislativa per non considerare che una formula di questo genere, tecnicamente impropria, non è di-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

versa nella sostanza da quella con la quale si dice che la proroga è concessa fino ad una determinata data.

La legge non può, onorevole Giuseppe Gonella, impegnare formalmente il futuro legislatore, il quale, poiché sarà presente prima che si arrivi alla scadenza del 31 dicembre 1964, potrebbe in ipotesi (ne avrebbe i poteri) anticipare la scadenza del 31 dicembre 1964, come potrebbe concedere altra proroga. Quello che importa non è ipotecare la volontà del futuro legislatore, per la qual cosa non disponiamo di mezzi idonei; bensì dire in qual modo il problema viene visto dal legislatore attuale e chiarire che la proroga transitoria viene disposta in previsione del risultato di sblocco che ne costituisce la conclusione logica.

Credo che tutto ciò dovrebbe valere a portare le categorie dei proprietari verso un più sereno giudizio. E non si dica che già altre volte vi sono state situazioni analoghe, perché non è così. I presupposti che ricorrono oggi, allora non ricorrevano. Altre volte vi è stata una riserva sottintesa, oppure esplicita, che la situazione sarebbe stata riesaminata alla scadenza della proroga.

Ricordo quello che si è di me detto in occasione della discussione dei precedenti provvedimenti legislativi, ricordo il contenuto delle relazioni che accompagnarono quei provvedimenti. Ricordo bene la relazione parlamentare alla legge del 1955, redatta dal valoroso onorevole Concetti, la quale diceva: alla scadenza si vedrà quale situazione si sarà determinata. Se così non fosse, se la situazione odierna non fosse diversa dalle precedenti, il mio discorso dovrebbe apparire, per la verità, un po' imprudente e sprovveduto.

So bene che quest'impostazione ottimistica non è condivisa da tutti i settori della Camera. Si è troppo spesso portati — ma più da ragioni politiche che da obiettive valutazioni — a descrivere la nostra situazione edilizia con un marcato pessimismo, naturalmente per far risalire al Governo e al partito di maggioranza presunte responsabilità per non aver posto mano — dicesi — ad una adeguata politica edilizia. In tale senso, particolarmente l'intervento dell'onorevole Pietro Amendola.

Ora, mi si consenta qualche considerazione. Non è giusto sottovalutare il grande progresso che si è compiuto anche nel settore edilizio; e meno ancora è giusto ed utile lasciar credere che le prospettive non siano buone e che di conseguenza questo disegno di

legge sia come uno smarrito viandante che proceda senza sapere dove vada, che cosa voglia e che cosa possa succedergli lungo la via. L'inventario bisogna farlo con obiettività e non si deve guardare soltanto a qualche aspetto marginale meno soddisfacente. La esperienza serve anche per correggere gli errori, quando accada di compierne, ma bisogna pur considerare gli aspetti positivi e incoraggianti che ricorrono in grande misura.

Ho già ricordato l'imponenza dello sforzo finanziario sostenuto dallo Stato in tema di edilizia popolare; e questo riconoscimento mi sembra di averlo ascoltato ieri nell'acuto intervento dell'onorevole Pieraccini, anche se egli ha sottoposto a critica i risultati che sono stati conseguiti. Vorrei ricordare pure che non tutti i benefici dell'intervento statale sono ancora evidenti. L'onorevole Pietro Amendola sa che la maggior parte delle costruzioni finanziate, per esempio, con la legge n. 640 sono da realizzare.

Nel luglio scorso — sono dati che ho ricavato dalla relazione dell'onorevole Alessandrini sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio in corso — risultavano ultimati lavori per 52.605 milioni, in corso di esecuzione per 63.575 milioni, in corso di progettazione e di appalto per circa 52.000 milioni. Quando questi lavori saranno completati se ne vedranno i risultati, finora solo parzialmente raggiunti.

La gestione I.N.A.-Casa ha davanti a sé un'imponente mole di costruzioni da realizzare ed altrettanto si può affermare per gli istituti autonomi delle case popolari. Non devo ricordare che di recente è stata approvata una legge con la quale sono stati stanziati 3 miliardi per 35 anni, che consentono di realizzare alloggi popolari per 75 miliardi. Il ministro dei lavori pubblici ha definito questa legge « una boccata-d'ossigeno », cioè un provvedimento di emergenza, in vista evidentemente di ben più impegnativi programmi. Non devo ricordare la legge, in corso di approvazione, che riflette la costruzione di case per lavoratori agricoli. Si dirà che essa non riguarda il settore urbanistico. D'accordo, ma sono case anche queste, e tutto ciò dimostra l'impegno del Governo nel campo dell'edilizia popolare.

Lo Stato ha investito nell'ultimo decennio, nel campo dell'edilizia popolare, oltre l'1 per cento dell'intero reddito nazionale e un quarto delle somme destinate ad opere pubbliche. In cifra assoluta, negli ultimi anni sono stati investiti circa 100 miliardi l'anno, quanti

l'onorevole Pieraccini ne vorrebbe destinati al piano edilizio decennale, del quale ha preannunciato la presentazione con apposita proposta di legge.

Con ciò non si vuol dire che non vi sia altro da fare; si vuol dire che non devono essere sottovalutate le proporzioni dell'intervento statale. In occasione della discussione del bilancio dei lavori pubblici il ministro così tracciava l'indirizzo che intende seguire. Primo: « Orientare l'iniziativa privata, con opportuni incentivi, verso il settore dell'edilizia popolare, perché al cittadino che dispone di un reddito discreto sia data la possibilità di accedere alla proprietà della sua abitazione ». Secondo: « Operare per mezzo degli istituti pubblici che svolgono attività edilizia senza fini di lucro, per la costruzione di alloggi schiettamente popolari, che possano essere ceduti, con canoni tollerabili sia di fitto che di riscatto, ai cittadini che hanno bilanci familiari modesti ».

E qui vorrei dire — *per incidens*, riferendomi ad una affermazione fatta da uno dei colleghi intervenuti nella discussione — che, se vi sono istituti pubblici i quali fanno, come si denunciava, delle speculazioni in questa materia, in aperto contrasto con i loro compiti d'istituto, siamo noi i primi, onorevole ministro, a chiedere che il Governo, che esercita la sorveglianza su detti istituti, intervenga con i mezzi a sua disposizione perché tali cose non avvengano.

Terzo: « Intervenire ancora nel settore dell'edilizia a totale carico dello Stato per la eliminazione degli alloggi cosiddetti impropri e per ogni altro compito più propriamente riservato all'azione dello Stato ». Non debbo, infine, ricordare che il ministro dei lavori pubblici ha già reso noto il suo proposito di presentare al più presto un nuovo testo unico sull'edilizia economica e popolare. Si chiamino o non si chiamino piani, tutte queste prospettive ha poca importanza; ne ha invece di più il fatto che i propositi di proseguire nell'indirizzo segnato vi sono e che essi sono certamente confortati dai fatti.

L'onorevole Pietro Amendola ha detto che siamo ancora ben lontani dal traguardo di un vano per persona, che viene considerato come una meta finale da raggiungere per la normalizzazione del settore dell'edilizia abitativa. Ebbene, l'indice di affollamento attuale è dell'1,13 per cento, anzi quest'indice riguarda il 1959 ed è ovvio che nel 1960 sia ancora migliorato. Esso è il più basso che vi sia stato dal 1939. Sostanzialmente la meta dell'indice 1 non è affatto lontana se teniamo

presente che la produzione annua dell'ultimo triennio è stata di circa 1 milione 700 mila vani, con un ritmo, è giusto sottolinearlo, sempre crescente, malgrado il regime di vincolo delle locazioni. Al 1° gennaio 1960, perché potesse raggiungersi l'indice 1, mancavano 5 milioni 586 mila 596 stanze. Vogliamo aggiungere a questa cifra quella riguardante l'incremento della popolazione e quella ancora riguardante i vani accessori che vengono calcolati con una incidenza pari a circa il 35 per cento del numero totale dei vani legali, e il conto è fatto. Si può affermare sulla base — ripeto — del ritmo di investimenti quale risulta dall'ultimo triennio, che basteranno sei o sette anni perché l'obiettivo venga raggiunto. Si tratta solo di orientare l'iniziativa privata con opportuni incentivi. Ma, se allunghiamo prudenzialmente il periodo di tempo occorrente, portandolo a dieci anni, allora dovremo tener conto di un maggiore incremento della popolazione. In tal caso i vani che occorreranno per arrivare alla meta dell'indice di affollamento 1 saranno di dieci milioni in tutto, il che significa una spesa di sei mila miliardi all'incirca, sempre nel decennio. Determinante sarà l'intervento dell'iniziativa privata, come del resto lo è già stato finora.

Ora, tutto ciò premesso, una cosa è affermare quale sia l'obiettivo al quale dobbiamo tendere per la piena normalità nel campo dell'edilizia abitativa, e altra cosa è affermare che la cessazione del regime vincolistico presupponga il preventivo e completo raggiungimento del superiore obiettivo. Debbo ricordare qui il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro al quale alcuni colleghi si sono richiamati, lamentando che di esso non sempre si sia tenuto conto.

Orbene, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro pone l'accento sulla necessità di un'organica politica di sviluppo dell'edilizia economica e popolare da concepirsi nel quadro dell'economia generale del paese, ma avverte anche che — leggo le parole del parere — « la soluzione del problema (del regime vincolistico) non è necessariamente legata a piani di edilizia economica e popolare se non per una ragione opposta a quella di una preventiva realizzazione di questi piani per la smobilitazione del regime vincolistico; e cioè per la ragione che soltanto la tendenza decisa alla libertà del mercato può permettere quella distribuzione delle abitazioni secondo il bisogno e le possibilità e quell'assetamento che l'incontro di un'offerta libera

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

cospicua e di una domanda selezionata possono procurare; ovviando al rischio di eseguire piani in realtà insufficienti o esuberanti. D'altra parte, l'aiuto più efficace alla maggiore produzione e migliore distribuzione di abitazioni di tipo economico e popolare sta nello sblocco dei canoni che permette di finanziarle più efficacemente che con fondi statali con il reddito degli inquilini altrimenti destinato ad altri consumi, e con fondi dei costruttori altrimenti destinati ad altri impieghi ».

Ben venga, quindi, una politica di investimenti statali che predisponga, per quanto da essa può dipendere, la normalizzazione del mercato, in concorso con l'iniziativa privata, opportunamente orientata. Ma venga pure il ritorno graduale alla libera contrattazione che per un verso troverà l'ambiente favorevole nelle condizioni create dagli orientamenti di politica edilizia, ma per altro verso favorirà questi orientamenti, divenendo esso stesso elemento di normalizzazione.

L'onorevole Pieraccini ha parlato ieri del problema delle aree edificabili. Si tratta, come è noto, di provvedimenti che da tempo sono all'esame del Parlamento. Quali che siano le opinioni che al riguardo si possa avere, penso che occorra affrontare la discussione di questo problema e credo di dover esprimere dal mio posto l'augurio che ciò avvenga al più presto.

Ecco allora che i quattro anni assumono un significato e scaturiscono da una attenta valutazione del fenomeno e del suo progressivo atteggiarsi.

Qualcuno si era sorpreso che il disegno di legge andasse al di là delle posizioni assunte dal gruppo socialista con la presentazione della proposta di legge Pieraccini, la quale, come è noto, prevede una proroga fino al 31 dicembre 1963.

L'onorevole Comandini ci ha chiarito però che in sostanza non era così e che quella proroga costituiva, nella intenzione dei proponenti, una interlocutoria essendo connessa ad un piano di sviluppo edilizio. L'onorevole Pieraccini ci ha parlato ieri di un piano di sviluppo edilizio decennale.

Il vincolo, secondo il disegno di legge, continua di norma per il perdurare delle condizioni che lo hanno reso finora necessario, identificabili in una insufficiente disponibilità di alloggi accessibili, e soprattutto in un divario ancora ragguardevole tra fitti liberi e fitti bloccati, ma continua con previsione di cessazione definitiva alla scadenza e coerente-

mente temperato da uno sblocco parziale, realizzato fin da oggi.

Detto questo, onorevoli colleghi, da dove cominciare a sbloccare? Quali sono i criteri che il disegno di legge ha adottato e quali quelli che vengono suggeriti da coloro che non ne accettano l'impostazione? Si è già detto che il disegno di legge è ancorato a criteri oggettivi, i quali sono costituiti, per la parte riflettente le abitazioni, dalla natura dell'alloggio, e, per la parte riflettente i locali non adibiti ad uso di abitazione, dalla natura dell'attività che in detti locali viene svolta.

Questi criteri non hanno incontrato l'approvazione di tutti; e ha formato anzitutto oggetto di vivace critica la norma del provvedimento con la quale si escludono dalla proroga le abitazioni di lusso. Particolarmente gli onorevoli Amatucci e Comandini, ma un po' anche tutti gli altri, si sono occupati di questo problema. Si dice: d'accordo che le abitazioni di lusso debbono essere escluse dalla proroga, ma si tratta di stabilire che cosa debba intendersi per abitazioni di lusso.

Una parte delle osservazioni fatte mi trova senz'altro consenziente. Quando si è posto in rilievo che, applicando integralmente il disposto del n. 3 del decreto ministeriale 7 gennaio 1950, ne verrebbe la conseguenza che potrebbero essere esclusi dalla proroga anche alloggi con superficie inferiore ai 200 metri quadrati solo perché essi fanno parte di unità immobiliari costituite da appartamenti che per almeno due terzi raggiungono quella superficie, si è fatto un rilievo certamente giusto. Non è possibile colpire un appartamento solo perché altri appartamenti ad esso vicini raggiungono le dimensioni previste dalla legge. L'appartamento deve essere preso in considerazione per le sue particolari caratteristiche. Probabilmente l'interpretazione della norma, così come è formulata nel disegno di legge, non avrebbe portato alle conseguenze temute. Infatti, la *ratio legis* è evidente, giacché il criterio della superficie deve applicarsi al singolo appartamento e non alla più vasta unità del quale esso fa parte. Ma ad eliminare i possibili dubbi può essere utile modificare la norma.

Fatta questa osservazione, debbo però dire, in ordine agli altri rilievi, che non mi sembra che il problema sia stato posto finora nei suoi giusti termini. Qui non si tratta di definire che cosa debba intendersi per abitazione di lusso e nemmeno di far discendere dalla definizione particolari conseguenze, ad esempio di carattere fiscale o riguardanti l'ammontare del canone. Si tratta invece di identi-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

ficare un determinato tipo di costruzioni, agli effetti dell'inizio dello sblocco. In altri termini, se vogliamo veramente cominciare a sbloccare, dobbiamo cominciare con quegli alloggi che, siano o non siano di lusso (probabilmente alla deformazione del problema contribuisce la dizione adottata e sarebbe utile cambiarla), hanno però determinati requisiti i quali inducono a credere che gli occupanti siano in condizioni economiche tali da non giustificare nei loro confronti un ulteriore periodo di proroga, condizioni economiche cioè presuntivamente migliori rispetto a quelle di altri inquilini.

Mi sembra che questa presunzione sia giusta, proprio perché si tratta di alloggi non di recente costruzione, come osservava ieri l'onorevole ministro. La legge che andiamo ad applicare concerne costruzioni vecchie, fatte cioè in un periodo in cui i requisiti previsti dal decreto ministeriale del 1950 avevano certamente un diverso valore, almeno sul piano comparativo, rispetto ad altri alloggi.

Se al tempo in cui ebbe inizio il contratto di locazione l'inquilino preferì quel determinato tipo di alloggio, con ciò stesso egli ha fornito un apprezzabile elemento indicativo di una sua particolare condizione economica, che giustifica oggi la cessazione del vincolo.

Esaminiamo pure, se la cosa può essere utile, i requisiti previsti dal decreto ministeriale del 7 gennaio 1950. Vogliamo sostituirli? E con quali altri? Sono empirici i criteri fissati dal decreto predetto? Posso anche convenire che lo siano, ma qualche cosa essi dicono. Le caratteristiche non debbono per altro essere considerate singolarmente, bensì nel loro insieme.

D'altra parte, la classificazione contenuta nel decreto ministeriale del 7 gennaio 1950 non deve essere tanto illogica, se è vero che anche la proposta dell'onorevole Pieraccini prevede espressamente la esclusione dalla proroga per gli alloggi di lusso con riferimento al decreto ministeriale predetto. Il suo disegno di legge, onorevole ministro, non può vantare al riguardo diritti di primogenitura!

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Non ci tiene affatto.

GUERRIERI EMANUELE, *Relatore*. Vogliamo riferirci ancora una volta al parere del C.N.E.L.? Anche questo organo ha suggerito che dal regime di vincolo siano escluse le abitazioni di lusso e che ai fini della loro definizione siano adottati criteri più lati di quelli stabiliti dal decreto ministeriale 7 gennaio 1950. Secondo il C.N.E.L. sarebbe opportuno escludere non solo le abitazioni di lusso, ma

anche quelle « signorili ». Non esiste però nella nostra legislazione la definizione di abitazione signorile e quindi dobbiamo necessariamente far capo a quella riguardante le abitazioni di lusso.

In conclusione, io sono d'accordo per l'eliminazione dal testo del n. 3) del decreto ministeriale 7 gennaio 1950, ma sono anche fermo nel ritenere che il riferimento al detto decreto debba esser mantenuto. Vorrei però aggiungere che se escludiamo il n. 3) del decreto ministeriale del 1950 bisognerà considerare in altro modo gli alloggi i quali abbiano una superficie superiore a metri quadrati 200, perché questa ipotesi rimarrebbe compresa nella proroga ed è evidente che un alloggio il quale ha, ad esempio, una superficie coperta di 300 metri quadrati non può essere trattato alla stessa stregua di un alloggio che ha una superficie molto più modesta.

Per completare il nostro esame nel campo delle discriminazioni oggettive dirò che sono state fatte riserve per quanto riguarda le sublocazioni ed anche per quanto riguarda le abitazioni cedute a subaffitto (si tratta di due problemi diversi, il primo riflettendo il rapporto fra il conduttore e il subinquilino, e il secondo il rapporto tra il proprietario e il conduttore) e si è posto il quesito se in tali casi si debba far luogo o meno alla proroga. Il problema in realtà non si pone per le sublocazioni. Per quanto riguarda l'altra ipotesi, mi rimetto a quando la Camera deciderà; ma se dovessi esprimere una opinione personale direi che non vedo la ragione di escludere la proroga in caso di subaffitto parziale (quello totale è stato già regolato dalla legge precedente). Si parla di speculazione: vi può essere in qualche caso, ma chi ricorre al subaffitto non è certo un Cresò, e vi sono forme di subaffitto strettamente connesse ad attività lavorative. Ma dirò di più: se i subaffitti vi sono stati e vi sono, ciò è dipeso dal fatto che la disciplina finora vigente li ha consentiti, e mi sembra quindi inopportuno che improvvisamente si innovi in questa materia, incidendo non solo sulla situazione del locatario ma anche su quella del subinquilino.

Veniamo ora alle proposte riguardanti le discriminazioni soggettive e cioè all'accertamento del reddito dell'inquilino, suggerito da varie parti. Il tema è certamente allettante, e lo è divenuto ancora di più dopo la presentazione elegante fattane dall'onorevole Comandini. L'onorevole Pieraccini ne ha illustrato ieri gli aspetti più propriamente tecnici ed economici, mentre l'onorevole Comandini ne aveva già illustrato gli aspetti equitativi. È un

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

tema allettante, ma io lo considero una tentazione, e come tutte le tentazioni da respingere.

Sul piano dei principi, le discriminazioni soggettive non si giustificano, perché in qualsiasi rapporto a prestazione corrispettiva è la natura della presentazione che conta, non la qualità dei soggetti. Ma sul piano dell'equità il criterio potrebbe anche avere una sua validità. Però, più ci si pensa e più ci si rende conto che il criterio proposto non è realizzabile, in quanto darebbe luogo ad una infinità di inconvenienti. Già il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ha rilevato che non abbiamo dati sufficienti in proposito, che il reddito fiscale ha scarso valore significativo, per le larghe evasioni, e che si darebbe uno stimolo alla insincerità e un premio agli evasori. Proprio quando, è da aggiungere, si cerca di stimolare la formazione di una coscienza tributaria.

L'onorevole Pieraccini contestava ieri che questo pericolo ricorra, affermando che le evasioni si verificano laddove i redditi sono più alti, mentre la loro entità è trascurabile laddove i redditi sono più modesti. Può anche darsi che sia così; ma non dobbiamo dimenticare che il criterio viene proposto non solo per gli inquilini che occupano locali destinati ad abitazione, ma anche nei confronti degli inquilini che occupano locali destinati all'esercizio di attività commerciali, di attività cioè che non danno luogo a redditi rigidi, e come tali poco idonei alle evasioni fiscali. La preoccupazione avanzata dal C.N. E.L. ha, quindi, il suo peso, e non possiamo non tenerne conto.

Ma ammettiamo pure che siano valide le ragioni prospettate dall'onorevole Pieraccini; le perplessità rimangono. Anche l'onorevole Comandini ha riconosciuto che inconvenienti, e gravi difficoltà, non mancherebbero; ma a suo giudizio sarebbero superabili. La sua proposta sarebbe di far capo all'accertamento definitivo più recente o alle dichiarazioni successive del contribuente, ove da queste si ricavi un reddito più elevato. Osservo che l'ipotesi è forse soltanto teorica perché mi sembra difficile che, quando vi sia stato un accertamento definitivo, intervenga una successiva dichiarazione del contribuente che denunzi un reddito maggiore.

COMANDINI. Vi sono quelli in ascesa.

GUERRIERI EMANUELE, *Relatore*. L'onorevole Amatucci, da parte sua, ha affermato che l'assunzione del reddito fiscale come criterio di discriminazione ha trovato già applicazione in altri casi e ai fini di altri effetti giu-

ridici. L'argomento è sottile ma non convincente, perché la difficoltà è data dal fatto che la produzione dell'effetto giuridico non può essere sospesa in attesa che si accerti l'esistenza del presupposto dal quale l'effetto stesso dipende. Il criterio sarebbe plausibile se si potesse sospendere l'effetto e far luogo cioè alla proroga solo nel momento in cui si è certi che ricorre il presupposto stabilito, nel momento cioè in cui l'esistenza del reddito richiesto viene accertata. Ma ciò non è possibile. Il 1° dicembre del 1961 ha inizio la nuova proroga, e il rapporto fra le parti deve essere prontamente regolato. Ora, mancando gli accertamenti riguardanti il tempo in cui la condizione da cui dipende il diritto dovrebbe verificarsi, sarebbe necessario risalire ad accertamenti più remoti, anche di parecchi anni. Per il 1959 o per il 1958 abbiamo forse gli accertamenti definitivi? Bisogna andare più indietro, ma nel frattempo le condizioni economiche dell'inquilino possono essere cambiate radicalmente. Non le pare, allora, onorevole Comandini, che il criterio proposto sia molto più empirico di quelli accolti nel disegno governativo? E poi domando un'altra cosa: quando, prorogato il contratto, si accerta successivamente che la proroga non era dovuta, che cosa succede? Quali sono le conseguenze che ne derivano? La proposta Pieraccini che cosa suggerisce? Soltanto questo: che l'inquilino, il quale ha goduto della proroga senza averne diritto, sia tenuto a corrispondere una tenue maggiorazione del canone.

Ma questa non è una soluzione ideale: non è giuridica e non è morale.

ORIGLIA. Non è una soluzione equa.

GUERRIERI EMANUELE, *Relatore*. E tutto ciò spiega perché il criterio del reddito non sia mai stato introdotto nella disciplina vincolistica. Se ne è parlato sempre: nel 1950 e nel 1955. Ricordo la discussione della legge del 1950: fui allora uno di coloro che lo caldaggiarono. Si proponeva di agganciare il diritto alla proroga alternativamente all'accertamento che il reddito o la consistenza patrimoniale dell'inquilino non superasse certi limiti, ma poi la proposta fu abbandonata perché se ne videro gli inconvenienti e l'impossibilità di tradurla in atto.

Poche considerazioni sugli immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione.

Si è parlato dei professionisti ed alcuni colleghi hanno prospettato l'opportunità di escludere la proroga nei loro confronti. La Camera deciderà. A me sembra però che, se si vuole disporre la proroga a favore di tutti coloro che svolgono nell'immobile un'attività di la-

voro, non si possa usare un metro diverso nei confronti dei professionisti.

Si è discusso nei confronti dei commercianti (la categoria degli artigiani è fuori questione e per essa non sorgono problemi) del requisito dei cinque dipendenti. Questo requisito è stato criticato perché giudicato eccessivo tenuto conto delle diverse proposte fatte dal C.N.E.L. Il criterio adottato è certamente ampio. Ho creduto di ravvisare la ragione di tale ampiezza nel fatto che essa si pone in funzione dell'aspettativa della categoria riguardo alla possibilità che la tutela dell'avviamento commerciale venga riconosciuta e legislativamente disciplinata.

Ho parlato di aspettativa perché mi sembra evidente che questa legge non può introdurre, come da qualche parte si è proposto, il riconoscimento implicito od esplicito del diritto alla tutela commerciale.

Il tema, delicatissimo, è già all'attenzione della Camera. Esso richiede un adeguato approfondimento, ma non è certamente questa la sede per trattarne. La sua presenza contribuisce tuttavia a spiegare il criterio adottato dal disegno di legge.

Non mi sembra però che si possa aderire alle richieste formulate dall'onorevole Origlia secondo le quali per le aziende che abbiano doppi turni di lavorazione bisognerebbe considerare un numero doppio di dipendenti. Se siamo in presenza di aziende che svolgono più turni di lavorazione, ciò significa che siamo anche in presenza di più cospicue attività produttive.

L'onorevole Amatucci ha parlato delle cooperative. La legge del 1950 fece un trattamento preferenziale alle cooperative ed alle organizzazioni mutualistiche e assistenziali. Mi sembra però che data la diversa natura della presente legge non si possano introdurre discriminazioni in favore di questi enti la cui attività altamente benefica non può essere posta, per quanto riflette il suo costo, a carico dei proprietari degli immobili che gli enti conducono in locazione. E per le cooperative, il numero dei dipendenti, in linea di massima, dovrebbe essere fissato coi medesimi criteri che valgono per qualsiasi altro operatore economico.

Una voce a sinistra. E per le cooperative più grosse, con parecchi stabili?

GUERRIERI EMANUELE, Relatore. Si potrà comunque discutere su questo punto.

Si è posto il problema degli istituti d'istruzione e di educazione non statali. Esso assume un aspetto particolare. Non si tratta qui di adottare criteri preferenziali, ma di conside-

rare eventualmente l'impossibilità nella quale questi istituti si trovano di rinvenire nel mercato degli alloggi altri locali idonei per quella particolare destinazione. E in questi termini il problema potrà essere attentamente considerato.

L'onorevole Dante ha posto nel suo intervento un problema molto serio, sul quale credo di dovere esprimere — in linea di massima — un pensiero adesivo. L'emendamento che egli propone è diretto al fine di dare un maggiore impulso alle costruzioni edilizie e l'onorevole Dante parla con la particolare conoscenza dell'ambiente e delle necessità di Messina.

È utile dire qualche cosa sulla maggiorazione dei canoni. Credo che sia necessario precisare che la maggiorazione del canone non costituisce una specie di equo fitto. Se così fosse, bisognerebbe evidentemente tener conto della base di partenza. Un aumento uniforme in percentuale presuppone un medesimo livello alla partenza. Ma non si tratta di un equivalente dell'equo fitto, bensì di un mezzo per avvicinarci gradualmente al livello dei canoni liberi. Le sperequazioni fra caso e caso, quindi, se ve ne sono, non possono preoccupare eccessivamente.

Si è fatto l'esempio (mi pare dall'onorevole Mazzoni) del gioielliere e del fornaio. Certo sarebbe preferibile che il gioielliere non godesse del beneficio della proroga, se egli svolge attività economicamente cospicua; ma, se ne gode in dipendenza del fatto che la legge non può prevedere l'infinita varietà dei casi, e se di conseguenza gode del beneficio della gradualità nell'aumento del canone, ciò non è una ragione perché il fornaio pretenda che nei suoi confronti si adotti un coefficiente di maggiorazione inferiore. Il fornaio consegue egualmente il suo beneficio con l'essere liberato dall'assillo di cercare un nuovo locale e dall'onere di corrispondere il canone che gli sarebbe richiesto sul libero mercato.

• Noi non dobbiamo perdere di vista questo punto: che non stiamo regolando i rapporti tra gli inquilini e la collettività, bensì i rapporti fra proprietari e inquilini. Che un inquilino consegua un vantaggio immeritato, può esser cosa che dispiace; ma non vi è motivo che un altro inquilino consegua a sua volta un vantaggio maggiore di quello che gli spetti e che gli viene attribuito.

Si è anche detto che in certi casi potrà avvenire che il livello dei fitti bloccati, alla scadenza del quadriennio, vada oltre il livello dei fitti liberi. Io non credo che ciò si verificherà, né per le abitazioni, né per i locali destinati ad usi diversi; ma se si dovesse verificare, non

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

vi sarebbe da preoccuparsene molto. In tal caso avverrebbe una cosa molto semplice; e cioè che lo sblocco, anziché avvenire alla fine del 1964, avverrebbe alla fine del 1963. I casi sono due: o il proprietario ha interesse di tenersi l'inquilino, e allora rinuncia all'ulteriore aumento del canone che la legge gli consente, o l'inquilino trova nel mercato un locale più conveniente e lascia quello precedentemente occupato.

Ecco perché il disegno di legge ha escluso, a mio avviso opportunamente, i limiti massimi che pure erano contenuti nella legge del 1955. Includere tali limiti, infatti, significherebbe ammettere la possibilità di nuove proroghe. Noi vogliamo, invece, che il mercato degli alloggi liberi e quello degli alloggi bloccati si incontrino in questi quattro anni, laddove è possibile (anche se all'onorevole Manco l'immagine dei vasi comunicanti non è piaciuta). Desidero ricordare che l'eliminazione dei limiti massimi è prevista anche nella proposta di legge dell'onorevole Pieraccini.

L'onorevole Palazzolo ha chiesto dei benefici fiscali a favore dei proprietari di immobili a fitto bloccato. Si tratta di proposte delle quali non si può, allo stato, valutare la portata finanziaria. Esse comportano problemi di copertura, onde la Commissione bilancio ha dovuto esprimere al riguardo parere contrario. Tuttavia la stessa Commissione non ha mancato di segnalare l'opportunità che delle provvidenze vengano disposte nel quadro di un generale riesame delle provvidenze a favore dell'edilizia economica e popolare, intese soprattutto a difendere il patrimonio edilizio nazionale dal progressivo depauperamento.

Non posso che associarmi a questo voto e al voto in genere che si consideri ogni possibilità di andare incontro a coloro che più risentono gli effetti della disciplina vincolistica, soprattutto per l'impossibilità di applicare le maggiorazioni che sono state disposte dai vari provvedimenti legislativi e di quelle che vengono previste dal disegno di legge attuale, in dipendenza del trattamento di favore che, per prevalenti ragioni sociali, il legislatore ha creduto di fare e crede ancora di dovere mantenere nei confronti di talune categorie di inquilini.

L'onorevole Preziosi ha accennato ad un istituto introdotto di recente nella legislazione germanica. Perché non approfondire il tema? Se l'istituto risponde ad una esigenza sociale ed economica e se è tale da rispondere alle particolari condizioni del nostro paese, io

credo che l'onorevole Preziosi troverà certamente molti colleghi disposti a collaborare con lui per vedere se non sia il caso di introdurlo anche nella nostra legislazione.

Prima di concludere il mio intervento, vorrei tornare su una osservazione già fatta nella relazione scritta. Questa legge non si propone di riordinare la materia della disciplina vincolistica: costituisce una disciplina transitoria. Perciò essa mantiene la struttura, gli istituti, le procedure delle leggi precedenti. Ecco perché non aderiamo alla richiesta avanzata da qualche settore della Camera di sospendere la discussione per riesaminare la legge in Commissione.

Se si trattasse di procedere *ex novo* sarei d'avviso che bisognerebbe rivedere in vari punti la disciplina vincolistica per adeguarla alle nuove esigenze. La legge del 1950, alla quale quella del 1955 si riporta, è stata una buona legge, anche se non perfetta. Ciò non toglie che essa meriterebbe di essere riveduta e aggiornata.

Come tutti voi, onorevoli colleghi, ho ricevuto in questi giorni numerosissime lettere. Fra esse ve ne sono non poche (io mi sforzo di leggerle tutte anche se il loro numero non mi consente di rispondere) le quali danno utili suggerimenti e richiamano l'attenzione su aspetti veramente notevoli. Ove apparisse opportuno disciplinare *ex novo* la materia sarebbe il caso di prendere in considerazione tutte le possibili proposte, tornare in Commissione e metterci al lavoro.

Ma credo che non sia questo il nostro obiettivo di fronte ad una disciplina transitoria. Ho già detto che le innovazioni, anche se ispirate dal lodevole proposito di portare miglioramenti alla struttura generale della legge, potrebbero dar luogo, di fronte ad una materia che ha già avuto un'ampia elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, a incertezze e a sperequazioni che le farebbero giudicare inopportune e ingiustificate.

Può essere invece utile coordinare le norme che rimangono valide, dato che la legge in esame si riporta alle leggi precedenti. Può essere utile che si abbia uno strumento legislativo di facile e rapida consultazione che non dia luogo a dubbi di interpretazione, e non renda faticosa la conoscenza e l'applicazione delle varie norme. Perciò mi permetto di chiedere all'onorevole ministro se non creda di realizzare un testo unico che risponda alle esigenze da me segnalate.

Chiedo scusa agli onorevoli colleghi per la lunga e arida esposizione. Mi sembrava però necessaria una replica piuttosto ampia di fron-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

te all'addebito mossoci, che si voglia fare una legge ad ogni costo senza alcun approfondimento. E mi sembra di poter chiedere alla Camera, ancora una volta, l'approvazione di questa legge, che è certamente imperfetta, come lo sono del resto tutte le cose umane, ma si ispira ad obiettivi di equità e, una volta placate le polemiche in atto, si porrà come un fattore di equilibrio per l'ulteriore progresso del nostro paese. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro di grazia e giustizia.

GONELLA, Ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, onorevoli colleghi, anzitutto mi associo alle congratulazioni fatte al relatore, il quale nella sua relazione scritta, così chiara, così nitida ed acuta, ed anche con l'odierno intervento, ha talmente analizzato i vari aspetti del problema come sono emersi da questo dibattito che io, non per usare una frase consuetudinaria, potrei dire che il campo è mietuto e che ciò che dovevo precisare praticamente lo è già stato. Comunque, per fissare le responsabilità ministeriali, non solo sull'impostazione della legge, ma anche sugli elementi emersi nel corso del dibattito, toccherò rapidamente alcuni temi che mi sembrano fondamentali.

Anzitutto osservo che questo provvedimento legislativo risente, diciamo così, di incrostazioni storiche delle disposizioni legislative precedenti. Il problema (lo hanno notato gli onorevoli Comandini e Pieraccini) in fondo non nasce neppure dalla guerra; esso ha origini molto più remote. Basti pensare che è del 1934 un provvedimento in materia di vincolo dei canoni di locazione e che da allora ad oggi si è avuta una serie di 7 fondamentali provvedimenti che, praticamente, hanno sempre aggravato il sistema vincolistico.

Perciò, quello del vincolo dei fitti è un problema che non è stato generato dalla guerra; la guerra lo ha aggravato con la distruzione di abitazioni, ma il problema ha delle radici sociali ed economiche indipendenti dal fatto bellico. Infatti, se teniamo presente l'aumento della popolazione nella prima metà di questo secolo; l'aumento dell'urbanesimo, legato allo sviluppo di tutte le strutture della nostra civiltà; se teniamo presenti i fenomeni migratori (dalla montagna alla campagna, dalla campagna alla periferia delle città), noi abbiamo un quadro sociale che ci offre elementi essenziali, concreti e positivi, per valutare i complessi aspetti del problema.

L'onorevole Pieraccini ieri ha pronunciato una frase che può sembrare paradossale, ma che indubbiamente ha un fondo di verità: nessuna soluzione secondo giustizia è possibile trovare di questo problema. Non arriverei ad una forma così apodittica, ma certo si deve tener presente che, particolarmente in questa materia, la conciliazione tra giustizia ed utilità e la composizione di un equilibrio di interessi disparati, anche contrastanti, sono più che mai necessarie.

L'onorevole Comandini, ricordando l'insegnamento del passato, ha detto: cerchiamo di distribuire il malcontento nella forma più equa. È una forma molto realistica, direi anche un po' pessimistica, di vedere i fatti. Sì, si cerca di distribuire il malcontento, ma lo sforzo caratteristico di questo disegno di legge è di aggiungere a questa equa e triste distribuzione dei malcontenti anche qualche cosa che apra lo spiraglio a situazioni nuove.

È superfluo sottolineare come il Governo (e gli oratori che sono intervenuti lo hanno dimostrato, e tutti li ringrazio) sia animato da un alto senso di responsabilità di fronte a questo problema. Non è un problema marginale della vita sociale del paese; è un problema che tocca gli interessi di tutte le famiglie italiane, che incide su alcuni istituti fondamentali di tutto il nostro ordinamento politico, giuridico, sociale. Si tratta, infatti, non solo, del problema della difesa del risparmio e della difesa della proprietà, ma anche della garanzia per tutti del soddisfacimento del diritto alla casa, cioè di un tipico problema in cui il diritto di proprietà va guardato alla luce dei doveri di solidarietà.

Gli effetti del vincolismo sono a tutti arcinoti e sono stati sottolineati nel corso del dibattito. Devo dire che sia negli studi preziosissimi compiuti dal C.N.E.L., sia nei dibattiti avvenuti in seno al C.I.R. nella fase preparatoria di questo disegno di legge, sia nell'elaborazione ministeriale e in seno al Consiglio dei ministri, questi aspetti sono stati tutti tenuti nella debita considerazione. E non si deve fraintendere il carattere stringato della legge, che è veramente una legge non direi esistenzialista, ma essenzialista, perché, nella sua scheletricità, tocca i motivi fondamentali, quindi non ha lo stile ingombrante della legge-regolamento e, per la parte di dettaglio, recepisce norme che già appartenevano alle leggi precedenti, alle quali è direttamente collegata, cioè alla legge del 1950 prima e a quella del 1955 poi.

Ora, in tutte queste considerazioni si è tenuto certamente conto degli interessi che

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

costituiscono la componente del problema; ed evidentemente ci riferiamo anche agli interessi edilizi.

Il deperimento del patrimonio edilizio è indubbiamente un grave danno sociale e nazionale. La mancata o scarsa manutenzione degli alloggi è un fenomeno di questo dopoguerra, ed anche in questa sede relativa alla disciplina dei contratti ed all'incremento progressivo dei canoni si devono tener presenti i doveri che la società ha nei confronti del patrimonio edilizio, che è un patrimonio sociale, e, quindi, le possibilità, che devono essere il più largamente possibile agevolate, per la manutenzione di questo patrimonio.

Il secondo aspetto riguarda l'urbanistica, problema questo che non può prescindere dalle leggi relative al regime dei fitti, col quale si favorisce o si scoraggia il fenomeno tipico dell'urbanistica dei nostri tempi, cioè l'espansione verso la periferia della città e il relativo disinteresse per i centri abitati delle città stesse. Naturalmente, il favorirla o non, comporta poi la soluzione di altri problemi connessi. È inutile che io citi il grande problema dei servizi pubblici, il cui costo è legato all'espansione delle città verso la periferia, e l'importante problema, di natura non solo giuridica ma anche morale, relativo allo sfruttamento delle aree fabbricabili. Oltre questi problemi tecnici abbiamo tenuto presenti, evidentemente, i problemi di natura sociale. È palese — ed è stata sottolineata — la sperequazione non solo fra proprietari di vari tipi di beni, ma anche fra inquilini che usufruiscono di questi beni.

L'onorevole Comandini ha detto giustamente che dobbiamo abbandonare il vecchio *cliché* del padrone ricco, del plutocrate e dell'inquilino povero, della povera vedova che non ha i mezzi di sostentamento. Oggi ci troviamo davanti ad un contesto sociale molto vario, nel quale vediamo il padrone relativamente povero, l'uomo che con molti sforzi è riuscito a raggranellare un risparmio e lo ha investito in un bene e dopo lo ha ceduto in uso ad un inquilino magari benestante e in condizioni economiche più favorevoli del proprietario. La realtà sociale si muove e si evolve e quest'aspetto sociale non può non essere dinanzi ai nostri occhi, come non può non essere davanti alla nostra attenzione il fenomeno di relativa spoliazione della proprietà risparmiatrice, che si concreta a favore del conduttore, talvolta abbiente. Il professor Livi, facendo dei calcoli che evidentemente non possono essere se non approssimativi, ha indicato in circa 100 miliardi la dislocazione

della ricchezza dal locatore al locatario in funzione della legislazione vincolistica delle locazioni. Si tratta di uno spostamento considerevole.

Infine, abbiamo tenuto presente, e non si poteva non considerarlo, l'aspetto finanziario, l'aspetto della pubblica finanza, dell'erario, cioè la considerazione che il sistema vincolistico conduce come conseguenza inevitabile alla distruzione di redditi imponibili (e ciò non è di poco interesse per lo Stato).

Possiamo dire che le maggiori conseguenze del regime vincolistico derivano dalla frattura del mercato edilizio in due zone: la zona libera e la zona vincolata.

In conseguenza di questa frattura nelle due predette zone abbiamo oggi un mercato in cui vigono quattro regimi di prezzi degli alloggi: un prezzo bloccato relativamente basso (l'Istituto centrale di statistica nel fascicolo che è stato a tutti distribuito ritiene che si tratti del 28 per cento delle abitazioni); un prezzo vincolato, in quanto concordato, naturalmente a condizioni meno favorevoli di quello bloccato (l'Istituto generale di statistica parla di circa l'11 per cento delle abitazioni); poi vige un prezzo che già era vincolato ma successivamente è stato svincolato, e anche questo segue le sue leggi e ha un andamento statistico diverso dagli altri prezzi; infine, vige un prezzo che non è mai stato vincolato, non è vincolato e che solo eccezionalmente da qualcuno (mi pare l'onorevole Pietro Amendola) si propone, in modo veramente originale, di vincolare.

Nel predisporre il provvedimento abbiamo tenuto presenti le conclusioni del C.N.E.L., accettandole quando ci sono sembrate opportune (e siamo grati dei consigli e dei pareri), non accettandole laddove ci sembravano obiettivamente non idonee a risolvere il problema che ci sta dinanzi. Così abbiamo tenuto presenti, nei limiti del possibile, le proposte di iniziativa parlamentare: quelle dell'onorevole Pieraccini, dell'onorevole Preti, dell'onorevole De Pasquale e l'ultima, quella dell'onorevole Origlia, relativa specialmente al rapporto del problema nostro con quello dell'avviamento commerciale.

Ed abbiamo esaminato il problema, come in fondo l'hanno esaminato direttamente o indirettamente tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito, da alcuni punti di vista, che si potrebbero così riassumere: 1°) il problema del mercato della domanda e dell'offerta delle abitazione, un aspetto che indubbiamente ha importanza primaria; 2°) il rap-

porto fra la disciplina del regime delle abitazioni e il problema dell'edilizia pubblica e privata in maniera particolare dell'edilizia popolare, che evidentemente ci deve stare soprattutto a cuore; 3°) considerazione del problema in rapporto all'incidenza col deterioramento, cui ho accennato, del patrimonio edilizio, con i prezzi (e vedremo poi alcuni aspetti interessanti) e il costo della vita, con i bilanci e i risparmi familiari, col generale problema degli investimenti e della occupazione; 4°) il rapporto fra questo problema e quello della distribuzione della ricchezza, problema sociale che merita la massima attenzione, e in rapporto alla esigenza della restituzione di materia imponibile ai pubblici bilanci.

Risulta chiara dagli articoli del disegno di legge la diversità fra le proposte del C.N.E.L. e quelle contenute in alcune proposte di legge. I criteri che abbiamo abbandonato e che riecheggiano la legislazione precedente sono: 1°) la considerazione delle dimensioni demografiche dei centri abitati (capoluoghi, non capoluoghi, ecc.); 2°) la considerazione del numero dei locali di ciascun appartamento, salvo, come vedremo, gli aspetti che riguardano gli appartamenti cosiddetti di lusso. Nessuna considerazione è stata fatta relativamente al grado di affollamento. Non che ciò non meriti di essere tenuto nel dovuto conto come problema sociale; ma si è vista la scarsa e non organica incidenza che avrebbe avuto oggi il riallacciare a questo criterio la disciplina del problema dei fitti. Nessuna considerazione vi è stata relativa alla data dell'occupazione, salvo quelle che sono recepite con riferimento alle leggi del 1950 e del 1955; e nessuna considerazione, dirò poi rapidamente i motivi, del reddito degli inquilini.

Ciò ci ha portati naturalmente a non accogliere alcuni criteri che il C.N.E.L. aveva suggerito. Non abbiamo potuto accogliere la distinzione degli appartamenti in appartamenti con più di tre stanze e con meno di tre stanze. Da questa distinzione il C.N.E.L. derivava due conseguenze importanti, cioè uno sblocco dopo tre anni per gli appartamenti con più di tre stanze, e lo sblocco dopo cinque anni per quelli con meno di tre stanze, nonché un diverso incremento del canone: 30 per cento per gli appartamenti con più di tre stanze, 20 per cento per gli appartamenti con meno di tre stanze. Era un sistema organico. Ma una volta non accolto il criterio della distinzione secondo il numero delle stanze, salvo quella eccezione di cui poi parleremo, era evidente che il sistema dovesse essere mutato. Abbiamo creduto di mutarlo soprattutto su

un punto centrale: sull'opportunità di arrivare allo sblocco in forma progressiva e non immediata. Alla base di questa risoluzione vi è la considerazione obiettiva di quattro problemi che debbono essere risolti. Due sono relativi al blocco; si tratta del blocco dei contratti, che va tenuto distinto da quello dei canoni, perché sono cose di natura completamente diversa. Vi sono poi altri due problemi che riguardano i tipi dei locali, e cioè la grande distinzione tra locali per abitazione e locali adibiti ad altri usi. Questi sono i criteri di classificazione su cui è imperniato lo schema del nostro disegno di legge.

Dovevamo risolvere il problema scegliendo praticamente fra tre alternative, che sono chiare, intuitive e davanti alla coscienza di ognuno di noi: o il blocco permanente senza limiti, come dice l'emendamento Pietro Amendola e come lo stesso deputato ha sottolineato nel suo intervento (e questa è la soluzione vincolistica estrema), oppure lo sblocco totale immediato, che però nessuno nel corso di questo dibattito ha proposto, ed era ben difficile d'altra parte poterlo proporre. Evitati questi due estremi (non vi è apertura a destra né apertura a sinistra), non restava che una soluzione intermedia, vale a dire sblocco sì (questa è l'apertura), ma nel corso di una temporanea proroga del vincolo. Questo è il nostro sistema: proroga temporanea del vincolo, nella quale si inserisce lo sblocco progressivo, vale a dire vincolo temporaneo, limitato nel tempo (quattro anni) e condizionato ad un incremento progressivo del canone, ma nello stesso tempo svincolo progressivo, inizio di un cammino verso la meta dell'adeguamento senza scosse del mercato vincolato con il mercato libero.

È inutile che vi ricordi il nostro punto di partenza, cioè il sistema attualmente vigente. Nel 1955 il Parlamento ritenne opportuno fissare la proroga del regime vincolistico fino al 1960, per gli affitti e i subaffitti di case adibite ad abitazione, ad uffici, a negozi. È bene tenere presenti i dati, perché dobbiamo rapportare le nuove disposizioni a quelle vigenti, che d'altra parte scadrebbero il 31 dicembre prossimo.

Per quanto riguarda le case adibite ad abitazione, fu stabilito il 20 per cento di aumento annuo dei canoni di locazione, diminuito al 10 per cento e ridotto, a zero per alcune case, e con il limite di 40 volte il canone contrattuale per gli appartamenti affittati anteriormente al 1945, e di due volte per gli appartamenti affittati dopo il 1945.

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

Per le case non adibite ad abitazione vi erano due incrementi di canone: il 20 per cento per gli uffici, i negozi, i locali di attività artigiana, e il 10 per cento per gli affitti posteriori al 1945, con il limite delle 35 volte per gli affitti anteriori e delle due volte per gli affitti posteriori al 1945. Inoltre, vi era un'altra norma particolare relativa ai cinema, ai par-rucchieri, ai gioiellieri, ecc.: 40 per cento di aumento, con il limite di 50 volte. Quanto alla procedura per le controversie, si prevedeva la normale procedura giudiziaria.

Ricapitolando quanto ho detto a proposito del disegno di legge, il Governo ha inteso conservare transitoriamente il vincolo con l'aumento dei canoni; ha poi inteso individuare (e in ciò naturalmente sarà di grande importanza il consiglio della Camera, espresso anche negli emendamenti) le ipotesi in cui il vincolo, nell'attuale situazione, con la evoluzione dell'edilizia e delle condizioni economiche del cittadino, non abbia più ragione di essere. In sostanza, ha inteso ridurre i privilegi di coloro che hanno approfittato del vincolo imponendo maggiori oneri e l'aumento del canone. Stabilendo un tempo limitato per la proroga del vincolo, nello stesso tempo si dà anche inizio allo sblocco. Partendo, quindi, dalla distinzione fondamentale di locali adibiti ad abitazione e per altri usi, con il nostro disegno di legge abbiamo inteso per ambedue le categorie determinare una zona vincolata ed una zona svincolata: per le abitazioni, sono vincolate quelle normali, mentre sono svincolate le abitazioni di lusso e quelle equiparate; per gli immobili non adibiti ad abitazione, anche qui c'è la parte vincolata e la parte svincolata: è vincolata quella nella quale si esercitano delle attività professionali, artigiane o commerciali, ma con specifiche condizioni limitative determinate dalla legge, e quindi il vincolo non può riferirsi a qualsiasi esercizio di attività professionale, commerciale o artigiana. Le condizioni vi sono note e sono fissate nel disegno di legge. Poi vi è la parte svincolata ed è la parte dei locali non adibiti ad abitazione, per i quali non ricorrano quelle particolari condizioni. Naturalmente in questa esposizione io modifico, per necessità sistematiche, ciò che è detto nel testo del disegno di legge, perché ivi lo svincolo è considerato come una eccezione, mentre in realtà una visione obiettiva e panoramica del complesso delle disposizioni ci porta a considerare le due zone, prescindendo dal problema della regola e dell'eccezione: vi è una parte vincolata e una parte svincolata.

Inoltre, abbiamo stabilito e proposto l'aumento del 20 per cento per le abitazioni, del 25 per cento per gli immobili non adibiti ad abitazioni, con le riduzioni già previste. La nostra legge recepisce molte norme delle leggi precedenti, perché, affermando nell'ultimo articolo che sono in vigore tutte le norme precedenti in quanto compatibili, noi intendiamo che molte disposizioni della legge del 1950 e di quella del 1955 debbano essere, come certamente non possono non essere, considerate vigenti; e dico questo perché anche questa considerazione (lo noteremo poi esaminando gli emendamenti) condurrà praticamente al ritiro di più di un emendamento che pone come esigenza nuova e specifica norme che praticamente vengono recepite dalle leggi precedenti. Per esempio noi diciamo: aumento del 20 per cento, e qualcuno negli emendamenti propone di diminuire questa misura. Noi diciamo per esempio: nessun riferimento alla capacità contributiva dell'inquilino, ma lo diciamo con una eccezione a questo principio; e quando noi recepiamo, come certamente recepiamo, l'articolo 2 della legge 1950 indubbiamente in maniera limitata, noi conserviamo nel nostro sistema anche la considerazione, entro certi limiti, della situazione economica del soggetto. Mi permetto di leggere il secondo, quarto e quinto comma dell'articolo 2 della legge del 1955:

« La misura dell'aumento stabilito nel comma precedente è ridotta al 10 per cento nel caso che il conduttore versi in disagiate condizioni economiche, specialmente se tragga i limitati mezzi di vita soltanto dal proprio lavoro o da trattamento di pensione o di quiescenza, ovvero se abbia notevole carico di famiglia ».

BONINO. Una norma che si presta a contestazioni.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Si tratta di un sistema già sperimentato; non è che inventiamo formule.

« Nessun aumento è dovuto quando si tratti di abitazioni di infimo ordine, come seminterrate, di un solo vano senza accessori, baracche e simili.

Nessun aumento si applica per i conduttori che versino in condizioni di povertà, quali i ciechi e sordomuti civili, i pensionati della previdenza sociale, i mutilati ed invalidi di guerra e del lavoro », ecc.

CACCIATORE. Poi vi è l'articolo 3.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Penso che, involontariamente, qualche proponente di emendamenti non abbia tenuto presente la parte recepita.

Dopo aver così sinteticamente caratterizzato lo spirito del nostro disegno di legge ed i criteri economici e sociali ai quali si è ispirato, vorrei dare una rapida scorsa, dopo quello che ha così bene detto il relatore, agli emendamenti.

Non li considererò singolarmente, perché mi riservo di esprimere dettagliatamente il pensiero del Governo su di essi nel momento in cui verranno in discussione, ma per brevità li valuterò secondo le categorie (una decina, secondo me) nelle quali possono essere raggruppati.

La prima categoria di emendamenti — e mi riferisco a cose già dette nel corso della discussione generale — riguarda l'adozione di un criterio nuovo, quello che fa riferimento agli accertamenti fiscali. Ne ha parlato con molta acutezza l'onorevole Comandini ed il tema è stato ampiamente sviluppato anche dall'onorevole Pieraccini (d'altra parte era questo il criterio fondamentale che ispirava la sua proposta di legge); inoltre ne hanno trattato anche gli onorevoli Palazzolo, Manco e Giuseppe Gonella, se non erro.

Non si può non riconoscere che quel criterio ha una sua sostanziale equità sociale, sebbene io non sappia — ed in merito la discussione dovrebbe essere molto ampia — se si possa accettare integralmente il criterio secondo il quale l'onere dell'utenza di uno stesso identico bene debba variare in rapporto alle possibilità economiche dell'utente. Si tratta di un criterio molto importante, ma anche profondamente innovatore: esso, una volta accolto, dovrebbe essere generalizzato con conseguenze evidentemente molto vaste.

Preferisco insistere sul concetto così chiaramente espresso dal relatore: noi teniamo presente la natura della prestazione, non la qualità del soggetto al quale si riferisce la prestazione. Ma, anche se riuscissimo a superare le divergenze di ordine dottrinario, veramente ardue ed angustianti, su questo tema (che è anche tema di giustizia sociale — lo ammetto senz'altro — in quanto rappresenta uno degli aspetti più salienti del problema della giustizia sociale), rimarrebbe difficile, per la sua realizzazione pratica, introdurre in questa fattispecie quel criterio. Questo è già stato rilevato, ed io non posso che ripeterlo. Come si può agganciare un canone ad elementi che sono provvisori, variabili, soggetti a revisione?

Inoltre sono evidenti i pericoli che si corrono adottando quel principio: il pericolo di stimolare l'evasione fiscale proprio per produrre queste conseguenze o anche a causa di

queste conseguenze; il pericolo che il sistema si traduca praticamente in un premio che viene dato all'evasorie; il pericolo di colpire soprattutto le classi a reddito fisso (ho presenti gli impiegati, ad esempio), le quali subirebbero le immediate conseguenze della norma, e di colpire inoltre i contribuenti veritieri, che riceverebbero, quale compenso della loro onestà, l'imposizione di oneri maggiori.

Non vi è bisogno, poi, di sottolineare ulteriormente la particolare gravità di questo criterio, qualora fosse accolto, se le conseguenze — come ha detto l'onorevole Pieraccini e, mi sembra, anche l'onorevole Comandini — riguardassero non solo l'incremento della misura del canone, ma addirittura l'esistenza o meno del diritto alla proroga.

Il secondo ordine di emendamenti — suddivisi sempre per categorie — riguarda la transitorietà della proroga, che noi abbiamo limitato a tutto il 1964. Gli onorevoli Giuseppe Gonella e Manco ci hanno chiesto di dire esplicitamente che con la fine del 1964 l'intero settore sarà svincolato, Essi, evidentemente, non si fidano di quanto si dice oggi.

BONINO. Direi, dati i precedenti, che hanno ragione.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Di questa sfiducia lascio la responsabilità a coloro che la manifestano; ma soprattutto bisognerebbe accertare quali siano i destinatari di questa sfiducia.

Prescindo tuttavia da ciò e voglio solo considerare, in rapporto a quanto hanno detto gli onorevoli Manco e Giuseppe Gonella, se l'espedito da essi suggerito, una volta adottato, sia tale da eliminare l'eventuale inconveniente che essi temono.

Ora, entro certi limiti, si potrebbe anche convenire con essi; tuttavia nessun legislatore (la responsabilità, evidentemente, non è soltanto del Governo, ma anche del Parlamento) può prevedere realmente quale sarà lo sviluppo della situazione economica del paese nel corso di un quadriennio. Sarebbe non onesto essere apodittici in questa materia. I cicli economici, per quanti sforzi compiano i professori nelle profezie circa lo sviluppo logico dei cicli stessi, indubbiamente sono scarsamente individuabili e, quindi, non vi può essere che una buona volontà, un proposito leale di arrivare a ciò. Tuttavia, la certezza che si arrivi a quella meta non si raggiunge con l'espedito proposto dai due onorevoli colleghi, perché è evidente che alla fine del 1964 il legislatore si troverà di fronte a questa alternativa: o non sarà emanata al-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

cuna norma, ed in tal caso tutto il settore sarà svincolato; oppure saranno approvate nuove norme, ed allora il legislatore, se lo vorrà, potrà dichiarare ancora valida la legislazione vincolante, ovvero non la considererà più necessaria, perché la stessa autorità normativa pu togliere validità alla legge del 1960 disponendo, nel 1964, in maniera difforme dalla disciplina dettata quattro anni prima.

Quello che desidero sottolineare, in ogni modo, è che abbiamo posto il limite del 1964 e quindi ci opponiamo alle proposte, sul tipo di quelle presentate dall'onorevole Pietro Amendola, che, non fissando alcun limite e proponendo la soppressione del limite, praticamente fanno pensare alla normalità del regime vincolistico. Ciò non risponde affatto al nostro pensiero né costituisce assolutamente il principio ispiratore del disegno di legge.

Un terzo ordine di emendamenti è quello diretto a spostare i termini della proroga. Alcuni emendamenti (quelli Palazzolo, Gonella Giuseppe e Manco) tendono a portare il termine della proroga al 1963, altri fissano quel termine al 1965, mentre altre proposte, infine, mirano a spostare il termine della decorrenza dello sblocco. Mi riferisco all'emendamento Breganze ed altri, che fissa al 1° settembre 1961 la data di decorrenza dello sblocco, ed a quello Origlia ed altri che reca invece la data del 1° gennaio 1962.

Preciso che deve rimanere fermo il presupposto — la proroga — e che quindi attraverso lo spostamento del termine di decorrenza dello sblocco non si deve incrinare il principio; lo sblocco è, sì, nel quadro di una proroga, ma esso deve essere effettuato, laddove è previsto, entro il più breve termine possibile. Perciò ogni emendamento che mira a prorogare il termine di decorrenza dello sblocco tende ad annacquare anche il principio dello sblocco e, quindi, a turbare quell'equilibrio fra mantenimento del vincolo e sblocco al quale si è ispirato il disegno di legge presentato dal Governo.

Comunque, quando verranno in discussione gli emendamenti non avrò nulla in contrario a prendere in considerazione le ragioni specifiche che hanno dettato questo o quell'emendamento in materia di decorrenza dello sblocco. Se, per esempio, come mi pare di aver inteso in qualche affermazione fatta nel suo discorso dall'onorevole Origlia, una delle finalità del suo emendamento è quella di condurre avanti — e, mi auguro, di portare a compimento — anche la discussione delle proposte di legge relative all'arduo problema dell'avviamento commerciale, può darsi che

questa ragione (l'esamineremo discutendo l'emendamento) sia tale da consigliare eventualmente una brevissima deroga a quel principio che abbiamo affermato e, quindi, uno spostamento del termine di decorrenza dello sblocco.

Un quarto gruppo di emendamenti è volto a modificare la misura degli aumenti. Sono gli emendamenti Pieraccini, Cacciatore, Manco e Titomanlio Vittoria, sia pure limitatamente ad una materia.

Devo anche a questo proposito ripetere che ogni modificazione della misura degli aumenti finisce inevitabilmente per rompere l'equilibrio fra il sacrificio che viene imposto alla proprietà con la proroga del vincolo ed il beneficio, relativo, ma pur sempre beneficio, che è concesso alla proprietà con l'aumento del canone.

Nel provvedimento si tenta appunto di stabilire un siffatto equilibrio. Naturalmente, comprendo bene che l'equilibrio può essere inteso anche (come hanno fatto alcuni proponenti di emendamenti) in termini diversi. L'importante è di essere d'accordo che tra il sacrificio ed il beneficio un equilibrio debba essere stabilito. Noi pensiamo appunto che questo equilibrio sia concretamente conseguito stabilendo il 20 per cento d'incremento del canone annuo per le abitazioni ed il 25 per cento per gli immobili non adibiti ad abitazione. È un criterio molto semplice e proporzionale, perché evidentemente l'abitazione soddisfa un'esigenza di carattere più generale e fondamentale di quanto non sia l'esigenza che può essere soddisfatta da attività che riguardano gli studi professionali, i negozi o l'artigianato.

Un quinto gruppo di emendamenti è diretto a ripristinare i limiti massimi oltre i quali non opera più l'incremento del canone. Di questo tipo sono gli emendamenti Pietro Amendola, Pieraccini ed altri.

Noi non abbiamo fissato nel disegno di legge alcun limite massimo, e in ciò questo provvedimento si discosta dalle leggi precedenti; non lo abbiamo fissato perché è nostro desiderio di favorire questo processo di incontro fra mercato vincolato e mercato libero.

CACCIATORE. Cioè si vuole arrivare allo sblocco prima della fine del 1964.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma non vogliamo limiti massimi anche perché non intendiamo che sia aumentato l'onere del locatore per effetto della proroga e non vogliamo porre sbarramenti che finirebbero poi praticamente per paralizzare i benefici derivanti dagli aumenti. Ed è evidente che

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

il « soffitto » ritarda l'adeguamento. Se quel limite aveva ragion d'essere dieci o cinque anni fa, la sua ragion d'essere naturalmente e progressivamente diminuisce proprio perché il punto di arrivo dev'essere quello dell'incontro tra i due mercati, come ho detto testé.

La sesta categoria di emendamenti (e non sono pochi: circa una ventina) è diretta ad introdurre variazioni nella sfera di eccezioni al blocco. Qui la castistica, sia negli interventi svolti durante il dibattito sia negli emendamenti presentati, si è particolarmente sviluppata; e ciò è ben comprensibile perché ognuno di noi (e nessuno potrebbe muovere o ricevere rimproveri per questo) ha presenti situazioni particolari o è portavoce di situazioni particolari e legittime, che vanno però inserite nel quadro generale del problema. In genere, devo ripetere che quando si propongono variazioni ed eccezioni allo sblocco, vediamo che pochi sono i liberisti, cioè quelli che vogliono ridurre le eccezioni allo sblocco, mentre molti sono i vincolisti, cioè coloro che tendono ad allargare le eccezioni allo sblocco, cioè ad alterare quell'equilibrio che essi concepiscono evidentemente in maniera diversa.

Noi abbiamo voluto stabilire un parallelismo sulla base del principio: continua il vincolo, si introduce lo svincolo. Quindi, mi dichiaro fin d'ora contrario alle proposte espresse nel suo discorso dall'onorevole Pietro Amendola, cioè a sottoporre a regime vincolistico perfino le abitazioni attualmente libere, perché non solo si limiterebbe e si distruggerebbe quella zona di svincolo che questa legge introduce, ma addirittura si distruggerebbe il mercato libero, sia pure al fine di determinare un parallelismo fra mercato libero e mercato vincolato. Quella proposta praticamente introdurrebbe il vincolo anche là dove vincolo non v'è e penso nessuno desideri che vi sia.

Ciò non vuol dire che non esamineremo concretamente i limiti delle eccezioni quando si discuteranno gli emendamenti. Tuttavia vorrei domandare agli onorevoli Manco e Giuseppe Gonella se si sono rappresentati le conseguenze di quanto essi propongono con l'ultimo comma del loro emendamento, laddove si dispone che siano svincolati « tutti gli immobili destinati ad uso diverso da quello di abitazione ». E, questa, la tesi più liberistica che io abbia trovato negli emendamenti, pur essendo stata, in sede di discussione generale, associata ad una vibrante apologia della pianificazione edilizia!

Vorrei però chiedere ai proponendi l'emendamento se essi si siano resi conto degli effetti

che deriverebbero dall'introduzione nella legge di una siffatta norma. Orbene, si avrebbero gravi conseguenze sui consumi e sul costo della vita. Non voglio essere catastrofico, ma è certo che sarebbe difficile sottovalutare la gravità delle conseguenze che deriverebbero sul piano economico e sociale dall'introduzione nella legge di un siffatto principio.

Un altro gruppo di emendamenti (il settimo) riguarda i criteri da seguire per la classificazione degli appartamenti considerati di lusso. Nel disciplinare questa materia noi ci riferiamo al decreto ministeriale del 7 gennaio 1950, il quale parla di appartamenti di lusso ma anche di appartamenti considerati tali dalla legge. In altri termini, non vi è sul piano concettuale identità fra gli appartamenti considerati di lusso da quella legge e gli appartamenti rigorosamente definibili di lusso. Gli appartamenti di cui al decreto ministeriale del 1950 non sono, cioè, appartamenti di lusso, ma vengono considerati tali ai fini dell'applicazione della legge.

I criteri con i quali si è proceduto a questa classificazione potranno apparire disorganici, empirici, incompleti sul piano della definizione concettuale; ma questa critica perde il suo fondamento nel momento in cui l'elencazione contenuta nel decreto ministeriale viene considerata una sorta di finzione dal punto di vista giuridico (anche se tecnicamente non è una finzione) e non uno sforzo concettuale per configurare esattamente la natura degli appartamenti di lusso. Il legislatore, insomma, ha voluto disporre di uno strumento idoneo a classificare determinati appartamenti che non sono di lusso ma che sono in qualche modo a questi assimilabili.

Ciò premesso, va rilevato che gli emendamenti presentati al riguardo vanno da un estremo all'altro, in quanto da una parte (emendamento Palazzolo) si richiede la diminuzione delle caratteristiche richieste, e dall'altra (emendamento Bruno Romano) si richiede che per l'inclusione degli appartamenti fra quelli considerati di lusso siano necessari otto requisiti anziché cinque, com'è previsto dal disegno di legge.

Non è questa la sede per un'analisi tecnica dei singoli emendamenti, sui quali avrò occasione di tornare; in questo momento mi interessa porre in luce le conseguenze alle quali potrebbe portare l'adozione dell'uno o dell'altro criterio. Evidentemente, a seconda dei criteri di classificazione degli appartamenti di lusso noi restringeremo o allargheremo l'area dello svincolo, libereremo un numero di immobili maggiore o minore di quello

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

previsto dal testo originario del disegno di legge.

Non si deve ritenere che, riducendo il numero dei requisiti ritenuti indispensabili perché si possa parlare di appartamenti di lusso, si determini soltanto una chiarificazione concettuale quasi del tutto priva di conseguenze pratiche. Infatti, poiché la definizione inclusa nella legge è meramente strumentale, chi ad esempio riducesse le caratteristiche degli appartamenti di lusso ad una sola (poniamo all'ascensore) determinerebbe conseguentemente lo sblocco di quasi tutti gli appartamenti, perché appunto lo sblocco è la sorte alla quale tali immobili sono destinati.

Se, per contro, si aumentano i requisiti richiesti per l'inclusione tra gli appartamenti considerati di lusso (esigendo, ad esempio, che vi siano i pavimenti a *parquet*, l'impianto centrale di acqua calda, i rivestimenti a maiolica, ecc.), allora la categoria degli appartamenti di lusso si restringe, con l'effetto che pochi appartamenti sarebbero sbloccati e molti di più resterebbero bloccati. Dico questo a puro fine esplicativo, perché si tenga conto, quando discuteremo questo punto, che dalla determinazione del numero delle caratteristiche non si evince semplicemente una chiarificazione del concetto di appartamento di lusso, ma ne derivano conseguenze sull'ampiezza o meno dello sblocco che si intende effettuare.

Vi è poi una serie di emendamenti i quali finiscono tutti praticamente per limitare lo sblocco. Alcuni chiedono, perché operi lo sblocco, un numero maggiore di dipendenti per le aziende artigiane (si parla persino di dodici dipendenti oppure di due turni di lavoro, ma forse in questo caso non si tratta di ridurre l'area dello sblocco e lo vedremo nella sede opportuna); altri considerano come categoria a parte i servizi destinati ai pubblici uffici; altri ancora considerano non sbloccabili le sedi di determinate associazioni oppure le sedi di amministrazioni statali, di cooperative, ecc. Vi è una fitta casistica che praticamente, se fosse accolta nel suo complesso, ridurrebbe sensibilmente l'area dello sblocco. Quindi, fin da questo momento, formulo le più ampie riserve su queste proposte di emendamento.

Vi è poi un complesso di norme che riguardano le modifiche non degli articoli del disegno di legge che abbiamo presentato, ma delle norme delle leggi del 1950 e del 1955 che sono recepite. Emendamenti Pieraccini, Palazzolo, Preziosi Olindo, Dante, De Pasquale si riferiscono a questa materia. Men-

tre, come nei due casi citati ed in molti altri che potrebbero essere citati, queste norme sono considerate vigenti e compatibili con il disegno di legge in discussione, il nostro desiderio non è stato tanto di far rivivere queste norme, ma, semmai, di introdurre ad esse innovazioni, come facciamo effettivamente con la presente legge, con la proroga quadriennale, con la nuova misura dell'aumento e con lo sblocco che rappresenta un concetto che non esisteva (perlomeno in queste dimensioni) nella legislazione precedente.

Ciò non toglie che, trovandomi in presenza di emendamenti concernenti le leggi 23 maggio 1950, n. 253, e 1° maggio 1955, n. 368, siccome non si tratta di testi *tabù* (non hanno infatti certo un carattere sacro ed il legislatore può anche avere sbagliato ed a noi spetta correggere gli errori commessi in buona fede o quelli che si sono rivelati tali nel corso dell'applicazione pratica di una legge), sono disposto ad esaminare tali emendamenti.

Per esempio, l'onorevole Dante propone di rendere più spedite le procedure dirette ad ottenere la disponibilità di un immobile da demolire e da ricostruire. Nel proporre ciò l'onorevole Dante si è basato sul fatto, obiettivo, delle lungaggini connesse con quella procedura, che esige l'offerta di un congruo alloggio per l'inquilino che lascia l'immobile.

Vi è infine una serie di emendamenti che riguardano materie importanti ma che non riteniamo di poter affrontare in questa sede, cioè non consideriamo questa la *sedes materiae* per l'esame di quegli emendamenti. Mi riferisco ad emendamenti presentati dagli onorevoli Pietro Amendola, Palazzolo, De Pasquale ed altri. Sarebbe assurdo sostenere che non si tratti di norme affini e collegabili a quelle in oggetto. Noi tuttavia diremo che sono norme affini, ma estranee al disegno di legge: sono affini, perché certamente riguardano una materia che è in un rapporto di causa ad effetto rispetto a questo provvedimento, il quale può subire i contraccolpi di quelle norme; come possono essere causa, a loro volta, di effetti in quel campo, ma si tratta pur sempre di campi diversi. Non è perciò questo il *locus* per il loro esame. Tanto per esemplificare, ricorderò la materia riguardante i piani edilizi (pubblici, privati, popolari, ecc.). In altra sede si vedrà come, in conseguenza o in rapporto a questa disciplina legislativa, sia opportuno lo sviluppo di questo o di quel piano legislativo. Dato che il relatore ha già fornito delle cifre, che non occorre ripetere, mi sia per-

messo solo di ribadire — e ciò in cortese polemica ed in contraddittorio con quanto hanno affermato gli onorevoli Manco e Giuseppe Gonella — il grande sforzo che lo Stato ha compiuto in materia di pianificazione edilizia (pubblica, privata, popolare). Anzi, mentre è facile rilevare i difetti delle precedenti leggi del 1950 e del 1955, dobbiamo dire che, pure con tante deficienze, quelle leggi hanno permesso uno sviluppo edilizio che non era stato mai conosciuto prima in Italia.

Così pure, sono estranee a questa sede revisioni salariali da taluno proposte; l'introduzione dell'indennità di caro-casa; l'introduzione di agganciamenti con le assicurazioni obbligatorie; il tema delle locazioni alberghiere. Il disegno di legge in esame fa riferimento alla materia disciplinata dalla legge del 1955, e poiché in essa gli affitti degli alberghi non erano disciplinati, in quanto per questi sono state dettate norme speciali, non si vede l'opportunità o perlomeno la necessità di trattare la materia in questa sede.

Lo stesso rilievo valga per gli onorevoli colleghi che hanno toccato problemi inerenti all'« Incis » ed agli istituti di previdenza, e per coloro i quali approfittano (non saprei usare altra espressione) di questa discussione per tentare di introdurre nel provvedimento norme di natura fiscale completamente estranee alla materia e che fanno inorridire il ministro delle finanze qui presente. (*Si ride*).

Infine è estraneo all'oggetto in discussione ogni riferimento all'avviamento commerciale; è estraneo ma, come ho già detto, è intimamente connesso. Un disegno e proposte di legge sull'argomento sono in corso di discussione: mi auguro che possano arrivare in porto il più rapidamente possibile.

Non mi nascondo però, come ho avuto occasione di dire altra volta (parlo soprattutto dal punto di vista dei problemi della giustizia, poiché gli aspetti economici, pure importanti, vanno evidentemente considerati in altra sede), che esiste la necessità di rapportare quegli istituti nuovi, che si intende introdurre, agli istituti classici. Mi riferisco al problema essenziale dell'aumento di valore, come istituto giuridico. I giuristi si chiedono: di che si tratta? Si tratta di condominio imposto per legge? Si tratta di un istituto nuovo? Di una compartecipazione? Ed entro quali termini? È un contratto associativo? Di quale specie? Si tratta invece, come dicono i critici, di una parziale espropriazione? O, come sostengono altri, si tratta di un istituto visto nei suoi aspetti non completi, in quanto

non è tenuto presente il rapporto che la manodopera dà all'incremento di valore, da cui deriva la compartecipazione della manodopera stessa all'incremento del valore?

Accenno appena al tema affinché ognuno comprenda di quale gravità siano questi problemi; vi accenno per assolvere al dovere di ribadire che, mentre si tratta di materia estranea all'oggetto della presente discussione, occorre dare un contributo preciso alla soluzione di questi problemi, che vanno inquadrati negli istituti classici del diritto.

Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito ed in maniera particolare il relatore per l'ultima proposta che ha fatto: quella di coordinare in un testo unico (si vedrà poi in quale modo) le disposizioni vigenti, anche per offrire una documentazione precisa non solo a coloro ai quali spetta il dovere di far rispettare la legge, ma anche ai cittadini che di essa intendono valersi e talvolta non lo fanno per ignoranza: una ignoranza ampiamente scusabile, quando si pensi che l'attività legislativa è così frammentaria, complessa e variabile nel tempo da assomigliare addirittura talvolta ad una regolamentazione, come è il caso della legge del 1950. Questo permetterà a chi deve valersi della legge di averne una nozione più chiara. Quindi, accolgo senz'altro la proposta del relatore augurandomi che la discussione sui singoli emendamenti possa dare ulteriori motivi per approfondire il tema, beninteso, sempre in quel quadro di sintesi ed in quella visione organica ed unitaria che il Governo ha creduto di dare al problema stesso. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato all'inizio della seduta pomeridiana.

Discussione del disegno di legge: Delega al Governo ad emanare provvedimenti per accelerare il ritmo delle modificazioni delle tariffe doganali stabilite dal trattato istitutivo della Comunità economica europea e per anticipare la progressiva instaurazione della tariffa doganale comune (2664).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Delega al Governo ad emanare provvedimenti per accelerare il ritmo delle modificazioni delle tariffe doganali stabilite dal trattato istitutivo della Comunità economica europea e per anticipare la progressiva instaurazione della tariffa doganale comune.

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

Come la Camera ricorda, la Commissione è stata autorizzata a riferire oralmente. Il relatore onorevole Valsecchi ha facoltà di svolgere la sua relazione.

VALSECCHI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è noto che i principi su cui si base il trattato di Roma sono, per quanto attiene all'argomento in discussione, i seguenti: l'abbattimento completo di tutti gli ostacoli all'attività economica rappresentati dall'esistenza di barriere protettive nazionali, in modo da consentire una compenetrazione completa dei sei mercati e da assicurare che gradualmente si possa addivenire a condizioni uguali a quelle che si immaginano quando si pensa ad un normale mercato nazionale. L'eliminazione di tali barriere comporta l'applicazione dei seguenti principi: libera circolazione delle persone in qualità di prestatori d'opera e di servizi; libera circolazione delle merci e libera circolazione dei capitali e, ancora, istituzione verso l'esterno del mercato comune, cioè verso i paesi terzi, di una cintura analoga a quella di cui dispongono gli Stati nazionali, ivi compresa l'attuazione di una politica di mercato comune.

Quindi l'essenza di un sistema di questo tipo è l'unione doganale che si applica a tutti gli scambi di merci siano esse originarie dagli Stati membri o siano esse originarie dai paesi terzi. La libera circolazione delle merci all'interno della Comunità sottratte al pagamento dei dazi e dal vincolo di qualsiasi restrizione quantitativa, cioè disarmo doganale e disarmo dei contingenti, è così il primo degli obiettivi che il trattato di Roma ha fissato.

Voi sapete ancora, lo ricordo come premessa, che si è dovuto scegliere, allorché si discusse a suo tempo, nel 1957, questa materia, tra unione doganale e zona di libero scambio. La prima comporta per gli Stati obblighi rigidi nei rapporti tra di essi, nonché l'impegno — attraverso l'adozione di una tariffa doganale esterna comune — di assumere un'unica fisionomia e, quindi, un unico atteggiamento verso tutti gli altri paesi terzi; la seconda, invece, include i primi obblighi, ma esclude i secondi.

Detto questo soltanto per ricordare concettualmente la base della nostra discussione, il provvedimento che viene sottoposto al nostro esame, e che già ha avuto l'approvazione dell'altro ramo del Parlamento, chiede che si dia la delega al Governo per poter affrettare il raggiungimento di alcuni obiettivi che il trattato stesso si era posti come ragione del proprio essere. Il trattato prevede un periodo transitorio di dodici anni, che può es-

sere allungato a quindici anni qualora i ministri responsabili dei sei paesi ritengano ciò, di comune accordo, necessario; ma prevede altresì la possibilità di raccorciare i termini di realizzazione del mercato comune, qualora particolari condizioni inducano gli stessi ministri a ritenere sussistenti i motivi per i quali l'accelerazione può essere proposta ed accettata.

Ora, questi motivi sono stati ravvisati dai ministri che si sono incontrati a Parigi nel maggio dello scorso anno e si basano ovviamente sull'analisi della situazione che attualmente caratterizza i sei paesi del mercato comune: una congiuntura ancora favorevole e il fatto che i primi esperimenti di applicazione del mercato comune hanno portato all'aumento dell'interscambio in misura effettivamente importante. Non voglio ricordare quali sono i vantaggi dell'applicazione del mercato comune, ma invito tutti i colleghi, per una valutazione generale del problema, a consultare quanto è scritto nella relazione economica presentata al Parlamento nel corso di quest'anno nonché i dati pubblicati dalle statistiche mensili del commercio con l'estero.

Questi elementi positivi hanno suggerito di proporre ai singoli governi, e quindi ai singoli parlamenti nazionali, l'attuazione anticipata, rispetto ai limiti di tempo stabiliti dall'articolo 14 del trattato di Roma, della riduzione dei dazi interni del 10 per cento entro il 31 dicembre 1960 e di un altro 10 per cento aggiuntivo nel prossimo anno.

In dipendenza di questi fatti si propone di autorizzare il Governo ad operare il primo ravvicinamento delle tariffe nazionali verso la tariffa doganale comune, secondo le modalità previste dall'articolo 23 del trattato. Ciò è molto importante, in quanto significa che ci si comincia a preoccupare della creazione della cinta doganale esterna, prendendo come base di calcolo la tariffa doganale comune ridotta del 20 per cento, con l'obbligo che i dazi così determinati non discendano ad un livello inferiore a quello previsto nella tariffa doganale comune non ridotta.

Tutte queste operazioni richiedono, come dice il trattato, di armonizzare parte della terminologia doganale perché si possano inquadrare voci e sottovoci della tariffa nazionale in quelle corrispondenti della tariffa esterna comune, in maniera da renderne possibile l'assorbimento via via che, attraverso il graduale accostamento, i dazi delle sottovoci nazionali verranno a coincidere con quelli della tariffa doganale comune. A questa armonizzazione di voci e sottovoci deve ne-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

cessariamente seguire un'armonizzazione delle note legali della tariffa nazionale e di quelle della tariffa doganale comune, per cui bisognerà apportare modifiche alle disposizioni preliminari della nostra tariffa, nel senso che l'armonia, che andiamo cercando nelle voci, nelle sottovoci e nelle note, sia anche riprodotta nell'importante nota preliminare che precede la nostra tariffa doganale.

Questi sono i punti fondamentali sui quali richiamo l'attenzione della Camera e che sono espressi negli articoli del disegno di legge sottoposto al nostro esame, del quale, a nome della maggioranza della Commissione finanze e tesoro, sollecito l'approvazione della Camera.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

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

FALETRA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la prima osservazione che formulo riguarda il metodo del nostro lavoro; desidero, cioè, elevare una protesta per il modo come questo provvedimento viene portato in discussione in aula, senza che sia stato possibile alla maggior parte dei colleghi prendere visione del disegno di legge, che non è soltanto tecnico, ma è anche essenzialmente politico e può avere grandi conseguenze sulla economia del nostro paese.

È veramente scorretto, a mio parere, che provvedimenti di tale importanza siano messi in discussione a pochi giorni dalla chiusura dei nostri lavori per le vacanze di Natale e soprattutto a pochi giorni dalla scadenza della data entro la quale dovrebbero essere adottati.

L'origine di questo disegno di legge risale, come ha detto poc'anzi l'onorevole Valsecchi, all'incontro dei ministri dei sei paesi del M.E.C. avvenuto nel maggio scorso. Sono passati alcuni mesi, nel corso dei quali il Governo avrebbe potuto benissimo presentare al Parlamento questo disegno di legge, consentendo così un'ampia discussione. E invece non l'ha fatto. Vi è qualcosa di surrettizio nell'atteggiamento del Governo, qualcosa che desta delle perplessità e soprattutto fa pensare che non vi sia concordanza di vedute tra i vari ministri. Il problema dell'accelerazione del mercato comune, del quale questo provvedimento mi pare sia l'unica espressione, è stato certamente dibattuto, non solo negli ambienti economici italiani, ma anche in quelli dei sei paesi. Alla base di questo provvedimento sta l'esigenza di approfittare della favorevole congiuntura economica che i paesi occidentali attraversano; proprio questa

è la ragione dell'acceleramento del mercato comune, ragione già esposta nell'incontro dello scorso maggio tra i ministri responsabili dei sei paesi e che in questi mesi è sempre stata alla base di ogni considerazione degli oltranzisti del M.E.C.

A parte il fatto che questa è una valutazione troppo labile per poter indurre all'accelerazione del trattato di Roma, con tutte le conseguenze che ciò implica per l'economia del paese; a parte il fatto che questa labilità di argomentazione si rivela evidente proprio perché questa favorevole congiuntura, che certamente occorre nel mondo occidentale, comincia ad essere messa in forse da vari eventi economici, anche in relazione ai fenomeni economici che si vanno manifestando negli Stati Uniti e che portano a pensare ad una recessione già in corso; a parte questi fatti, credo che si debba impedire che questo giudizio sulla favorevole congiuntura faccia perdere di vista i problemi di struttura che esistono nel nostro paese e che in definitiva non sono stati certamente risolti dall'entrata in vigore del mercato comune.

Ritengo anzi che proprio l'adozione del mercato comune abbia aggravato alcuni problemi strutturali del nostro paese e segnatamente il problema meridionale e le distanze tra il nord ed il sud, problemi strutturali che rappresentano un punto nodale della politica di qualsiasi governo e che costituiscono nell'insieme il punto dolente della situazione economica italiana.

Contro questo fragile argomento della congiuntura favorevole ve ne sono molti altri che consiglierebbero non di accelerare l'attuazione del M.E.C., ma di sospenderla o quantomeno di rinviarla. Vorrei ricordare all'onorevole Valsecchi che oltre all'articolo 14 vi è l'articolo 58 del trattato della Comunità economica nel quale si dispone che il passaggio dalla prima alla seconda fase di applicazione è condizionato alla constatazione che gli obiettivi essenziali siano stati effettivamente raggiunti e che gli impegni siano stati mantenuti dai paesi aderenti. Ora, onorevole ministro, non credo che ci troviamo di fronte a questa situazione. Nessuno dei problemi fondamentali posti dal trattato del mercato comune è stato effettivamente affrontato e risolto. Vorrei citare alcuni esempi che mi sembrano importanti perché sono legati a delle scadenze. L'articolo 54 parla dei diritti di stabilimento per i quali si doveva giungere ad un accordo entro il primo periodo, ma noi siamo ben lontani da una qualsiasi intesa a questo proposito tra i paesi aderenti,

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

anzi non vado errato affermando che i dissi tra i sei paesi proprio in materia di spostamento della manodopera sono sempre più profondi.

SABATINI. Vi è un recente accordo in materia che ella ignora.

FALETRA. Può darsi che io ignori questo accordo. Comunque, la verità è che allo stato dei fatti questo accordo sul diritto di stabilimento non è stato ancora portato a conoscenza del Parlamento.

Nessun accordo è stato raggiunto sulla politica agricola (non mi vorrà dire, onorevole Sabatini, che anche su questo punto è stato raggiunto un accordo). L'articolo 43 parlava di un margine di tempo di due anni per l'accordo sulla politica agricola, ma due e più anni sono passati e non vi è neanche l'avvio di un accordo. Non parliamo poi dell'armonizzazione dei sistemi tributari. Sì, si sta studiando questo problema, ma lo si fa da parecchi anni, forse da prima che si costituisse il mercato comune. Certo non sono del parere che si debbano livellare i sistemi tributari dei paesi aderenti senza un attento studio delle varie situazioni; però la verità è che allo stato dei fatti questa armonizzazione non vi è, e ciò comporta certamente discrepanze di cui abbiamo avuto ed abbiamo esempi evidenti nella nostra legislazione recente. La legge antimonopolio in Italia (ecco uno degli adempimenti ai quali era tenuto il nostro paese) non si è fatta e la Commissione non si è più nemmeno riunita. Alcuni elementi fondamentali del trattato, quelli che vengono chiamati appunto gli obiettivi essenziali, la politica dei diritti di stanziamento, la politica agraria, la politica tributaria, non sono stati raggiunti. Questa è la realtà.

Quindi il problema dell'acceleramento non riguarda questa situazione economica, che certo non lo consiglierebbe. Anzi, vi sono altri motivi, vorrei dire motivi anche più generali, che suggeriscono non tanto l'acceleramento, quanto piuttosto il rinvio delle scadenze. L'accordo tra i paesi del mercato comune europeo e gli altri paesi dell'Europa facenti parte dell'E.F.T.A. non è stato ancora raggiunto. Sì, abbiamo avuto ieri la notizia della istituzione di un nuovo organismo, l'O.C.E.D., e dobbiamo tenere conto delle dichiarazioni dell'onorevole Pella. La verità è che da queste dichiarazioni ottimistiche — è un giudizio che può appalesarsi anche affrettato, perché, ripeto, si tratta di notizie di ieri e dell'altro ieri — si può ricavare l'idea che si è raggiunto un indirizzo comune di alcune nazioni per il coordinamento di

una certa politica a carattere imperialistico verso i paesi sottosviluppati, sulla quale si sono trovati d'accordo, quindi, gli Stati capitalistici di tutta Europa. Tranne questo, non vi è nulla che possa far pensare che siano state superate le controversie che esistono tra i paesi del mercato comune europeo e gli altri paesi dell'E.F.T.A.

Ancora: il processo di distensione, nonostante tutto, malgrado le traversie che ha dovuto subire in questi ultimi mesi, ha favorito una ripresa di scambi fra l'est e l'ovest. Che effetto avrà questo acceleramento del mercato comune europeo su questo processo di avvicinamento, comunque su questo aumento di scambi tra le economie dell'est e le economie dell'ovest?

Inoltre, onorevole ministro, l'acceleramento del mercato comune europeo avvicina la data in cui le decisioni della Comunità europea non saranno prese più all'unanimità, ma a maggioranza; avvicina, cioè il momento in cui sarà più palese l'egemonia degli Stati più forti, in particolare dell'asse che si è creato tra Parigi e Bonn.

Arrivati a questo punto, mi pare che ben fragili siano i motivi economici a favore di questo acceleramento, vorrei dire addirittura privi di consistenza, mentre ben più forti appaiono i motivi che consigliano un rinvio. Allora, se non sono i motivi economici che inducono a questo acceleramento, evidentemente esistono motivi politici; e noi riteniamo che essi vadano ricercati nella politica che il nostro paese segue: politica di appoggio al pangermanesimo di Adenauer, all'oltranzismo tedesco, alla guerra fredda messa in atto dalla Germania occidentale. Proprio per sostenere queste posizioni, che anche in questi ultimi mesi hanno avuto una sottolineatura da parte del governo di Bonn, si scomoda la congiuntura e si pagano perfino prezzi che altrimenti sarebbero parsi troppo alti ad ambienti industriali italiani o tedeschi. Non starò qui a ricordare che le correnti di esportazione della Germania occidentale riguardano per il 27 per cento l'Inghilterra. Ed è evidente che questa politica di acceleramento del mercato comune porta a distorsioni e determina dissensi anche in seno agli ambienti industriali tedeschi.

Ma ciò che noi dobbiamo considerare è se in questa politica trovino soddisfazione le esigenze dei principali gruppi monopolistici italiani e stranieri, i quali, in definitiva, trovano in questa politica, che allontana e rende più difficile la realizzazione di prospettive migliori di quelle che si possono ritro-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

vare nel mercato comune, la garanzia che non si tratta comunque di una politica fatta a loro spese, ma a loro vantaggio. Questo dubbio non è più tale, onorevole ministro, se esaminiamo ciò che ha fatto il Governo del nostro paese per favorire, attraverso il trattato del mercato comune, i monopoli italiani e, in particolare, la Fiat.

Ho sott'occhio una serie di dati che riguardano, per esempio, l'industria automobilistica. Dal 1° luglio 1960 diminuisce del 10 per cento il dazio doganale, in applicazione del mercato comune; però, immediatamente dopo (questo è il canto del cigno dello statista di Ancona, l'onorevole Tambroni), il 22 luglio, si emana un decreto con il quale si aumenta l'I.G.E. e con cui praticamente, dai calcoli che ella, onorevole ministro, potrà riscontrare, passiamo dal 54 per cento di diritto doganale per le autovetture importate dai paesi della Comunità europea, al 54,10 per cento nel settembre 1960. Perciò all'abbattimento del 10 per cento dei dazi doganali è corrisposto un aumento tale delle imposte interne che, in definitiva, favorisce ancora una volta il monopolio Fiat e protegge più vigorosamente di prima l'industria automobilistica italiana.

Questa situazione ci dice come, in definitiva, il mercato comune serve proprio per favorire questi gruppi monopolistici e per attuare una certa politica economica che noi vorremmo che qui fosse ancora una volta discussa. Noi avremmo voluto che in questa occasione fosse stata esaminata la politica economica del Governo che porta a valutare le scelte fatte in questi anni, che hanno una linea di continuità dal Governo Tambroni al Governo Fanfani. Infatti quando, onorevole ministro, si comincia con il diminuire la benzina sotto il Governo Tambroni e poi si emana un decreto per eludere le barriere doganali abbassate dal mercato comune e favorire l'industria automobilistica, ed ora si elabora il piano autostradale per incrementare il mercato delle automobili, evidentemente si è sulla stessa linea politica. Non vi saranno le cariche della « celere », ma si pratica la stessa politica che allinea monopoli ed enti di Stato (ed è questo l'aspetto più caratteristico) sulle medesime posizioni.

È evidente, onorevole ministro, che su queste scelte fondamentali, su queste scelte che eludono i problemi fondamentali del paese, quali quelli del divario tra il nord ed il sud, dell'agricoltura, della disoccupazione, nonché il problema del cosiddetto sviluppo economico bilanciato in contrapposizione, con

una espansione produttiva che si manifesta solo in alcuni settori ed in talune zone del paese, cioè in contrapposizione con uno sviluppo disarmonico, su queste scelte — dicevo — sarebbe stato necessario, in questa aula, oggi, proprio in occasione dell'acceleramento del M.E.C., svolgere un'ampia discussione.

Ci sia consentito, infine, di rilevare, onorevole ministro, che la Camera, nell'imminenza delle ferie natalizie, pressata dalla legge sui fitti, che diventa più importante ed urgente di qualsiasi altro problema, non può, in sole ventiquattr'ore, discutere adeguatamente un argomento così importante come quello di cui si tratta. Quindi la discussione viene elusa ed in tal modo non abbiamo necessariamente una visione chiara della posizione e delle scelte che il Governo opera: ad esempio, non ci è dato di vedere (e questo è l'aspetto più interessante) quanto realmente il provvedimento influisca sull'aumento dell'esportazione nella zona del M.E.C. stesso o quanto influisca sulle linee della nostra politica economica la penetrazione del capitale straniero che sta avvenendo nel nostro paese proprio tramite l'adozione del mercato comune.

Per tali ragioni il gruppo comunista si oppone a questo provvedimento, che riteniamo affrettato e dannoso per l'economia del paese.

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

RESTIVO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge, che oggi viene all'esame della Camera e ha già ricevuto l'approvazione del Senato, si inserisce in una fase particolarmente felice della politica di attuazione del mercato comune europeo. Sotto questo riflesso, a me sembra che debba accogliere l'osservazione di metodo fatta poc'anzi dall'onorevole Faletra: che cioè, in rapporto alla valutazione degli aspetti tecnici del provvedimento, sia prevalente, ai fini del nostro dibattito, l'apprezzamento del suo valore, nello svolgimento di una direttiva, di cui anche oggi noi riteniamo di potere affermare gli utili risultati, in contrasto con le conclusioni dell'onorevole Faletra.

Il presupposto, infatti, dal quale muove la proposta del Governo, è proprio la constatazione dei risultati conseguiti in questi primi anni di attuazione del M.E.C., e quindi la constatazione dell'esigenza, denunciata dalla stessa spinta degli operatori economici, di un acceleramento rispetto ai tempi inizialmente previsti, per il graduale realizzarsi della Comunità economica europea. Questa constata-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

zione, che ha già costituito motivo di ampie discussioni nell'ambito del nostro Parlamento in sede di esame della nostra politica economica generale, è per altro alla base di provvedimenti che l'onorevole Faletra stesso riconosce collegati in una continuità che la democrazia cristiana può ben rivendicare come espressione della sua coerenza nel concreto tradursi nei fatti delle proprie enunciazioni programmatiche...

FALETRA. Spero che Valletta mandi al segretario della democrazia cristiana un biglietto di ringraziamento!

RESTIVO. Comunque, onorevole Faletra, il fatto stesso che nella motivazione del suo dissenso ella non abbia potuto muovere contestazioni precise, riferite alla realtà della nostra situazione economica, ma sia rimasto nell'ambito delle tesi ormai logore che, in ordine al mercato comune ed alla generale politica del paese, il suo gruppo da molto tempo demagogicamente agita e il fatto che la sua polemica non riesca ad ancorarsi a precisi dati, rivelano la difficoltà di una seria critica a questa politica del mercato comune.

Noi veniamo qui oggi ad accogliere nel nostro ordinamento giuridico i criteri concordati fra i rappresentanti degli Stati membri della Comunità nel maggio del 1960, secondo un'intesa nata dalla valutazione unanime di una situazione di sviluppo.

Siamo in una congiuntura favorevole che non vedo annuvolata da inizi di recessione (sono più ottimista dell'onorevole Faletra).

FALETRA. Sono pessimisti i due milioni di disoccupati...

RESTIVO. I disoccupati diminuiscono e la politica del mercato comune contribuisce indubbiamente anche ad attenuare la gravità di questo problema. (*Commenti a sinistra*).

Che voi, colleghi dell'estrema sinistra, non vogliate ammettere un progresso, come quello che in Italia si registra, dimostra la debolezza di alcune vostre troppo vecchie impostazioni e del vostro abusato armamentario polemico. Un certo rinnovamento del vostro spirito critico potrebbe essere più utile alla dialettica dei nostri dibattiti...

FALETRA. Sono vecchi i problemi: la depressione del Mezzogiorno, la crisi dell'agricoltura, la disoccupazione!

RESTIVO. Ma è proprio in ordine alla soluzione di questi vecchi problemi che si avvertono i segni nuovi, i segni della rinascita del paese; e questi segni sono nella chiarezza dei fatti. (*Commenti a sinistra*).

Ma torniamo al tema specifico del disegno di legge. Io non ritengo che relativamente

ad esso possa accettarsi il rilievo di una posizione contraddittoria tra l'obiettivo di un « disarmo doganale » e la determinazione di una cinta doganale esterna che, si dice, rischierebbe di comprimere l'economia dei sei paesi. Il rilievo non ha fondamento alcuno, perché tutta la politica del mercato comune è decisamente orientata verso l'espansione dell'economia di ogni singolo Stato, compreso nella nuova area del mercato europeo, e la stessa cinta tariffaria esterna è prevista in una preminente funzione propulsiva dell'economia dei paesi della comunità.

Né va confuso un problema di tariffe doganali con un problema di ristorni e di conguagli.

Vi sono certamente onorevole Faletra, accanto a quella di cui siamo chiamati oggi a trattare, altre grosse questioni che il mercato comune pone, con scadenze che non debbono trovarci impreparati. E non vi ha dubbio che l'attuale provvedimento, insieme a un'accelerazione nella tendenza al livellamento delle tariffe doganali tra i paesi del M.E.C., implica un più rapido svolgimento di alcuni temi, su cui il Parlamento dovrà tempestivamente pronunciarsi.

Ma è anche la considerazione di queste prospettive che porta a ribadire, sulla base di una serena valutazione dei problemi, la necessità di una pronta definizione della legge di cui discutiamo.

È opportuno, in proposito, sottolineare che, nei suoi aspetti formali, la delega richiesta dal Governo è strettamente vincolata ad una serie di principi che rispecchiano una osservanza assai rigorosa del disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

L'esercizio della delega, inoltre, implica un costante riferimento al parere della Commissione parlamentare che opera in materia di tariffe doganali; elemento questo che rappresenta una garanzia di continua e vigilante presenza del Parlamento.

Si è voluto, pertanto, appositamente escludere, attraverso la richiesta di delega di cui alla legge in esame, ogni interpretazione estensiva della delega già concessa al Governo in rapporto alla legge di ratifica del trattato di Roma; come ugualmente non si è creduto di potersi avvalere di un'applicazione estensiva della delega in materia di tariffe, che pure è stata recentemente rinnovata con la legge del 1959. In questa rigorosa impostazione formale del provvedimento vi è una volontà di cui il gruppo della democrazia cristiana è lieto di dare atto al Governo: la volontà di muoversi, anche in questo campo,

col sostegno della più ampia e continua collaborazione del Parlamento, perché gli sviluppi della nostra politica di unità europea possano, nel modo più rapido ed efficace, riflettersi sul ritmo del progresso del paese. (*Applausi al centro*).

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

SABATINI. Il tema di questa discussione è veramente di notevole importanza. Io personalmente, forse per la mia incompetenza in materia giuridica, ho persino il dubbio che i provvedimenti contenuti nel disegno di legge siano indispensabili. Infatti, il trattato sulle tariffe doganali è stato approvato dal Parlamento ed in esso era implicita la delega al Governo.

Comunque, prendo occasione da questo dibattito per sottolineare alcuni elementi di carattere politico. In primo luogo, rilevo che questo è un atto di politica europeistica, il che ha una sua importanza dato che si tratta di una linea politica che potrà non essere condivisa dai comunisti, ma che sta portando a risultati concreti. I colleghi comunisti, quando discutemmo il trattato del mercato comune, si opposero affermando che esso avrebbe causato danni alla nostra economia.

È vero proprio l'opposto. Il trattato ha stimolato l'economia italiana, tanto che, in due anni di applicazione, abbiamo registrato una notevole ripresa dell'attività produttiva ed economica.

Sono stati stimolati anche gli scambi commerciali con i sei paesi della Comunità: non ho i dati esatti, ma nell'ultimo anno gli scambi commerciali con i paesi della Comunità hanno superato il 50 per cento di aumento. Quindi le affermazioni di opposizione che si fanno in ordine a questo provvedimento, rispondono unicamente ad un atteggiamento preconcetto.

Il problema dell'acceleramento dell'applicazione del trattato è stato oggetto di discussione all'Assemblea parlamentare europea: tutti i settori di esso, dai socialisti ai democristiani ed ai liberali, si sono dichiarati favorevoli data l'esistenza di una condizione che favorisce e consiglia tale acceleramento. Dirò di più: i sindacati, che hanno approvato in Europa i trattati concernenti la politica di sviluppo europeistica, sono essi pure favorevoli a questo acceleramento. Non sono soltanto i colleghi comunisti ad interpretare gli interessi dei lavoratori: in tutti e sei i paesi della Comunità vi sono il consenso e l'incoraggiamento delle forze sinda-

cali alla politica europeistica ed al suo acceleramento.

La ragione fondamentale che ha spinto prima l'Assemblea parlamentare europea e poi il Consiglio dei ministri dei sei paesi ad accettare il principio dell'acceleramento del trattato è dovuta alla situazione delle condizioni oggettive dello sviluppo economico. Oggi il progresso tecnico è in aumento, notevoli sono i tassi di produttività, si richiedono sempre più ampi spazi economici per attuare piani razionali di produzione e da tutto ciò consegue un miglioramento del tenore di vita.

Le esigenze tecniche hanno finito per costituire un elemento di pressione nei riguardi degli stessi politici costretti ad adeguarsi alla situazione reale. Ma, al di sopra di tutto ciò, vi è l'interesse comune a far sì che la solidarietà attualmente in atto possa essere tradotta in un impegno politico comune, poiché si avrà veramente l'Europa il giorno in cui dai trattati di carattere economico si passerà ad una comunità più ampia, di carattere politico. Ci si preoccupa, quindi, che, accelerando l'esecuzione del trattato, si aumentino anche i poteri del Consiglio dei ministri ed io credo che, da un punto di vista politico, se potessimo aumentare anche i poteri che nel trattato stesso sono stabiliti a vantaggio della politica comunitaria, ne deriverebbero vantaggi effettivi anche agli effetti della lotta per il miglioramento delle condizioni di vita dei ceti maggiormente bisognosi.

Non è vero che non vi sia da parte del Governo e degli organi comunitari un'azione che porti ad un acceleramento delle condizioni poste dal trattato.

Si è voluto accennare al problema del diritto di stabilimento. Ebbene, sulla materia è in fase di attuazione il regolamento presentato dalla commissione esecutiva. Tale regolamento avrà una certa gradualità di attuazione, conformemente a quanto stabilito dallo stesso trattato, ma in esso sono contenute proposte di accelerazione.

Ma oggi non è tanto questo il problema, poiché vi è richiesta di manodopera da parte di alcuni paesi. Si potrebbe benissimo, quindi, anche senza questo strumento, andare incontro a determinate aspirazioni. Il problema di oggi è di avere una manodopera meglio qualificata e preparata, per far fronte alle esigenze della nostra stessa economia.

Si è detto che non si è dato neppure l'avvio all'impegno di addivenire ad una politica agricola comune. Evidentemente l'onorevole Faletra non segue questi eventi, perché ha dimostrato di ignorare che fin dal luglio

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

scorso la Comunità europea ha proposto di dare un'impostazione di politica agraria comune, impostazione che oggi è all'esame del Consiglio dei ministri e di una commissione speciale, è oggetto di continui approfonditi studi e ha già registrato, da parte del Consiglio dei ministri, l'approvazione in otto punti.

Pertanto, anche il settore agricolo potrà beneficiare dell'accelerazione. E ciò deve essere salutato con favore anche dai colleghi dell'estrema sinistra, in quanto non si riuscirà a difendere gli interessi dei lavoratori chiudendosi nell'ambito di mercati troppo ristretti: un orizzonte più ampio, un'impostazione europea darà maggiore respiro ai problemi dell'agricoltura, cosa che, ripeto, non è possibile chiudendosi in una sorta di autarchia nazionale. (*Interruzioni a sinistra*).

Questi sono i motivi politici che ci portano a dissentire da voi, colleghi di sinistra, quegli stessi motivi che tendono a rafforzare l'economia europea, come premessa di un rafforzamento politico, affinché l'Europa abbia la possibilità di dire la sua parola nel concerto mondiale e far sì che il patrimonio ideale, culturale e politico dell'Europa abbia il suo peso anche in rapporto alla risoluzione di problemi più ampi.

L'acceleramento del mercato comune europeo è collegato con altri problemi: tra l'altro, con quello dell'assistenza ai paesi sottosviluppati. L'accordo firmato ieri a Parigi ha allargato l'ambito della collaborazione economica, estendendola al Canada ed agli Stati Uniti, soprattutto allo scopo politico di riuscire ad attuare determinati aiuti ai paesi sottosviluppati, per farli progredire... (*Interruzione del deputato Faletra*).

Questo non potrà essere fatto con i criteri seguiti dal comunismo, le cui direttive sono in contrasto con gli interessi dei vari paesi.

Ritengo, pertanto, che questo provvedimento giovi ai paesi europei, giovi alla politica dei paesi democratici e, in ultima analisi, giovi ai lavoratori, perché i lavoratori vogliono vivere liberi e vogliono progredire con i metodi della libertà e non con quelli del collettivismo.

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

Ha facoltà di parlare il relatore onorevole Valsecchi.

VALSECCHI, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, penso che i motivi politici che sottendono la discussione che si è svolta siano stati sufficientemente illustrati, sicché

a me, come relatore, non resta che constatare che ovviamente, partendo da presupposti politici diversi, le conclusioni cui si arriva sono anche diverse.

Ma qualcosa vorrei dire su quanto, in modo più attinente al provvedimento, ha detto l'onorevole Faletra. Egli mi ha ricordato che, prima degli articoli 14 e 15 da me citati, esiste un articolo 8. Io vorrei ricordare che, prima dell'articolo 8, esiste un articolo 2 (dal momento che l'articolo 1 dice semplicemente che le parti contraenti istituiscono una Comunità economica europea). E l'articolo 2, onorevole Faletra, introduce un principio che non bisogna mai dimenticare quando trattiamo, in queste fasi temporali, il problema di cui ci occupiamo.

Dice, infatti, quell'articolo: « La Comunità ha il compito di promuovere mediante l'istituzione di un mercato comune il graduale avvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri ». Si tratta, come si vede, del principio della gradualità che governa tutta questa materia.

Si è asserito che si vuole andare troppo in fretta; ma il mercato comune prevede il periodo transitorio in dodici anni aumentabili a quindici, periodo che non è neppure troppo corto e durante il quale si deve gradualmente ricercare l'armonizzazione delle varie politiche economiche per pervenire ad una politica comune. Cosicché oggi non facciamo altro che fare un passo in avanti in ordine a questa gradualità che governa tutto il movimento delle operazioni del trattato. E se è vero che l'articolo 8 stabilisce al punto 3°) che il passaggio dalla prima alla seconda tappa è condizionato dalla constatazione essenziale che gli obiettivi specificamente fissati nella prima tappa siano stati effettivamente raggiunti, è altresì vero che noi siamo semplicemente a poco più della metà della prima tappa. Non siamo, cioè, ancora pervenuti al momento (fine della prima tappa) in cui può e deve essere invocata la norma di quest'articolo e può e deve essere emesso un giudizio su quanto è stato fatto e su quanto deve essere fatto.

Conosco la discussione che si fa su questa materia che evidentemente si può riassumere in questa frase: ciò che è stato fatto è stato fatto da tutti e da tutti rispettato? Sappiamo che, al riguardo, la stessa Comunità, attraverso i suoi organi, sta accuratamente indagando al livello dei singoli Stati membri, per accertare se siano state commesse violazioni in dipendenza delle norme di applicazione e di attuazione iniziale del trattato. Ma proprio

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

per questo l'articolo 8 sarà bene invocarlo tra un paio di anni allorquando sia venuta a scadere la prima tappa e noi saremo legittimamente autorizzati ad emettere un giudizio. (*Interruzione del deputato Faletra*).

L'acceleramento, per altro, della riduzione delle tariffe doganali non può essere intesa nel senso di un accorciamento dei tempi fissati. Almeno così io la intendo. Quindi, rimane ancora inalterato il principio della divisione delle tappe così come sono state previste; la prima ha una durata di 4 anni allo spirare della quale evidentemente saremo in grado di valutare esattamente come stanno le cose.

Per la politica agricola, posso far mie le osservazioni dell'onorevole Sabatini.

In quanto all'armonizzazione dei sistemi fiscali, si tratta di uno dei grossi temi della politica comune, per il quale si stanno conducendo studi alla cui conclusione io mi auguro si pervenga molto prima dello scadere del periodo transitorio. Ma nessuno, tanto meno io, può pensare di pervenire all'unificazione l'anno venturo o fra due anni. Evidentemente, vi è anche qui una questione di avvicinamento graduale, che tanto più in fretta sarà realizzato quanto più solleciti saranno i vari Parlamenti nell'adottare le disposizioni atte ad armonizzare i sistemi stessi.

Quanto alle leggi antimonopolio — è anche questo un vecchio *leitmotiv* — il trattato comune nella parte in cui si preoccupa della politica delle intese, assume il carattere di un documento essenzialmente antimonopolistico. Qui si può asserire cosa diversa; ma sono convinto di quanto dico e tengo appunto a ribadirlo.

Se poi si vuole invocare il fatto di un mancato accordo fra il M.E.C. e l'E.F.T.A. per infirmare le deliberazioni che hanno portato all'accelerazione della riduzione dei dazi doganali, dirò che tutto ciò, in questa sede, non mi commuove molto, in quanto il mercato comune non intende essere limitato ai sei paesi che l'hanno istituito. Altri vi possono aderire accettandone sia i vantaggi sia gli obblighi, ma non vi si può aderire escludendo gli oneri e pretendendo di godere solo i vantaggi. La speranza del mercato comune è di poter vedere dilatate le proprie frontiere verso altri paesi, che vi prendano parte sul piede di parità. Se dobbiamo constatare il fatto che ciò non si è ancora potuto verificare, ciò non vuol dire che non debba rimanere perennemente inoperante la volontà delle parti contraenti di allargare il mercato comune. In mancanza della dilatazione del

mercato comune, vi deve essere la ricerca doverosa, direi quotidiana, di formule di intesa con i paesi dell'E.F.T.A. e con altri paesi. E ben lungi, infatti, dallo spirito del trattato l'idea di creare un sistema autarchico, all'ombra del quale i sei paesi possano vivere separatamente dagli altri. Noi oggi cerchiamo di fare un passo avanti verso il disarmo doganale interno, e ciò rappresenta un impegno per un ulteriore passo avanti verso i paesi terzi, perché tutta l'economia che ha ispirato il trattato obbedisce al concetto di liberalizzazione aperta a tutti i paesi.

Un solo appunto vorrei fare circa il peso del complesso fiscale gravante sui prodotti importati. Come dissi ieri in Commissione, questo è un fenomeno che non si può semplicemente riassumere in due percentuali: quella del 54 e quella del 54,10 per cento. Se ne devono valutare le componenti e separare il dazio doganale, oggetto delle proposte di riduzione del disegno di legge di delega, dall'aliquota di congruaggio all'importazione, corrispondente all'aliquota di ristorno alle esportazioni.

Questa aliquota è stata recentemente (nel mese di luglio) riveduta, perché noi eravamo rimasti fermi — e lo debbo ricordare affinché rimanga agli atti — alla legge del 1954 che determinava quattro aliquote di ristorno: dell'1, del 2, del 3 e del 4 per cento; aliquote che venivano utilizzate a discrezione del ministro in dipendenza, fra l'altro, delle somme messe a disposizioni dell'erario, ma che non ubbidivano ai principi fissati negli articoli 95 e 96 e soprattutto 97 del trattato, il quale ultimo stabilisce: « Gli Stati membri che riscuotono l'imposta sulla cifra d'affari in base al sistema dell'imposta cumulativa a cascata, possono, per quanto riguarda le imposizioni interne che applicano ai prodotti importati o i ristorni che applicano ai prodotti esportati, procedere alla fissazione di aliquote medie ».

Si è fatta, dunque, l'operazione di revisione dei ristorni in applicazione di questo articolo.

Il discorso potrà essere fatto sull'effettiva misura di queste aliquote, ma essa è stata calcolata dai competenti uffici in modo che corrispondesse all'effettivo gravame di imposta interna che si restituisce all'esportazione o che si impone alla importazione. Tutto questo non ha nulla a che vedere con i dazi, che continueranno la loro vita e sono destinati a cadere.

Semmai il problema sarà di ridurre quelle tariffe di imposizione indiretta; ma il discorso

a questo punto si sposta su un altro settore. Debbo dire questo molto chiaramente, perché anche nel meccanismo stesso della imposizione indiretta all'interno, della restituzione alla esportazione e della imposizione di una uguale aliquota come diritto compensativo alla importazione, non si può in alcun modo ravvisare il principio di una qualsiasi politica protezionistica verso qualsiasi settore dell'attività nazionale. Il problema infatti riguarda tutti, dal più grande al più piccolo dei produttori. Ciò corrisponde ad una chiara logica fiscale, che anche in questo caso è in perfetta aderenza ai dettami del trattato.

Detto questo, credo di poter ribadire, rispondendo anche al dubbio sollevato dall'onorevole Sabatini, la necessità di questo disegno di legge di delega. La legge di delega cui l'onorevole Sabatini ha fatto riferimento, quella cioè relativa alla tariffa doganale, dispone il movimento in ribasso delle tariffe *erga omnes*, mentre nel caso presente noi ci preoccupiamo di attuare una riduzione di tariffe valida all'interno degli Stati membri. Occorre quindi una legge che autorizzi il Governo, assistito dalla competente Commissione parlamentare, a procedere a queste riduzioni sulle quali mi onoro di invocare il consenso del Parlamento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro delle finanze.

TRABUCCHI, Ministro delle finanze. Signor Presidente, onorevoli deputati, il dubbio che ha qui sollevato l'onorevole Sabatini è stato per la verità anche un dubbio degli organi governativi. Anche per noi, fino ad un certo momento, è rimasto incerto se gli strumenti di delega avuti dal Parlamento potessero valere anche per l'adozione dei provvedimenti per i quali, invece, chiediamo una delega nuova. Sono poi prevalsi e gli argomenti tecnici che qui ha portato l'onorevole Valsecchi, sui quali non ritorno, e gli argomenti politici portati dall'onorevole Restivo, nel senso cioè di voler venire davanti al Parlamento per chiederne l'autorizzazione ogni qualvolta potessero essere anche solo messi in dubbio, in relazione alla norma costituzionale, i limiti del potere delegato al Governo.

Questa è stata la sola incertezza, onorevole Faletra, da noi avuta e questo è stato l'unico argomento, oltre a quello delle crisi politiche che ella ben conosce, che ha fatto sì che il provvedimento venisse presentato al Senato solo il 15 novembre 1960, quando, del resto, mancava ancora un mese e mezzo a quel 31 dicembre che costituisce la data alla quale

dovrà riferirsi il provvedimento delegato che dovremo emanare.

Devo dire, anche per debito di assoluta lealtà, che il provvedimento non risale nella sostanza né al Governo attuale né a quello che lo ha preceduto, perché gli impegni internazionali sono stati presi nello scorso marzo, come l'onorevole Faletra ben ricorda, quando era in carica un altro Governo, come questo democristiano, che riteneva di interpretare la volontà del Parlamento ed i principi da questo adottati nell'applicazione del trattato di Roma approvando l'attuazione accelerata del trattato stesso sui punti dei quali discutiamo.

Proprio qui sta la questione politica. Quando è stato approvato il trattato di Roma, è stato approvata una determinata direttiva dalla quale il Governo neanche volendo, e certamente non vuole, potrebbe distorgliersi: la direttiva verso l'unificazione economica europea nei limiti dei sei paesi attualmente associati e degli altri che potranno in avvenire aderire al mercato comune europeo. Naturalmente sono state poste norme per garantire la gradualità di applicazione del trattato sotto vari punti di vista. Sotto il punto di vista tecnico si tratta di norme che stanno studiandosi e applicandosi, per l'unificazione fiscale, per l'unificazione del diritto di stabilimento, e così via. Qui si tratta di prendere in considerazione tutta una tradizione, tutto un complesso legislativo, tutta una struttura economica e sociale delle varie nazioni per trovare delle norme che possano permettere il passaggio da economie più o meno isolate, più o meno chiuse, ad una economia unificata, passaggio che non può essere effettuato se non con una serie di accorgimenti di natura tecnica che esigono studi, tempestività e gradualità di applicazione.

Furono, invece, dettate altre norme di gradualità puramente ispirate alla necessità di non creare sul mercato situazioni anormali, per le quali il mercato stesso avrebbe potuto reagire in modo non regolare: fra queste, le norme circa l'applicazione graduale delle riduzioni delle tariffe doganali, dove la modificazione era in diminuzione, e quelle relative all'applicazione graduale degli aumenti delle tariffe esterne comuni là dove le modificazioni dovevano avvenire in aumento.

Si pensava giustamente, quando il trattato di Roma è stato firmato, che la gradualità dell'applicazione avrebbe permesso l'instaurarsi di regimi di scambi commerciali tali da poter permettere naturalmente la riduzione dei dati senza scosse per l'economia.

La situazione economica che si è creata, per cui gli scambi internazionali hanno avuto (sono le statistiche che ne parlano) uno sviluppo maggiore di quello che poteva essere sperato, ha dimostrato che, da questo punto di vista, i termini fissati erano anche troppo lunghi, sia perché lo stesso instaurarsi del mercato comune ha fatto sviluppare i commerci, sia perché la contingenza ha portato ad un periodo di maggiore attività economica in tutta l'Europa, onde gli scambi stessi ne sono stati facilitati. Sarebbe stato, secondo me, veramente dannoso non attuare immediatamente quei provvedimenti che erano stati previsti e graduati nel tempo per soli motivi economici, perché i provvedimenti di natura fiscale debbono, quando è possibile, essere attuati nel momento migliore in modo che le conseguenze economiche che si desiderano possano realizzarsi col minor danno e col maggior vantaggio possibile.

È stato constatato, proprio in relazione alla congiuntura economica in atto, che questo era il momento migliore per arrivare ad applicare la norma sulla riduzione dei dazi, perché non si prevedeva, alla firma del trattato, lo svolgimento di fenomeni economici pari a quelli che di fatto si sono avuti.

E se poi fosse vero ciò che pensa l'onorevole Faletra cioè che, non certamente in un momento prossimo, ma in un periodo successivo vi potrà essere la possibilità di recessione, maggior ragione vi sarebbe per applicare immediatamente, fino a che siamo ancora in una fase di sviluppo, quelle norme da cui pensiamo dipenda un nuovo stimolo per una ripresa economica che potrebbe proprio opporsi al fenomeno naturale della sinusoide che normalmente è caratteristica dei cicli economici. Ration per cui, dal punto di vista tecnico, impostando il problema sul piano della politica adottata con la firma del trattato per il mercato comune, il Governo ritiene di poter tranquillamente chiedere che il provvedimento di cui oggi si tratta venga approvato.

L'onorevole Faletra ha colto l'occasione per fare alcune critiche anche su argomenti che possono essere considerati estranei alla discussione odierna. Ritengo però che tali critiche meritino da questo banco una immediata, sia pure brevissima, confutazione.

Si è parlato dei provvedimenti di ristorno in materia di imposta generale sull'entrata. Giustamente ha rilevato l'onorevole Valsecchi che non si tratta di materia doganale, ma di altro tipo di tributo. Comunque, dal punto di vista storico, posso dire che il prin-

cipale di quei provvedimenti, il primo, quello sul cui contenuto l'onorevole Faletra ha appuntato la sua critica, non è stato predisposto da questo Governo, né dal Governo che lo ha preceduto — e l'onorevole Valsecchi può farne testimonianza — perché era stato già approvato in linea di massima (mancava soltanto la delega) dal Governo Segni, che ha rassegnato le dimissioni nella primavera di quest'anno. Questo dico perché a ciascuno va dato il suo e la storia ha le sue esigenze, anche quando si tramuta in una modesta cronaca ministeriale e parlamentare.

Devo aggiungere anche che il provvedimento dei ristorni in materia di imposta generale sull'entrata non è basato sulla volontà di facilitare l'una o l'altra industria, tanto è vero che è stato studiato per tutto il complesso di voci sulle quali principalmente ha incidenza l'imposta generale sull'entrata. Ed è stato studiato così proprio perché, fino a quando non sarà attuata una politica fiscale comune, è pur necessario assicurare l'equiparazione dei nostri prodotti a quelli stranieri, in modo da garantire la concorrenza pacifica su tutti i mercati di tutti i prodotti. E non è vero che possa essere favorevole allo sviluppo della concorrenza ogni provvedimento che sia attuato a favore dell'importazione o dell'esportazione, se analogo provvedimento non viene preso anche al di là delle frontiere. Quando si parla di ristorno in materia di imposte sulla circolazione dei beni, la questione principale da considerare è se, attraverso i ristorni, i singoli prodotti — quelli dell'Italia, della Germania, della Francia, dell'Olanda, del Belgio — si vengano a trovare in uno stato di piena parità. E noi possiamo dire che proprio per le aliquote di ristorno che sono state qualche mese fa approvate non si è andati certo al di là di quella che è l'incidenza diretta e indiretta dell'I.G.E. sui singoli prodotti.

FALETRA. In materia fiscale non valgono le intenzioni, valgono i fatti.

TRABUCCHI, *Ministro delle finanze*. Il fatto concreto è che quelle aliquote sono state studiate in relazione all'incidenza diretta e indiretta dell'I.G.E. Basterebbe che l'onorevole Faletra, il quale conosce benissimo anche i dati economici, mettesse a confronto il gettito complessivo dell'imposta generale sull'entrata con il prodotto complessivo dell'industria, per accorgersi che una incidenza dell'8 per cento è, se mai, meno che normale.

Ma, poiché di I.G.E. ve ne è una parte che riguarda i servizi, si può ritenere con esattezza che anche un 8 per cento che fosse

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 DICEMBRE 1960

generale corrisponderebbe ad una incidenza normale. In realtà, per alcuni prodotti, perché vi erano ragioni per facilitarne l'introduzione in Italia, specialmente a favore dell'agricoltura, alcuni ristorni sono stati tenuti in misura ancora inferiore, ma devo qui pubblicamente affermare che in nessuno di questi provvedimenti vi è stato un contenuto di natura protezionistica ma solo un contenuto tecnico: il ristorno dell'incidenza effettiva.

FALETRA. Le sarò grato, onorevole ministro, se mi farà avere i conteggi.

TRABUCCHI, *Ministro delle finanze*. Senz'altro. Del resto, sono oggetto di discussione anche in sede internazionale e quindi sono ultrapubblici.

Posso aggiungere ancora che tutti i provvedimenti che vengono presi per attuare celermente la politica del mercato comune non possono essere concepiti come provvedimenti contrari a quella che può essere una politica di commercio con gli altri Stati al di fuori del mercato comune. La volontà dell'Italia di stringere, per quanto possibile, i colloqui anche fra paesi del mercato comune e paesi cosiddetti dell'E.F.T.A. è ultradimostrata anche da fatti recenti. L'Italia desidera aumentare i rapporti anche con i paesi che sono al di là del mondo economico occidentale. Credo di poter interpretare il pensiero anche dei gruppi di maggioranza dicendo che l'Italia desidera aumentare in tutti i sensi gli scambi commerciali perché ritiene che tale aumento porti ricchezze dappertutto e riesca anche (molto meglio dei sistemi autarchici di altri tempi, forse ancora desiderati da qualcuno) a portare al lento ma sicuro sviluppo dell'economia di tutte le nazioni.

Ciò non toglie che, creando un forte gruppo economico come quello dei sei, si possa anche avere una capacità maggiore d'interscambio e, soprattutto, d'interscambio concepito su piede di parità e, quindi, anche dal punto di vista delle strutture e delle resistenze economiche, su un piede che renda possibili scambi non governati da azione politica, ma da quel regime di concorrenza che, alla lunga, è quello che, perlomeno sul piano internazionale, meglio garantisce il progresso economico e sociale.

Naturalmente è da dirsi che, con tutto ciò, non si possono trascurare altri problemi,

che non solo stiamo studiando, ma che riteniamo possano trovare avviamento alla loro soluzione da uno sviluppo particolare della nostra economia. Non vi è dubbio, infatti, che anche i problemi specifici delle zone depresse, fra cui non possiamo mai dimenticare che alcune sono zone italiane, possano trovare maggior facilità di rimedio e di compenso se si possono facilitare gli scambi internazionali e se tutta l'economia nazionale, meglio ancora se tutta l'economia europea, può essere portata a livelli maggiori. Su una economia più ricca è più facile e di sicuro risultare anche il prelevamento di ciò che è necessario per portare le zone depresse al livello uguale o tendenzialmente uguale a quello in cui si trovano le zone migliori.

Non voglio aggiungere altro perché già molto hanno detto gli onorevoli Restivo e Sabatini, che ringrazio per l'appoggio dato al disegno di legge governativo; ma ringrazio anche l'onorevole Faletra che mi ha dato l'occasione di poter fare alcune precisazioni, compresa quella relativa alla correttezza del contegno del Governo, il quale ha proposto tempestivamente il disegno di legge ed è sempre pronto, come è stato fino ad ora, a discutere anche la politica economica, sia interna sia estera, naturalmente senza mettere in discussione quegli impegni internazionali che il Parlamento ha votato e dei quali il Governo non può essere che l'esecutore secondo i principi voluti dal potere legislativo.

Penso che gli onorevoli deputati avranno, dall'esame di ciò che è stato scritto e dai chiarimenti che sono stati qui dati, elementi sicuri per poter approvare questo disegno di legge, che è di natura economica ma si inserisce nella politica che il Governo italiano segue con l'appoggio della maggioranza del Parlamento. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Rinvio ad altra seduta l'esame degli articoli.

La seduta termina alle 13,45.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI