

N. 3199-570-847-1152-1185  
1210-1385-2962-2973-A-quater

# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE (LAVORI PUBBLICI)

(RELATORE **QUILLERI**, *di minoranza*)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI  
(**LAURICELLA**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO  
(**RESTIVO**)

COL MINISTRO AD INTERIM DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(**COLOMBO EMILIO**)

COL MINISTRO DEL BILANCIO  
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
(**GIOLITTI**)

COL MINISTRO DELLE FINANZE  
(**PRETI**)

COL MINISTRO DEL TESORO  
(**FERRARI-AGGRADI**)

E COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE  
(**DONAT-CATTIN**)

*nella seduta dell'11 marzo 1971*

Norme sull'espropriazione per pubblica utilità, modifiche ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata

E SULLE

## **PROPOSTE DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DI LISA, SQUICCIARINI, FOSCHI, BODRATO, DONAT-CATTIN, GERBINO, FRACANZANI, GIORDANO, BOTTA, ISGRO', MARCHETTI, MAGGIONI, SENESE, MIROGLIO, GIRAUDI, IMPERIALE, RUSSO FERDINANDO**

*Presentata il 18 ottobre 1968*

Modifiche alla legge 18 aprile 1962, n. 167,  
concernente l'edilizia economica e popolare

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GERBINO, BIANCHI FORTUNATO, FOSCHI, ISGRO', RUSSO FERDINANDO, GULLOTTI, IMPERIALE, SENESE, DALL'ARMELLINA, BODRATO, STORCHI, BIANCHI GERARDO, BELCI, COCCO MARIA, BOLOGNA, PATRINI, BARBERI, AZZARO, PAVONE, PREARO, MATTARELLI, BARDOTTI, REALE GIUSEPPE, GIOIA, NUCCI, PUCCI**

*Presentata il 17 gennaio 1969*

Finanziamenti per opere di edilizia abitativa a totale carico dello Stato

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERAGNOLI, TODROS, AMENDOLA PIETRO, Busetto, VETRANO, CIANCA, GIANNINI, FERRETTI, CICERONE, FIUMANO', TAGLIAFERRI, NAPOLITANO LUIGI, NATOLI, TERRAROLI, RE GIUSEPPINA**

*Presentata il 6 marzo 1969*

Norme in favore dei lavoratori alloggiati in abitazioni improprie

**d'iniziativa del Deputato ZAFFANELLA**

*Presentata il 13 marzo 1969*

Concessione agli Istituti autonomi case popolari di contributi suppletivi per realizzazioni edilizie sovvenzionate già ultimate o in corso di ultimazione, per le quali gli affitti praticati o da praticare risultano essere sperequati per effetto di costi straordinari incontrati o per la mancata concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**AMENDOLA PIETRO, Busetto, RE GIUSEPPINA, BERAGNOLI, TODROS, CIANCA, COCCIA, FERRETTI, MARMUGI, OLMINI, SPAGNOLI, CICERONE, FIUMANO', GIANNINI, NAPOLITANO LUIGI, TAGLIAFERRI, TERRAROLI, VETRANO**

*Presentata il 14 marzo 1969*

Disposizioni in materia di edilizia popolare e modifiche all'articolo 4 del regio decreto 25 maggio 1936, n. 1049, concernente la composizione dei consigli di amministrazione degli Istituti autonomi per le case popolari

**d'iniziativa dei Deputati ZANIBELLI e PATRINI**

*Presentata il 30 aprile 1969*

Modifica all'articolo 4 del regio decreto 25 maggio 1936, n. 1049, concernente la composizione dei consigli di amministrazione degli Istituti autonomi case popolari

## **d'iniziativa del Deputato ORLANDI**

*Presentata l'8 gennaio 1971*

Autorizzazione di spesa per la realizzazione di un programma di abitazioni a totale carico dello Stato, nel territorio del comune di Roma, in occasione delle celebrazioni per il centenario della capitale

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TODROS, BARCA, MALAGUGINI, COCCIA, Busetto,  
BERAGNOLI, BORTOT, CIANCA, CONTE, FERRETTI,  
FIUMANO', NAPOLITANO LUIGI, PISCITELLO, TANI,  
VETRANO, VIANELLO**

*Presentata il 13 gennaio 1971*

Nuove norme per l'acquisizione delle aree e per la determinazione dell'indennità di espropriazione

*Presentata alla Presidenza il 14 maggio 1971*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La soluzione del problema della casa costituisce un impegno politico cui finora si è fatto fronte in modo assai insoddisfacente ed incompleto. Ciò ha determinato non solo il disordine urbanistico riscontrabile nelle nostre città, ma anche una inadeguata offerta di abitazioni per le classi meno abbienti e nelle zone di maggiore sviluppo con il conseguente acuirsi di gravi tensioni sociali.

Solo ora che il problema è giunto alla sua esasperazione e in presenza da una parte di

una forte crisi nell'attività edilizia e dalla altra di forti pressioni popolari, il Governo si è fatto promotore di un provvedimento che però, nonostante il lungo tempo di gestazione, si presenta del tutto inorganico e inoperante.

La discussione che si è avuta nella Commissione lavori pubblici ha messo in evidenza le lacune concettuali, amministrative, tecniche e operative del provvedimento, tanto che le stesse forze della maggioranza governativa e gli stessi rappresentanti del Governo si sono

presentati con posizioni ed intenti non solo diversi dal provvedimento approvato collegialmente dal Governo, ma tra loro del tutto divergenti.

L'inesistenza di un effettivo testo base sul quale condurre la discussione, l'affrettato lavoro preparatorio e di consultazione con le forze lavoratrici ed imprenditoriali del Paese, l'inesistenza di una univoca linea di condotta da parte del Governo ha in pratica impedito alla Commissione di svolgere un coerente e proficuo lavoro: di conseguenza il testo ora in esame è frutto di un disorganico e affrettato lavoro che ha impedito l'approfondimento dei vari problemi inerenti alla pianificazione urbanistica ed alla politica dell'abitazione, la assunzione di precisi obiettivi per un'organica politica della casa e lo stesso coordinamento logico delle varie disposizioni recate dal provvedimento.

D'altra parte preclusioni ideologiche ed elettorali hanno impedito di varare tempestivamente provvedimenti anticongiunturali adeguati sia a frenare la crescente crisi del settore edilizio, sia a favorire la produzione di abitazioni assistite dal contributo statale che potessero andare incontro alle esigenze dei lavoratori e delle categorie meno abbienti.

Di fronte al dilemma se produrre case e, quindi, non solo dare una casa al più presto possibile ai cittadini che tuttora ne sono sprovvisti, ma anche di permettere ai lavoratori impegnati nell'attività edilizia e nelle attività collaterali di continuare il loro lavoro e, quindi di non ritrovarsi disoccupati, e viceversa affermare un principio ideologico in una riforma che non consente di produrre case di qualsiasi genere, si è preferito scegliere la seconda soluzione.

#### 1. — IL PROBLEMA DELLA CASA.

In una visione realistica dei grandi problemi urbanistici e abitativi che oggi si presentano, senza indulgere ad allarmismi né ad utopie, bisogna riconoscere che la loro soluzione si presenta come indispensabile allo sviluppo civile e riaffermare il diritto alla casa ed il dovere dello Stato di renderlo operante. Alla casa sono legati fondamentali sentimenti dell'uomo e ad essi si associano il bisogno dell'abitazione, la difesa della *privacy*, il calore della famiglia, il benessere e la sicurezza del futuro, valori che sono particolarmente esaltati dalla casa in proprietà la quale tuttora è, e rimane garanzia di libertà.

#### 2. — SITUAZIONE ATTUALE.

Nella spesa per i consumi privati l'abitazione occupa, dopo quella riguardante l'alimentazione, il secondo posto seguita immediatamente dalla spesa per vestiario. L'incidenza di questi consumi fondamentali sui bilanci familiari italiani è superiore a quella che si riscontra negli altri Paesi occidentali e ciò soprattutto perché il reddito è in Italia più modesto che negli altri Paesi.

Per quanto riguarda la casa, l'incidenza media va dal 10,3 per cento della Francia al 13,3 per cento per l'Italia. L'alta incidenza media italiana deriva sia dal più basso reddito sia dal minore intervento pubblico nella edilizia. L'incidenza del fitto sul reddito familiare è molto più elevata per i redditi bassi, mentre si attenua man mano che il reddito aumenta. Così tale incidenza è del 34,3 per cento per i redditi fino a 600 mila lire, del 30,2 per cento per i redditi fino ad 1 milione e del 17,2 per cento per i redditi compresi fra 1 e 2 milioni di lire. A parità di reddito l'incidenza dell'affitto è maggiore quanto maggiore è il livello di istruzione del capo famiglia. Al di là, però, delle conclusioni che dovrebbero trarsi dalle medie, bisogna considerare il problema delle condizioni di alloggio, nonché quello relativo ai centri dove più forte è il fenomeno dell'immigrazione e dello sviluppo urbano.

In un mercato liberistico ed in assenza di interventi pubblici, il problema della casa per i meno abbienti trova naturalmente due soluzioni: una fisiologica ed una patologica. La soluzione patologica, che è completamente da respingere, consiste nell'occupazione da parte dei meno abbienti di alloggi impropri o inidonei. Quella fisiologica, che è da correggere con opportuni interventi a carattere sociale, consiste nel fatto che gli inquilini a più basso reddito occupano case vecchie per poi passare mano mano che cresce il reddito ad abitazioni più confortevoli. Tale processo è in Italia praticamente impedito dal blocco dei contratti e dei canoni di locazione che, oltre impedire la possibilità di raggiungere un certo equilibrio di mercato naturale, costituisce — specie se prolungato nel tempo — una soluzione iniqua causa di discriminazione nonché di remora alle necessarie operazioni di risanamento e di sostituzione. In una società moderna è comunque indispensabile l'intervento dello Stato, purché diretto a permettere alle categorie meno abbienti il conseguimento di un'abitazione idonea ai propri bisogni. Così

avviene nei principali Paesi occidentali, nei quali l'intervento dello Stato riguarda dal 40 all'80 per cento delle nuove abitazioni.

In Italia lo sforzo costruttivo nel settore delle abitazioni è stato in questi ultimi anni assai rilevante, ma l'assenza di un adeguato intervento pubblico nel settore delle abitazioni ha impedito di risolvere il problema della casa per i meno abbienti. Dal 1951 al 1970, di fronte ad un aumento di 6 milioni di abitanti, si è avuto al netto delle demolizioni un incremento di uguale numero di abitazioni con 23 milioni di stanze. L'indice di affollamento è sceso da 1,26 a 0,90; praticamente un terzo del risparmio normale è stato destinato alla costruzione di nuove abitazioni. Gli investimenti in nuove costruzioni hanno rappresentato il 6-7 per cento del reddito raggiungendo in percentuale circa i livelli degli altri Paesi europei.

Se tale sforzo non è riuscito ad eliminare il problema della casa nei centri maggiormente congestionati e per le categorie meno abbienti, ciò è stato dovuto alla insufficienza dell'intervento pubblico che non ha consentito di far coincidere l'offerta con la domanda di abitazioni da parte dei ceti meno abbienti. D'altra parte nello stesso settore delle opere pubbliche si è avuta una riduzione degli investimenti rispetto a quelli effettuati nel settore dell'abitazione. Infatti le costruzioni di opere pubbliche rappresentavano il 60 per cento del valore delle nuove costruzioni nel 1951, mentre nel 1969 esse rappresentavano solo il 28 per cento, nonostante che, nel frattempo, la spesa degli enti pubblici si sia più che quadruplicata.

Finora il problema della casa non è stato mai affrontato seriamente: si è, invece, tentato di portare tutta la discussione sullo esproprio o meno di tutte le aree fabbricabili e fabbricate e prezzi minimi, come se ciò potesse contribuire a risolvere il problema della casa.

Il problema dell'avocazione alla collettività di tutta o parte la rendita di posizione derivante dall'esecuzione delle opere di urbanizzazione e dall'espansione dei centri urbani esiste, ma l'esproprio non costituisce l'unico strumento per risolvere il problema, né quello ben più vasto e complesso della pianificazione territoriale, né tanto meno quello della casa a basso prezzo per i meno abbienti. Viceversa, tutti i tentativi fatti prima per la pianificazione urbanistica ed ora per la costruzione di case economiche e popolari poggiano esclusivamente sull'esproprio più o

meno esteso delle aree. In particolare, per quanto riguarda il provvedimento ora in esame, l'esproprio è accompagnato da una concessione temporanea per 60-99 anni che rende assai difficile ed improbabile l'investimento privato nel settore, né la prevista cessione in proprietà di una quota dal 15 al 30 per cento delle aree espropriate è sufficiente a mutare il carattere e l'indirizzo della riforma. Tale sistema porta tendenzialmente all'eliminazione della proprietà immobiliare e, quindi, all'inacidimento dell'afflusso del risparmio privato e familiare sia per l'acquisizione della casa in proprietà che per investimento.

La casa intesa come servizio sociale porta inevitabilmente ad operare prevalentemente nel settore degli investimenti pubblici e quindi, per le categorie di cittadini non abbienti, a dare la casa o a titolo gratuito, e quindi finanziata da proventi fiscali, o pagata con una percentuale sul reddito del beneficiario. Tale concezione della casa è una pericolosa utopia in quanto:

a) non sarebbe possibile trovare gli ingenti capitali necessari alla costruzione ed alla manutenzione di un adeguato patrimonio edilizio nazionale;

b) per l'assegnazione e la gestione occorrerebbe un meccanismo costoso e fonte di discriminazioni e di corruzioni per l'ottenimento delle abitazioni migliori nelle località migliori;

c) si ridurrebbe anche « l'utilità soggettiva » del patrimonio edilizio poiché, mentre a parità di condizione di alloggio i più soddisfatti sarebbero i proprietari di casa, nel nuovo sistema tale tipo di proprietà verrebbe a ridursi in modo sensibile.

### 3. — OBIETTIVI DI UNA POLITICA DELLA CASA.

Pur riconoscendo la necessità e l'urgenza di garantire anche alle classi meno abbienti il diritto alla casa, è necessario opporsi a qualsiasi tentativo di risolvere il problema attraverso un rigido dirigismo centralizzato e la eversiva distorsione dei normali meccanismi di mercato, in quanto tali metodi non consentirebbero di risolvere il problema, mentre si tradurrebbero in una sostanziale riduzione della libertà del cittadino. Il problema, va, invece, risolto tenendo conto della necessità di esaltare le libertà di scelta di tutti i cittadini. L'intervento dello Stato, quindi, non deve tendere a provvedere direttamente ai bisogni di tutti, ma ad eliminare le cause

del bisogno promuovendo condizioni sociali ed economiche per cui ogni cittadino possa liberamente accedere all'uso, o in proprietà o in locazione, di una casa adeguata alle sue necessità. La funzione dello Stato e degli altri organi pubblici è, quindi, quella di eliminare tutti i fenomeni degenerativi e parassitari che concorrono a rendere difficile la soluzione del problema; di intervenire attraverso investimenti e sovvenzioni in modo di permettere l'incontro della domanda dei ceti meno abbienti con l'offerta di case sia in vendita sia in affitto; di orientare, attraverso meccanismi fiscali e creditizi, l'attività costruttiva verso una produzione per le classi meno abbienti.

In particolare gli obiettivi da perseguire nel settore dell'edilizia residenziale al quale purtroppo nella situazione attuale non pare possibile possano essere riservati più di 4 mila miliardi di investimenti annui sono i seguenti:

a) inserimento del problema della casa in quello ben più vasto della pianificazione territoriale. Inoltre, la disciplina urbanistica deve essere uniforme e non può tenere conto dei vari tipi di edilizia. Non si deve cioè contrapporre l'edilizia pubblica all'edilizia privata, in quanto economicamente e socialmente esistono uniche strutture urbane e l'intervento dello Stato deve essere diretto semplicemente ad avvicinare l'offerta di abitazioni alla domanda dei ceti meno abbienti;

b) potenziamento e rifinanziamento della presenza pubblica nel settore dell'edilizia residenziale. L'intervento pubblico deve anche essere adeguato alle reali esigenze della società e si deve concretizzare in una multiforme serie di interventi per il raggiungimento dei diversi obiettivi:

b-1) investimenti diretti: tali investimenti dovrebbero raggiungere almeno il 20 per cento degli investimenti complessivi ed essere indirizzati, in una prima fase, soprattutto a risolvere i problemi che, nelle aree di concentrazione urbana, derivano dal forte flusso migratorio. Questa forma di intervento dello Stato deve essere rivolta essenzialmente alla costruzione di alloggi per cittadini a bassissimo reddito per eliminare le abitazioni malsane e improprie, anche attraverso idonee strutture edilizie (come le case albergo, eccetera) per risolvere problemi di primo insediamento nelle zone di più accelerata urbanizzazione;

b-2) attività cooperativa: revisione sostanziale delle norme di sostegno delle atti-

vità cooperative indirizzata a garantire il reale significato sociale delle stesse;

b-3) interventi a sostegno della domanda: applicazione del cosiddetto « sussidio casa », con riferimento al reddito effettivo familiare, operante, con particolare successo, in quasi tutti i Paesi europei. Tale forma, integrativa alle altre forme di intervento pubblico, consente, a differenza di tutte le altre forme, di adeguare l'intervento stesso alle condizioni soggettive del beneficio e di ridurre ed eliminare l'intervento stesso man mano che mutano le condizioni economiche e sociali del beneficiario;

b-4) intervento di agevolazione e finanziamento indiretto: l'agevolazione fiscale è un potente strumento di manovra congiunturale e di politica economica. Essa deve essere però usata in diretta relazione agli obiettivi che si debbono perseguire e deve essere predisposta con sufficiente anticipo per incidere nella previsione delle scelte degli investimenti. I finanziamenti indiretti devono essere orientati nella misura richiesta dal mercato e con prevalente riferimento alle aree di maggior bisogno, per la realizzazione degli interventi edilizi a regime convenzionato;

c) razionalizzazione dell'attività edilizia privata:

c-1) edilizia convenzionata. Per spostare le iniziative private, nell'edilizia residenziale, verso la costruzione di alloggi che soddisfino la richiesta da parte delle categorie meno abbienti è necessaria la predisposizione di una serie di misure che, da una parte consentono la giusta remunerazione dei capitali investiti, e dall'altra permettano a tali classi di acquisire in affitto o proprietà un alloggio adeguato alle loro necessità. Questi obiettivi possono essere perseguiti anche in diretta relazione agli strumenti di agevolazione fiscale ed intervento finanziario indiretto da parte dello Stato, come già visto al punto b-4) per favorire una razionale edilizia convenzionata capace di mobilitare non solo le tradizionali fonti di finanziamento, ma anche tutti quei capitali che per il passato erano poco disposti ad investire nel settore edilizio. L'edilizia convenzionata dovrebbe rappresentare almeno il 25 per cento degli investimenti complessivi nel settore e dovrebbe essere concentrata nelle aree di maggiore bisogno;

c-2) nuove forme di finanziamento. Il reperimento di capitali potrebbe anche essere attuato attraverso istituti e strumenti già sperimentati in altri Paesi, quale la *Bausparkassen*, le *Sociétés civiles et immobilières*, le *Building Societies*, eccetera.

Al di là degli obiettivi immediati, la politica della casa dovrebbe essere diretta a favorire l'accesso alla proprietà delle abitazioni da parte anche delle categorie meno abbienti.

Perseguendo il raggiungimento delle abitazioni in proprietà non solo si soddisfano istanze radicate in tutti i cittadini, ma si favorisce anche il risparmio familiare e si garantisce la sicurezza, l'indipendenza, l'autonomia e la libertà dei cittadini; libertà non solo di scelta, per un consumo che condiziona notevolmente il modo di vita, ma anche libertà dal vassallaggio alle forze politiche che, nel regime della casa come servizio sociale, verrebbero di fatto ad essere arbitri delle condizioni di vita dei cittadini.

#### 4. — INQUADRAMENTO URBANISTICO.

Le dimensioni del problema della casa, come risulta da quanto finora detto, mostrano come esso non possa essere risolto solo in chiave di finanziamenti o, comunque, di proposte operative di carattere edilizio, ma dimostrano la necessità che l'intero problema venga inquadrato nelle linee dell'assetto territoriale.

Tale integrazione appare tanto più necessaria se si tiene conto dei fenomeni che si manifesteranno nei prossimi anni, fenomeni che, se non fronteggiati tempestivamente, verranno ad aggravare i già numerosi problemi insediativi determinati dalla carenza di infrastrutture e servizi.

I fenomeni che nei prossimi anni interesseranno l'assetto del territorio sono numerosi e complessi. Fra i più importanti si possono ricordare i seguenti:

qualche milione di cittadini abbandonerà l'agricoltura; essi premeranno alle porte dell'industria e dei servizi.

altri importanti movimenti di cittadini risulteranno da spostamenti all'interno dei settori produttivi. In particolare, mentre il settore industriale, assieme ad una sempre maggiore qualificazione professionale, tenderà, sulla scia di un costante processo di miglioramento tecnologico, ad una riduzione degli addetti, il settore dei servizi, intesi nel senso più ampio, cui deve attribuirsi, fra l'altro, ampia funzione produttiva, tenderà ad una sempre maggiore assunzione di addetti;

si avrà una costante riduzione degli orari e delle giornate di lavoro;

si avrà un innalzamento del livello medio culturale;

si avrà un ulteriore aumento della mobilità individuale;

si avrà un aumento del reddito;

in dipendenza dei fenomeni indicati nei punti precedenti, si avrà un aumento delle facoltà discrezionali in termini di servizio, di tempo e di spese dell'individuo;

la rete dei rapporti, delle relazioni, delle dipendenze, anche sulla base di un processo di crescita di nuclei polifunzionali alla scala europea e mondiale, dotati di alto potere di grativazione e di irradiazione, cesseranno di essere soltanto di origine diretta, ma risentiranno della evoluzione dei metodi di informazione, di distribuzione e di conoscenza.

In conseguenza di questi fenomeni si avrà:

la necessità di 5-6 milioni di nuovi alloggi e la ristrutturazione delle attuali periferie delle città;

la determinazione delle funzioni affidabili ai centri storici, nel quadro del loro risanamento conservativo;

la richiesta di dotazioni di servizi collettivi;

la necessità di riutilizzare ampie zone rese libere dall'agricoltura;

la creazione di un sistema di nuclei polifunzionali integrati alla scala nazionale od internazionale, come struttura portante dell'assetto del territorio;

il coordinamento delle infrastrutture di traffico, l'aumento della rete viaria, l'accrescimento della accessibilità degli aggregati urbani;

il problema della salvaguardia dell'ambiente naturale, delle acque;

una nuova concezione della città, della sua forma e delle condizioni dell'insediamento umano.

Per soddisfare queste esigenze non possono più essere utilizzati i vecchi schemi di rigida « panurbanistica », ma devono essere introdotti nuovi criteri che facciano dell'urbanistica uno strumento tecnico operativo per la traduzione in previsioni territoriali delle libere e democratiche scelte dei cittadini.

I principi ispiratori di una pianificazione territoriale devono essere:

a) rispetto, ove possibile, delle spontanee preferenze dei cittadini (libertà come autodeterminazione);

b) costrizione di tali preferenze solo quando l'interesse collettivo lo esiga (libertà come protezione dei diritti fondamentali e come soddisfazione delle esigenze principali);

c) ricerca costante del consenso di quanti vedranno ridursi l'area delle proprie scelte (libertà come consenso comune dei governati);

d) mancando tale consenso, intervento dell'autorità con disposizioni d'ordine generale, applicabili a tutti i cittadini, approvate dalla maggioranza dei rappresentanti liberalmente eletti;

e) applicazione a tutte le fasi di formazione e di approvazione dei piani di quei principi di « trasparenza pubblica » e di « partecipazione attiva » dei cittadini alle decisioni, che sono l'essenza prima di una società di autentica democrazia liberale.

In questo spirito e con queste premesse appare necessaria la:

1) massima partecipazione dei cittadini e dei loro organi rappresentativi (politici, amministrativi, culturali, associativi, sindacali) alle decisioni ed alle grandi scelte della pianificazione, ove del caso attraverso l'obbligatorietà della pubblica inchiesta preventiva all'approvazione del piano da parte della pubblica amministrazione;

2) massima esaltazione e responsabilizzazione dell'autonomia dell'ente locale nella determinazione delle proprie scelte urbanistiche, ponendo allo stesso, quali unici limiti, il rispetto di normative generali in tema di densità edilizie e di dotazioni di servizi, nonché il coordinamento dei propri piani con le previsioni di infrastrutture e servizi a carattere territoriale regionale o nazionale e di specifico interesse dello Stato;

3) conseguente eliminazione dell'attuale procedura di approvazione dei piani regolatori a livello comunale da parte del potere centrale;

4) previsione di normative e strumenti particolari per far fronte alle necessità della ristrutturazione urbana, incentivando la riqualificazione del patrimonio edilizio storico e ambientale;

5) abolizione dell'attuale istituto del piano regolatore generale, con le sue previsioni di dettagliata zonizzazione, e sostituzione dello stesso con piani di larga massima che fissino solo elementi normativi, infrastrutture primarie ed indicazioni di densità abitativa, per ampi comprensori, all'interno dei quali i comuni debbano procedere esclusivamente con piani esecutivi di dettaglio;

6) eliminazione attraverso una corretta pianificazione urbanistica dei fenomeni patologici di speculazione fondiaria;

7) espansione urbana in zone preattrezzate di ampliamento;

8) introduzione generalizzata nella nostra legislazione del diritto di prelazione a favore dei comuni e dello Stato nell'acquisto di beni immobili al prezzo denunciato in atto dalle parti;

9) costituzione presso le tesorerie dei comuni di speciali « Casse di conguaglio urbanistico », destinato alla raccolta di tutti i proventi derivanti da contributi urbanistici o da imposizioni sui suoli, che dovranno essere spesi unicamente per le nuove urbanizzazioni, gli indennizzi e gli espropri;

10) previsioni di strumenti operativi atti ad incentivare e facilitare l'intervento di iniziative a capitale misto nell'attuazione delle previsioni dei piani.

#### 5. — GESTIONE URBANISTICA:

I dibattiti svolti finora in Italia sulla riforma urbanistica sono rimasti pressoché ancorati alla contrapposizione di *slogans* ideologici e politici sulla rendita fondiaria e quindi sul più conveniente regime di proprietà dei suoli, mentre rimanevano completamente al di fuori dell'analisi i problemi di fondo della gestione del territorio rispetto alla situazione in atto e alle scelte politiche ed economiche che si dovevano operare per venire incontro alle esigenze di una società in rapida evoluzione. Per una corretta impostazione del problema è necessario innanzitutto riconoscere con chiarezza che la rendita fondiaria è un fenomeno economico naturale che può essere controllato ma non eliminato. Parimenti si deve convenire che la natura del regime giuridico dei suoli non costituisce di per sé fattore condizionante per una corretta pianificazione, né l'esproprio è l'unico strumento per avocare alla collettività la rendita che viene a crearsi sui suoli a seguito dell'espansione urbana e delle opere infrastrutturali eseguite dalla collettività. Tuttavia i problemi del regime giuridico dei suoli, dell'acquisizione pubblica delle aree necessarie all'urbanizzazione e all'edificazione, dell'avocazione della rendita a favore della collettività vanno affrontati in relazione al tipo di gestione urbanistica che si vuole attuare.

Gli obiettivi che si debbono raggiungere per una corretta gestione urbanistica sembrano essere:

indifferenza dei proprietari dei suoli rispetto alle scelte urbanistiche;

avocazione alla collettività degli incrementi di valore determinati direttamente o indirettamente dagli insediamenti e dalle opere di urbanizzazione;

disponibilità di grandi complessi di aree per la preattrezzatura urbanistica e per la razionalizzazione ed industrializzazione dell'edificazione.

Non si può tuttavia dimenticare lo *status* attuale del territorio e della proprietà fondiaria. La legislazione urbanistica vigente, i piani già formulati ed in parte attuati, la espansione a macchia d'olio dei centri residenziali ed industriali, l'esistenza di certe infrastrutture generali e particolari hanno già determinato una differenziazione nei valori delle aree. Non si tratta solo di valori di attesa ma anche di valori già consolidati e monetariamente scontati che non possono essere trascurati o annullati.

Di qui la necessità di prevedere una normativa differenziata che, pur cercando di raggiungere comunque gli obiettivi sopradescritti, utilizzi strumenti diversi a seconda delle situazioni in cui essa si troverà ad operare. Le diverse situazioni possono essere ricondotte alle seguenti zone:

1) zone di completamento, nelle quali già si ha un processo edificatorio ed una avanzata urbanizzazione (*intra moenia*).

Si tratta in pratica di completare l'opera di edificazione attraverso l'utilizzazione delle aree ancora disponibili in modo da utilizzare pienamente le opere di urbanizzazione e gli strumenti urbanistici già esistenti.

In queste zone già altamente compromesse non può essere effettuato alcun intervento innovativo senza creare gravi sperequazioni. La diversa utilizzazione delle aree è già stata scontata dai proprietari ed i valori di attesa già consolidati.

Unico obiettivo, tra quelli indicati, che può sia pure parzialmente essere perseguito è quello dell'avocazione alla collettività di una parte della rendita fondiaria. Poiché non potrà essere recuperata tutta la rendita è necessario, in queste zone, accollare ai proprietari le spese di urbanizzazione, onere, d'altra parte, già previsto e scontato in quanto stabilito dalla legislazione vigente.

Pertanto in queste zone gli strumenti dovrebbero essere:

I) rilascio di licenze di edificazione sulla base di piani particolareggiati o di lottizzazioni convenzionate;

II) tassazione degli incrementi di valore delle aree con aliquota maggiorata;

III) imposta di urbanizzazione all'atto del rilascio delle licenze o accollo degli oneri di urbanizzazione all'atto della convenzione.

2) Zone di espansione già compromesse, nelle quali pur non essendo già investite direttamente dall'urbanizzazione e dalla edificazione sono già scontate, in opere e valore, le attese di una prossima edificazione. Tali zone sono individuabili nei grandi centri abitati specialmente se interessati ad un elevato sviluppo urbano, industriale o turistico come fascia esterna all'*intra moenia* nonché nell'intero fabbisogno di espansione dei piccoli e medi centri urbani e rurali. Infine, a questo tipo di zone possono essere ricondotte ed assimilate anche le aree vincolate ai sensi della legge n. 167.

In queste zone si ha una vasta gamma di possibili strumenti per una corretta gestione urbanistica, e in ogni caso non potrà essere dimenticato lo *status* particolare delle aree, le quali non sono già più agricole ma edificabili.

La scelta degli strumenti per la gestione urbanistica non dovrà essere il tipo esclusivo, anche se in ogni caso dovrà rispondere alla necessità di razionalizzare l'urbanizzazione e l'edificazione. In pratica, si possono delineare due serie di interventi:

I) un intervento pubblico attraverso la predisposizione di un apposito piano particolareggiato. Le aree comprese nel comprensorio interessato debbono essere espropriate dal comune per procedere alla preattrezzatura urbanistica. Il comune in tal modo può riservare per i servizi e per l'edilizia economica e popolare una parte delle aree, mentre rivenderà all'asta pubblica le rimanenti aree per l'edilizia privata.

L'indennità di esproprio dovrebbe essere calcolata sulla base del valore delle aree prescindendo dagli incrementi e decrementi di valore derivanti dall'adozione del piano esecutivo. Il residuo incremento di valore di cui verrebbe a beneficiare il proprietario, per altro assai modesto, sarebbe soggetto alla tassazione sugli incrementi di valore dei beni immobili.

Tale meccanismo permetterebbe da una parte di abbassare l'incidenza dell'area nelle costruzioni economiche e popolari, in pratica trasferendo a titolo gratuito la rendita fondiaria alle categorie meno abbienti, dall'altra di avocare alla collettività la rendita fondiaria facendola gravare sull'edilizia privata;

II) un intervento privato attraverso la predisposizione da parte dei proprietari di un piano particolareggiato che dovrà essere ap-

provato dal comune con apposita convenzione che dovrà prevedere: l'esecuzione di tutte le opere di urbanizzazione e dei necessari allacciamenti ad opera ed a carico dei privati; la cessione gratuita delle aree necessarie ai servizi pubblici e delle opere di urbanizzazione; il pagamento da parte del consorzio di una somma pari alla differenza tra il valore iniziale delle aree, maggiorato del valore dell'altrettatura urbanistica realizzata e del valore degli immobili ceduti, ed il valore finale delle aree edificabili.

3) Zone di espansione futura nelle quali potrà attuarsi una pianificazione ed una edificazione avanzata con criteri e prospettive moderne (fascia esterna *extra moenia*). Tali zone sono individuabili solo nelle aree metropolitane o di intenso sviluppo industriale. Esse dovranno essere utilizzate per l'attuazione di centri insediativi strettamente integrati con le iniziative prese nel settore delle comunicazioni, dei servizi e della salvaguardia e riserva di aree paesistiche e naturali. Appunto per le esigenze che tali zone dovranno soddisfare e per gli stretti collegamenti che esse dovranno avere con tutta una serie di servizi ed iniziative pubbliche, la formulazione dei piani relativi dovrà essere di norma riservata all'autorità pubblica.

Le aree comprese nei piani saranno acquisite, anche mediante esproprio, a prezzo di uso agricolo, non scontando alcun valore di attesa. Le aree destinate all'edilizia privata dovranno essere cedute mediante asta pubblica.

Anche in questo caso potrà essere studiata la possibilità di interventi privati, sia attraverso piani-concorso, sia attraverso progetti convenzionati che rispettino da una parte le esigenze proprie di tali particolari piani e dall'altra la necessità di avocare alla collettività qualsiasi eventuale rendita fondiaria che si abbia a formare, in modo che tale tipo di intervento possa supplire ad eventuali carenze di iniziativa da parte pubblica.

#### 6. — VALUTAZIONE CRITICA DEL PROVVEDIMENTO GOVERNATIVO SULLA CASA.

Da quanto si è detto emerge chiaramente come il problema della casa vada inquadrato nel ben più vasto e complesso problema dell'assetto del territorio.

Tuttavia, si riconosce che debbono essere attuali provvedimenti urgenti per evitare l'aggravarsi della crisi edilizia in atto e per potenziare l'intervento pubblico nel settore della

abitazione onde eliminare le più gravi tensioni che si manifestano al momento. Si tratta insieme di predisporre strumenti anticongiunturali e strumenti idonei per un'edilizia che si avvicini ai bisogni delle classi meno abbienti particolarmente sentiti nei centri di maggior inurbazione.

Il disegno di legge in esame sia nel testo presentato dal Governo sia nel nuovo testo predisposto dalla Commissione non risolve né il problema congiunturale, né il problema di un più vasto intervento pubblico nel settore dell'edilizia, né tanto meno quello dell'intervento imprenditoriale privato nel campo dell'edilizia economica e popolare.

Ai fini di un esame critico del provvedimento, la complessa materia trattata dal disegno di legge certamente non in modo completo ed organico può essere raggruppata nei seguenti punti principali:

#### a) Programmazione e coordinamento degli interventi pubblici nel settore edilizio.

La carenza degli interventi pubblici riscontrata in questi ultimi anni è dipesa, in gran parte, dalle complesse procedure burocratiche che hanno impedito l'utilizzo dei fondi a disposizione e non sempre hanno fatto coincidere le realizzazioni nelle zone di maggior bisogno. Appare, quindi, indispensabile una azione intesa a programmare l'intervento pubblico al fine di concentrare gli sforzi della collettività nel settore dell'abitazione nelle zone e per i ceti che maggiormente ne hanno bisogno.

Il problema tuttavia era stato affrontato dal testo governativo in modo disorganico e del tutto inadeguato sia per quanto riguardava le immediate esigenze di coordinamento sia per quanto riguardava la necessità di una snella e decentrata programmazione e attuazione dei futuri interventi pubblici. In particolare, il testo governativo prevedeva un lungo e defatigante concerto di pareri per gli interventi immediati che non si concretizzavano affatto in un effettivo coordinamento degli interventi.

Per quanto poi riguardava le procedure previste per la programmazione ordinaria degli interventi, le norme delegate erano ispirate ad un accentramento delle competenze sia nella predisposizione dei programmi di intervento sia nella fase della loro attuazione.

La Commissione, anche in accoglimento di alcune nostre istanze, ha modificato integralmente tutta la parte del provvedimento ri-

guardante la programmazione ed il coordinamento degli interventi.

I nuovi criteri che si sono seguiti per la predisposizione di tale normativa sembrano senz'altro migliori di quelli che presiedevano al testo governativo. Tuttavia, la fretta con cui è stato predisposto il testo ed i vari compromessi che si sono dovuti raggiungere in sede di Commissione hanno impedito che la materia fosse regolata con semplicità e chiarezza. Lo stesso compenetrarsi delle norme che riguardano il periodo transitorio con quelle che, viceversa, dovrebbero regolare il coordinamento degli interventi una volta avvenuta l'intera riforma dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia, impediscono di avere una chiara visione delle finalità e degli obiettivi che si intendono perseguire.

Gli obiettivi che si dovrebbero raggiungere immediatamente, ma che poi dovrebbero essere consolidati attraverso l'emanazione di un provvedimento delegato da parte del Governo sono:

#### 1) *Gestione unitaria dei fondi.*

A partire dal mese successivo a quello di entrata in vigore della legge, dovrebbero essere depositati su appositi conti correnti presso la Cassa depositi e prestiti, tutti i fondi di pertinenza dei vari enti destinati all'edilizia economica e popolare, nonché le nuove somme e contributi che affluiranno agli enti stessi. I prelevamenti da detti conti dovranno essere autorizzati dall'istituendo Comitato per l'edilizia residenziale (CER).

L'accentramento in un unico fondo di tutte le somme disponibili per l'edilizia economica e popolare appare senz'altro indispensabile per dare unicità e prontezza all'intervento pubblico nel settore dell'edilizia. Tuttavia si deve dubitare che la regolamentazione proposta, anche se rappresenta un passo avanti rispetto all'attuale situazione, possa essere effettivamente funzionale. Infatti, con le norme sopra citate non viene ad essere costituito un unico fondo, ma tanti conti correnti quanti sono gli enti e le stesse utilizzazioni delle disponibilità dipenderanno sempre dall'attività dei vari enti cui le somme stesse appartengono. L'autorizzazione del CER non è nient'altro che una formalità burocratica a cui saranno soggetti gli enti che operano nel settore dell'edilizia economica e popolare intestatari dei conti correnti. D'altra parte l'autorizzazione viene ad assumere una funzione alquanto anomala ed in definitiva di scarsa efficacia. Essa, infatti, non solo emana da un Comitato

che non ha nessuna figura giuridica, ma viene ad inserirsi in un rapporto di carattere prevalentemente contrattuale tra i vari enti e la Cassa depositi e prestiti. Inoltre, l'autorizzazione non favorirà certo la rapida attuazione dei programmi e quindi l'utilizzazione delle risorse, ma, al contrario, potrà alla fine intralciare la stessa realizzazione dei programmi dei vari enti.

#### 2) *Programmazione degli interventi.*

Il provvedimento prevede che entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge e successivamente entro il 30 settembre di ogni anno, siano comunicati al CER da una parte l'ammontare dei fondi disponibili delle varie amministrazioni e dei vari enti operanti nel settore dell'edilizia e dall'altra le esigenze prioritarie delle singole regioni in materia di edilizia economica e popolare. Nei successivi 20 giorni, sulla base di tali indicazioni, viene formulato un progetto di piano per l'attribuzione dei fondi alle regioni acquisendo quei programmi già deliberati; e nei successivi 10 giorni tale piano viene comunicato al CIPE che lo approva congiuntamente alla Commissione consultiva interregionale, dopo aver sentito le confederazioni sindacali. Infine, le regioni entro i 60 giorni successivi al ricevimento del piano di attribuzione dei fondi, approvano i programmi di localizzazione degli interventi.

Le procedure stabilite appaiono abbastanza coerenti e snelle: ciò nonostante il tempo occorrente per la definizione dei programmi di intervento è all'incirca di cinque mesi se ogni ente rispetta i tempi fissati dalla legge. Un così lungo periodo di tempo non solo ritarderà notevolmente l'attuazione dei programmi di immediato intervento previsti dallo stesso disegno di legge, ma anche in regime normale sottoporrà le amministrazioni dello Stato e delle Regioni ad una costante e logorante procedura che occuperà all'incirca sei mesi. C'è da chiedersi a questo punto se non sarebbe stato preferibile prevedere tempi più abbreviati per il coordinamento degli interventi di immediata attuazione e prevedere per gli interventi successivi una programmazione pluriennale della ripartizione delle risorse fra le varie Regioni. Inoltre, poiché non esiste un fondo unico delle risorse disponibili, ci si chiede in che modo sarà effettuata la ripartizione delle risorse attingendo dalle disponibilità dei diversi enti.

Il punto più ambiguo della nuova struttura degli interventi è proprio costituito dalla

incerta funzione degli enti che operano nel settore edilizio. Premesso che è necessario che essi portino a termine i programmi già iniziati, rimane da spiegare quali compiti e quali funzioni svolgeranno nel quadro delle nuove procedure, tanto più che nonostante la previsione di una loro soppressione il provvedimento prevede che essi debbano dare comunicazione della consistenza dei fondi a disposizione ogni anno entro il 30 settembre. Poiché le Regioni per l'attuazione dei programmi di edilizia economica e popolare si dovranno servire, così come previsto dal disegno di legge, degli IACP, i vari enti funzioneranno solo come raccoglitori dei vari contributi e delle varie somme e, quindi, come un inutile diaframma tra lo Stato e le Regioni.

### 3) *Attuazione dei programmi.*

L'attuazione dei programmi è delegata alle Regioni, attuando così un decentramento che potrebbe accelerare i tempi per la realizzazione degli interventi pubblici. Per l'attuazione dei programmi, le Regioni si avvalgono degli ICAP e delle cooperative edilizie. Nel caso in cui i fondi a disposizione siano eccedenti la capacità di spesa di tali enti, la Regione potrà anche avvalersi di imprese a partecipazione statale. Non si capisce per quale ragione non si possa avvalere anche di imprese private dal momento che le imprese a partecipazione statale operano al pari di tutte le altre società. Nel caso in cui la Regione non intenda svolgere l'attività nel campo dell'edilizia economica e popolare, è previsto che essa comunichi i programmi agli enti operanti in tale campo che provvederanno alla loro attuazione. Sembra assai dubbio che la Regione possa rifiutare di svolgere un compito delegato dalla legge. Inoltre, non si comprende come possa conciliarsi la prevista soppressione degli enti operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare con il previsto compito di attuazione dei programmi nelle regioni dove le amministrazioni non intendono provvedervi direttamente.

### 4) *Strumenti urbanistici.*

Il provvedimento prevede un acceleramento della devoluzione delle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici in materia di strumenti urbanistici alle Regioni. È noto che una delle più gravi remore ad una regolare attività edilizia è costituita dall'assenza di adeguati strumenti urbanistici. Tale carenza deriva non solo dalla inadempienza de-

gli enti locali, ma anche dalle lunghe e defatiganti procedure per l'approvazione dei piani e dei programmi di fabbricazione già adottati dagli enti locali.

Numerosissimi sono i piani ed i programmi in attesa dell'approvazione del Ministero dei lavori pubblici e se tutti gli enti locali interessati avessero adempiuto agli obblighi derivanti dalla legge, ancora maggiori sarebbero gli adempimenti cui dovrebbe provvedere l'amministrazione dei lavori pubblici. Il decentramento nell'approvazione degli strumenti urbanistici è una cosa senz'altro necessaria per rendere più rapida l'entrata in funzione di tali indispensabili strumenti. Tuttavia, la semplice devoluzione dei compiti senza una adeguata normativa sembra alquanto semplicistica anche se in una certa misura necessaria.

Per quanto riguarda, viceversa, il futuro assetto dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia, il Governo è delegato ad emanare appositi provvedimenti. Tali leggi delegate dovranno tendere al riordinamento e ristrutturazione degli ICAP, al riordinamento del sistema di riscossione dei contributi per la costruzione di case per lavoratori, allo scioglimento degli enti pubblici edilizi sia locali sia nazionali, all'unificazione e riordinamento dei criteri di assegnazione degli alloggi e alla unificazione dei criteri per la determinazione dei canoni e delle quote di riscatto degli alloggi di edilizia sovvenzionata. I criteri così fissati sembrano alquanto vaghi ed in più parti in contrasto con le norme intese ad anticipare alcuni obiettivi della riforma.

In particolare, mentre si riforma adeguatamente la composizione dei Consigli di amministrazione degli ICAP prevedendo nel loro seno sia la rappresentanza delle amministrazioni locali sia delle amministrazioni regionali, dall'altra si rende alquanto incerta la ristrutturazione su base regionale degli istituti medesimi. Inoltre, non si parla affatto, ancora una volta, di un unico fondo nel quale raccogliere le somme disponibili per l'edilizia economica e popolare, anche se si prevede la soppressione dei vari enti pubblici edilizi ai quali finora erano devoluti i vari contributi e stanziamenti. Infine, sembra prospettarsi la prosecuzione della contribuzione da parte dei lavoratori ai fini della costruzione di alloggi economici e popolari. Viceversa, sembrerebbe che tale tipo di contribuzione debba ormai considerarsi del tutto superato e che alle necessità finanziarie dell'edilizia economica e popolare si debba provvedere attraverso le normali disponibilità di bilancio.

b) Espropriazione per pubblica utilità (procedure e criteri di indennizzo).

Le nuove norme riguardanti l'espropriazione (procedure e determinazione delle indennità) dovrebbero riguardare gli immobili necessari alla realizzazione:

1) delle case costruite con il contributo statale;

2) dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, che possono riguardare fino al 75 per cento delle aree necessarie al fabbisogno abitativo di un decennio;

3) dei comprensori di espansione dell'aggregato urbano delimitati dai comuni in misura non superiore al 20 per cento delle zone di espansione previste dal piano regolatore, al di fuori di quelle già comprese nei piani di zona;

4) delle zone destinate ad insediamenti produttivi appositamente delimitate dagli enti locali;

5) dei piani di risanamento anche conservativi dell'agglomerato urbano;

6) delle opere di urbanizzazione o di singole opere pubbliche.

Come si vede, anche se le nuove norme sull'espropriazione non sostituiscono, come in un primo tempo era stato previsto, l'intera disciplina giuridica di tale complessa e delicata materia, esse hanno una latitudine di applicazione vastissima che copre, in pratica, quasi il 50 per cento del territorio comunale e la quasi totalità delle aree interessate al processo insediativo sia residenziale che industriale. Se poi guardiamo il semplice fabbisogno di aree per lo sviluppo dell'edilizia residenziale, constatiamo come il provvedimento preveda la possibilità da parte del comune di congelare oltre l'85 per cento delle aree necessarie. In particolare, per l'edilizia privata libera da qualsiasi vincolo rimarrebbe appena il 15 per cento delle aree disponibili al lordo di quelle che, poi, dovranno essere utilizzate e quindi espropriate per l'attuazione delle infrastrutture urbanistiche e dei servizi pubblici.

La vastità della riserva pubblica di aree contrasta con le capacità operative dell'intervento pubblico nel settore edilizio e con l'impossibilità per gli imprenditori privati di operare nell'ambito dell'edilizia economica e popolare.

Ancora più grave appare la possibilità di espropriare nel centro abitato e nello stesso centro storico. Sarà, infatti, sufficiente per realizzare un tale obiettivo la predisposizione di programmi di risanamento strutturali o

ambientali che, poi, potranno essere anche non realizzati.

Le procedure di esproprio sono semplificate al massimo e possono essere iniziate anche sulla base di una semplice relazione illustrativa delle opere che si intendono eseguire, anche se le opere stesse non sono state ancora approvate dagli organi competenti e non hanno quindi trovato il relativo finanziamento.

Qui di seguito si riportano le varie tappe della procedura ed i termini di tempo assai brevi ad esse concessi:

Tempo a disposizione in giorni	Adempimenti
—	—
—	Domanda di espropriazione corredata di relazione al sindaco.
10	Il sindaco dà notizia della domanda mediante avviso e pubblicazione sul foglio annunci legali.
15	Presentazione delle osservazioni da parte degli interessati.
15	Il sindaco con le proprie deduzioni trasmette domande e osservazioni al Presidente della Giunta regionale.
30	Il Presidente della Giunta regionale dichiara la pubblica utilità delle opere decidendo sulle osservazioni e fissa l'indennità di esproprio che viene comunicata agli interessati.
30	Gli interessati possono convenire con gli esproprianti la cessione volontaria degli immobili ad un prezzo non superiore del 10 per cento o accettare l'indennizzo; in caso di silenzio l'indennità s'intende rifiutata.
—	Se l'indennità è stata accettata il Presidente della Giunta regionale ne ordina il pagamento; in caso contrario richiede la determinazione dell'indennità definitiva all'ufficio tecnico erariale.
30	L'ufficio tecnico erariale comunica l'indennità all'espropriante.
—	L'espropriante comunica l'indennità ai proprietari interessati, deposita la relazione dell'UTE alla segreteria del comune e rende noto al pubblico l'eseguito deposito.
—	Il prefetto su richiesta dell'espropriante pronuncia l'espropriazione e ne dà notizia agli interessati entro quindici giorni.

Come si vede, la procedura oltre che ridotta e semplificata al massimo è tutta intesa a fare in modo che il proprietario accetti di cedere volontariamente l'immobile sulla base dell'indennità provvisoria stabilita dal Presidente della Giunta regionale. Tuttavia, proprio perché è previsto sia il caso della cessione volontaria dell'immobile ad un prezzo non superiore del 10 per cento dell'indennità fissata sia l'accettazione dell'indennità stessa, è evidente che la cessione volontaria degli immobili soggetti ad esproprio non dipenderà solo dalla volontà del proprietario, ma anche dalla volontà dell'espropriante. Infatti il proprietario, nella scelta tra l'accettazione dell'indennizzo provvisorio e la cessione volontaria ad un prezzo superiore all'indennizzo, sceglierà sempre questa seconda via.

C'è quindi da chiedersi se effettivamente la norma diverrà operante proprio per la possibilità dell'espropriante di opporsi alla cessione volontaria del bene da parte del proprietario. Inoltre, la volontà del proprietario è coartata anche dal fatto che in ogni caso, anche quindi nel caso in cui faccia ricorso contro il provvedimento di esproprio, è data esecuzione ai provvedimenti di espropriazione e quindi di occupazione degli immobili espropriati. L'esecuzione dell'esproprio è, infatti, esclusa solo nel caso di gravi errori nella individuazione degli immobili o delle persone dei proprietari.

L'indennità di espropriazione è calcolata in ogni caso sulla base del valore agricolo dell'area. A tal fine, l'Ufficio tecnico erariale determina all'inizio di ogni anno, nell'ambito delle singole regioni agricole, il valore agricolo medio dei terreni secondo i tipi di colture effettivamente praticate. L'indennizzo è pari al valore medio corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare per le aree che si trovano esternamente ai centri edificati, mentre è basato sul valore medio agricolo della coltura più redditizia rivalutato con particolari coefficienti di moltiplicazione (da 5 a 1,5 a seconda dei comuni e delle zone) per le aree comprese nei centri abitati.

In ogni caso, sia che trattasi di aree comprese nel centro abitato sia che trattasi di aree al di fuori di esso, l'indennizzo risulta del tutto irrisorio, tant'è vero che nella stessa Commissione si è prospettata la necessità di aumentare l'indennizzo per quelle aree che sono coltivate direttamente dal proprietario oppure dal colono, fittavolo o mezzadro, in quanto esso non poteva costituire un giusto ristoro ad una azienda agricola impiantata e funzionante.

Può forse, a prima vista, riconoscersi giusta la discriminazione fra aree coltivate ed aree, viceversa, lasciate incolte. Tuttavia, è da notare che il valore minimo delle aree è quanto meno quello determinato dalla coltura agricola potenziale che su di esse potrebbe essere esercitata. È quindi logico supporre che tutte le aree, anche quelle incolte, siano state pagate dagli attuali proprietari sulla base del loro valore agricolo inteso come utilizzazione dell'area stessa per lo svolgimento di attività agricole.

Per quanto riguarda, poi, le aree comprese nel centro urbano, né il riferimento alla coltura più pregiata esercitata per una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata nella regione agraria, né i vari moltiplicatori servono a rendere l'indennizzo meno vessatorio e quindi rispondente al dettato costituzionale così come interpretato dalla stessa Corte costituzionale secondo la quale l'indennizzo deve costituire un giusto ristoro per il proprietario.

Infatti il moltiplicatore previsto per le aree comprese nei centri storici o ambientali va da 2 a 5 a seconda della popolazione dei comuni, il che significa che un'area situata a Roma nella zona di San Pietro, piazza Venezia od il Colosseo può essere espropriata con una indennità di 3-4 mila lire per metro quadrato.

Per le zone parzialmente edificate il valore agricolo è moltiplicato per un coefficiente variabile da 1,5 a 4. Anche in questo caso l'indennità è del tutto irrisoria ed in periferia si potrebbe espropriare un'area con un indennizzo di appena 500 lire al metro quadrato.

Né l'esempio di un esproprio effettuato nel centro storico può essere considerato eccezionale se si considera che anche per l'indennizzo delle aree edificate si segue lo stesso criterio. Anzi in questo caso la inadeguatezza dell'indennità è aggravata dagli assurdi criteri con cui viene determinato il valore dei soprassuoli. Il provvedimento prevede infatti che il valore del fabbricato sia determinato sulla base del suo stato di conservazione e senza tener conto della sua ubicazione.

Ciò significa che un fabbricato ubicato nel centro storico può essere espropriato con una indennità inferiore allo stesso ammontare del coacervo delle tasse dovute annualmente.

Se si considera inoltre che in molti casi tali fabbricati sono stati valorizzati con notevoli spese da parte degli interessati e che spesso sono stati assunti in garanzia da banche ed istituti di credito si comprende la gravità delle norme sull'esproprio.

Ancora più pericolose appaiono tali norme se si considera che nella nuova disciplina la pubblica utilità delle opere che si vogliono eseguire è appena un pretesto per mettere in moto le procedure di esproprio. Infatti gli immobili espropriati vanno a far parte del patrimonio indisponibile degli enti esproprianti ed anche se le opere che avevano giustificato l'esproprio degli immobili non dovessero essere più eseguite, il bene espropriato non viene retrocesso ai proprietari, ma acquisito dal comune al quale è riconosciuto il diritto di prelazione anche sugli immobili espropriati da altri enti.

Si comprende allora come un semplice programma di opere pubbliche o di risanamento conservativo possa portare all'acquisizione da parte del comune di un vasto e rilevante patrimonio immobiliare con un irrisorio onere finanziario.

c) Reperimento di aree da parte degli enti pubblici.

Come si è accennato, gli enti locali possono procedere all'esproprio di circa la metà del territorio comunale ed all'incirca dell'85 per cento delle aree destinate ad insediamenti residenziali ed industriali.

Ciò viene attuato attraverso:

1) i piani di zona della legge n. 167 e i comprensori di aree destinate all'edilizia economica e popolare in aggiunta o sostituzione ai piani di zona. Le aree vincolate per l'attuazione dell'edilizia economica e popolare possono raggiungere il 75 per cento del complessivo fabbisogno di aree per l'espansione urbana di un decennio;

2) comprensori di aree destinate ad insediamenti produttivi senza alcuna limitazione rispetto al fabbisogno complessivo;

3) comprensori di aree destinate alla espansione urbana fino ad un 20 per cento delle aree necessarie a tale espansione al di fuori dei piani e dei comprensori per l'edilizia economica e popolare.

Per quanto riguarda la riserva delle aree da destinare ad edilizia economica e popolare, attualmente vige, come è noto, la legge n. 167 che fa obbligo ad alcuni comuni e dà facoltà a tutti gli altri di redigere un piano di zona. Tale piano deve essere corredato da numerose indicazioni e planimetrie nonché dagli elenchi catastali delle proprietà e da una relazione indicativa sugli oneri che l'attuazione del piano comporta.

Con il nuovo provvedimento, viceversa, si autorizzano tutti i comuni dotati di piano

regolatore o di programma di fabbricazione a delimitare nel loro ambito le zone riservate all'edilizia economica e popolare. Tali zone possono essere delimitate sia in assenza di piani di zona sia in funzione di allargamento di detti piani. Per la delimitazione di tali comprensori di aree non serve tutta la documentazione richiesta per i piani di zona ma è sufficiente l'indicazione dei limiti di densità, altezza, distanza e i rapporti tra insediamenti e spazi pubblici.

Naturalmente anche per le aree comprese in tali comprensori si applicano le norme della legge n. 167 e quindi l'esproprio generalizzato delle aree. Le aree comunque riservate all'edilizia economica e popolare non possono superare il 75 per cento delle aree necessarie a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa.

È evidente l'intento del provvedimento di allargare quanto più possibile il vincolo sulle aree fabbricabili disponibili al di là di ogni effettiva necessità di utilizzazione. Solo così si spiega da una parte la semplificazione e la limitazione degli adempimenti e dall'altra l'elevatezza della percentuale delle aree congelabili sul totale di quelle necessarie.

Ma non basta: la Commissione ha anche previsto il vincolo e l'esproprio delle aree destinate agli insediamenti produttivi, nonché del 20 per cento delle rimanenti aree destinate ad insediamenti residenziali. È evidente l'intento di estendere il vincolo e l'esproprio a tutte le aree necessarie per lo sviluppo degli insediamenti. Tuttavia, tale ampliamento dei vincoli e dell'esproprio non è correlato da una adeguata indicazione dell'utilizzazione delle aree così vincolate. Infatti il provvedimento, una volta previsto l'esproprio di tali aree, non indica a chi, con quali procedure ed a quale prezzo devono essere poi ricedute per la definitiva utilizzazione, tanto più che la norma che prevede l'utilizzazione delle aree si riferisce esclusivamente a quelle comprese nei piani di zona o nei comprensori di edilizia economica e popolare. Tali aree, in via normale, sono date in concessione a tempo indeterminato per la realizzazione di opere e servizi pubblici e per un periodo compreso fra 60 e 99 anni ad enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare, cooperative edilizie e privati. Solo una quota non inferiore al 15 e non superiore al 30 per cento dell'estensione dei singoli piani di zona è data in proprietà con delibera del Consiglio comunale a cooperative edilizie o a singoli aventi i requisiti previsti dalle disposizioni in materia di edilizia economica e popolare.

La soluzione adottata per la utilizzazione delle aree espropriate e conseguentemente per il regime dei suoli e delle abitazioni costruite nell'ambito dell'edilizia economica e popolare è frutto di un tentativo di compromesso fra le varie soluzioni avanzate che hanno visto la maggioranza e lo stesso Governo nettamente divisi. Tuttavia, sebbene approvata, tale soluzione, pur rappresentando un equivoco compromesso, non è stata sufficiente a comporre il dissidio tra le varie forze della maggioranza governativa e non rappresenta nemmeno l'*optimum* per quelle forze che lo hanno votato.

In effetti, partiti con il disegno di legge da una concessione di 20-30 anni, ci si è resi conto che il periodo di tempo previsto e l'acquisizione da parte dei comuni allo scadere delle concessioni non permetteva né l'afflusso del risparmio privato nell'edilizia economica e popolare né la possibilità di dare a riscatto ai lavoratori gli alloggi così costruiti. Tutte le forze politiche compreso il Governo hanno respinto una tale assurda procedura ed hanno ripiegato secondo le varie tendenze su formulazioni diverse. Evidentemente, i due punti estremi della disputa erano, da una parte, la semplice concessione del diritto di superficie per un periodo determinato e dall'altra la cessione in proprietà dei suoli agli enti che operano ed opereranno nell'edilizia economica e popolare ed ai privati che si impegnassero a cedere in proprietà o in affitto a particolari condizioni gli alloggi costruiti su tali suoli.

La prima soluzione non avrebbe permesso la cessione in proprietà degli alloggi, mentre la seconda soluzione avrebbe permesso di concedere alle categorie meno abbienti anche la facoltà del riscatto dell'abitazione che è e rimane un'aspirazione radicata in tutti i cittadini italiani soprattutto in quelli che si trovano in disagiate condizioni economiche.

L'articolo approvato dalla Commissione non soddisfa né l'una e né l'altra esigenza. Infatti, da una parte viene accolto il principio che la casa deve essere costruita su suoli dei quali è concesso solo temporaneamente l'uso, dall'altra, attraverso la previsione della cessione in proprietà di una quota che va dal 15 al 30 per cento delle aree espropriate, si riconosce altresì la necessità di permettere l'acquisizione in proprietà degli alloggi economici e popolari.

Il lungo periodo di tempo, 60-99 anni, previsto per la concessione e la possibilità di rinnovo della concessione stessa, potrebbe far pensare che nella sostanza anche nel regime della concessione si ha la possibilità di ope-

rare economicamente e di avere la proprietà della casa. Ma così non è. La lunga durata della concessione è solo un pretesto per far accettare un principio che così come è oggi formulato non risolve alcun problema, ma limita semplicemente la libertà dei cittadini e crea sperequazioni tra coloro che possono accedere alla casa in proprietà e coloro che, viceversa, dovranno accontentarsi di una casa in locazione che può essere retrocessa in qualsiasi momento.

Infatti, strettamente correlata con la semplice concessione dell'area è la esclusiva locazione degli alloggi costruiti sull'area stessa. In tal modo almeno una quota che va dal 70 all'85 per cento delle costruzioni di alloggi economici e popolari servirà esclusivamente a formare un demanio pubblico di immobili da concedere solamente in locazione.

Tutte le varie ragioni che sono state portate per giustificare sia la concessione sia il diritto di superficie sono del tutto inconsistenti. È stato, infatti, detto che non si procede alla cessione in proprietà dell'area al fine di non ricostituire la rendita fondiaria. In effetti, qualsiasi sia il regime giuridico dei suoli e delle abitazioni su di essi costruite, la rendita fondiaria esiste sempre: cambia evidentemente o il beneficiario o il titolo per cui se ne beneficia. In particolare, la differenza tra la cessione in proprietà e la concessione sta solo nel fatto che mentre nella proprietà si ha il trasferimento della rendita fondiaria o a favore degli enti pubblici e dei privati costruttori nel caso che gli alloggi vengono dati in semplice locazione i quali, però, non ne beneficiano essendo vincolati a particolari canoni di locazione, o a favore dei cittadini che avendone i requisiti ottengono le case a riscatto, nella concessione si ha il trasferimento del godimento della rendita fondiaria. In pratica, quindi, la rendita esiste sempre e in tutti e due i casi giustamente si fa in modo che sia l'assegnatario a goderne senza alcun onere aggiuntivo.

In effetti, l'obiettivo che si vuole raggiungere non è tanto quello dell'avocazione della rendita fondiaria o del trasferimento gratuito della rendita stessa a favore delle categorie meno abbienti, quanto quello di pervenire alla pubblicizzazione della casa, cioè a fare della casa un servizio pubblico controllato sia per quanto riguarda gli investimenti, sia per quanto riguarda la concessione dall'autorità pubblica. A questa logica non si sottrae l'articolo approvato in Commissione, anche se cerca di contrabbandare il principio con una lunga durata delle concessioni e con la previ-

sione della cessione in proprietà di una aliquota delle aree. Cessione in proprietà, d'altra parte, già riconosciuta necessaria dall'originario testo del provvedimento per le cooperative edilizie che altrimenti non avrebbero potuto più svolgere alcun ruolo nell'ambito dell'edilizia economica e popolare.

A noi sembra, come si può rilevare dalla prima parte della presente relazione nella quale si sono esposti i principi di una corretta gestione urbanistica, che anche se può accettarsi, in alcuni casi ben delimitati, un momento pubblico nel processo di pianificazione urbanistica, esso deve rimanere un semplice momento onde non alterare fittiziamente tutti i meccanismi economici che sono garanzia di efficienza e di chiarezza nell'attività produttiva e nella equa utilizzazione delle risorse.

Numerose altre sono le modifiche apportate alle disposizioni della legge 167, ma tali modifiche riguardano soprattutto l'operatività della legge medesima. Esse, quindi, rientrano nel sistema della legge n. 167 e cercano di eliminare quegli ostacoli che finora ne hanno limitata l'attuazione. In particolare, tali modifiche riguardano la revisione dei piani di zona già approvati onde adeguarli alle prescrizioni della « legge-ponte », la concessione di mutui per le opere di urbanizzazione, l'allargamento delle opere considerate di indispensabile attuazione ai fini della concessione dei mutui per la loro realizzazione, nonché i mezzi per provvedere agli espropri e alla urbanizzazione delle aree. In particolare si prevede:

1) un fondo di rotazione di 150 miliardi per gli espropri;

2) un fondo di rotazione di 300 miliardi per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione;

3) l'allargamento dei mutui concessi per l'urbanizzazione sia rispetto alla spesa complessiva del programma sia rispetto alle opere finanziabili nonché la concessione della garanzia statale.

È evidente l'esiguità dei mezzi finanziari e tecnici previsti rispetto alla vastità dei programmi permessi dal provvedimento. Tuttavia, la costituzione di tali fondi è un fatto positivo per lo sblocco della legge n. 167.

d) Disciplina dell'attività edilizia nel settore economico e popolare.

Gli obiettivi dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale originariamente fissati in via permanente, sono stati poi limitati nel testo approvato dalla Commis-

sione al solo triennio 1971-73. In particolare gli interventi dovranno essere diretti:

I) alla costruzione di alloggi per coloro che occupano abitazioni improprie o malsane e fatiscenti da demolire nonché per soddisfare il fabbisogno abitativo delle zone colpite da calamità naturali;

II) alla costruzione di alloggi destinati alla generalità dei lavoratori anche attraverso cooperative preferibilmente a proprietà indivisa;

III) alla costruzione di case-albergo per studenti lavoratori e persone anziane;

IV) alla esecuzione di opere di manutenzione e risanamento del patrimonio di abitazioni di tipo economico e popolare;

V) alla localizzazione di una quota non inferiore al 45 per cento degli investimenti complessivi nel Mezzogiorno.

Tali finalità dovrebbero essere raggiunte attraverso una serie di articolati interventi in parte basati su procedure già sperimentate, in parte su nuovi tipi di intervento. In particolare il progetto governativo prevede il concretizzarsi degli interventi attraverso:

a) *l'edilizia statale*. Tale tipo di edilizia dovrebbe soddisfare le necessità delle famiglie attualmente allocate in grotte, baracche, edifici pubblici e locali malsani e simili. L'intervento dovrebbe essere realizzato dagli istituti autonomi per le case popolari, mentre lo intero carico dei mutui — ammortamento comprensivo di oneri ed interessi — è assunto dallo Stato. Nella parte finanziaria è assicurata a tale tipo di interventi una quota non inferiore al 50 per cento dei limiti di impegno autorizzati per il Ministero dei lavori pubblici che sono di 16 miliardi per il 1971, 18 miliardi per il 1972 e 20 miliardi per il 1973;

b) *l'edilizia sovvenzionata*. Tale tipo di edilizia è diretta a soddisfare le necessità di tutti i lavoratori. Gli interventi si articolano:

I) nella concessione di contributi da parte del Ministero dei lavori pubblici agli istituti autonomi per le case popolari ed alle cooperative edilizie preferibilmente a proprietà indivisa;

II) nella utilizzazione dei fondi GESCAL per la costruzione di alloggi e case-albergo per lavoratori; il risanamento o restauro conservativo di interi complessi insediativi compresi nei centri storici; il finanziamento di cooperative. Anche tale intervento dovrebbe essere realizzato dagli ICAP o da aziende a partecipazione statale.

Per la realizzazione degli interventi di cui al punto I) sono destinati i residui dei limiti

di impegno di 26 miliardi per il 1971 e di 13 miliardi per il 1972 e 1973 dopo la utilizzazione della quota non inferiore al 50 per cento destinata all'edilizia statale, mentre agli interventi del punto II) fa fronte la GESCAL con i propri fondi;

c) *edilizia aziendale*. Le aziende possono essere autorizzate dalla GESCAL a costruire alloggi per i propri dipendenti. Le aziende devono, però, assumere a proprio carico un onere pari al 70 per cento delle spese necessarie alla acquisizione delle aree, alle costruzioni ed alle opere di urbanizzazione. Le spese sostenute dall'azienda possono essere parzialmente recuperate attraverso la riscossione dei canoni di locazione. I mutui contratti dalle aziende sono assistiti da un contributo statale in conto interessi per la parte eccedente il 3 per cento. Gli alloggi così costruiti rimangono in proprietà dell'ente concedente e sono gestiti dalle imprese per la durata della convenzione;

d) *l'edilizia convenzionata*. Tale tipo di intervento dovrebbe essere realizzato dai privati nell'ambito dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare attraverso particolari convenzioni con il comune che stabiliscano: la durata della concessione dell'area (60-99 anni); il canone della concessione pari al costo di acquisizione e delle opere di urbanizzazione, realizzate e da realizzare; i criteri e le modalità per la determinazione dei canoni di locazione eccetera. Ai privati sono accordate le esenzioni previste per gli altri tipi di edilizia economica e popolare ed un concorso nel pagamento degli interessi per la parte eccedente il 3 per cento;

e) *edilizia agevolata*. A semplici fini anticongiunturali è previsto per il solo 1971 il rifinanziamento della legge 1° novembre 1965, n. 1179, per quanto riguarda le nuove costruzioni da assegnare o vendere a persone che non siano proprietarie di altro alloggio nel comune e che abitino l'alloggio assegnato o acquistato.

Le costruzioni sulla base della legge n. 1179 del 1965 possono essere effettuate da cooperative o consorzi di cooperative, dagli ICAP, dai comuni, ovvero da imprese private di costruzione. Nulla è detto per quanto riguarda il regime delle aree. È però da presumere che le aree utilizzate dai privati rientrano in quella quota del 15-30 per cento per la quale è prevista la cessione in proprietà. Per la realizzazione di tali costruzioni è previsto un contributo in conto interessi da parte dello Stato in modo che l'onere a carico dei mutua-

tari non superi il 5,50 per cento. Il rifinanziamento riguarda, però, solo il 1971 per il quale è previsto un limite impegno di 10 miliardi.

f) *agevolazioni fiscali*. Con il recente « decreto » per il rilancio dell'economia (decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034) è stata prevista una parziale ed assai limitata proroga nelle agevolazioni fiscali per l'edilizia. La ristrettezza di tale proroga si è aggiunta come un ulteriore elemento negativo nell'attuale crisi edilizia.

Con il nuovo provvedimento si cerca di sopperire in qualche modo alla limitatezza delle agevolazioni fiscali ora esistenti. Il disegno di legge in particolare prevede:

I) il ripristino dal 1° gennaio 1971 delle agevolazioni in materia di imposte indirette che non erano state prorogate dal « decreto ». Tali agevolazioni dovrebbero durare fino all'entrata in vigore della riforma tributaria e, quindi, congiungersi con la nuova disciplina da essa prevista per la quale il coacervo delle imposte gravanti sul trasferimento delle nuove costruzioni non supererà il 25 per cento;

II) la proroga della esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati e della riduzione a quattro quinti dell'imposta di consumo sui materiali da costruzione per le costruzioni non di lusso in corso di costruzione ed ultimate non oltre il 31 dicembre 1971.

III) l'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati e la riduzione delle imposte di consumo sui materiali da costruzione per i fabbricati iniziati entro il 31 dicembre 1971 purché ultimati entro il 31 dicembre 1973 e rispondenti alle caratteristiche (costruzioni nell'ambito dei piani di zona, costo dell'area inferiore al 25 per cento del valore della costruzione, eccetera) già previste dal « decreto » per le costruzioni iniziate prima del 31 agosto 1971;

IV) l'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati realizzati su aree date in concessione e decennale per quelli realizzati su aree date in proprietà.

Come si vede, i vari tipi di interventi sono gli stessi di quelli che si erano finora attuati. Anche la loro unificazione procedurale e l'accentramento delle competenze negli istituti autonomi delle case popolari risulta alquanto confuso ed incerto.

Innanzitutto, è da ricordare che i vari programmi vengono ripartiti nelle singole Regioni anche se non sono stati chiariti i criteri con cui si debba procedere alla ripartizione. Unico

elemento informatore rimane quello che è stabilito per la programmazione degli interventi, e cioè che la ripartizione dei fondi deve essere effettuata secondo i bisogni delle singole Regioni.

Rimane quindi da definire, al di là dei finanziamenti, quale tipo di intervento deve essere prescelto per ciascuna Regione, non potendosi supporre che si possa fare una ripartizione graduata di tutti gli interventi per tutte le Regioni.

Anche per quanto riguarda la competenza dei singoli enti, il provvedimento risulta alquanto confuso. Vi è un tentativo di accentrare l'esecuzione di tutti gli interventi negli ICAP. Tuttavia, tale tentativo è in contrasto con numerose disposizioni. A parte l'intervento degli ICAP per la realizzazione delle costruzioni di esclusiva competenza statale, viene affidata agli stessi istituti anche l'attuazione dei programmi di competenza della GESCAL, in particolare, la costruzione degli alloggi per i lavoratori, eccetera.

Tuttavia, gli istituti autonomi per le case popolari dovranno versare alla GESCAL i canoni riscossi attraverso le case-albergo. Tale disposizione appare incomprensibile se si considera che la GESCAL dovrebbe essere al più presto soppressa come previsto dall'articolo 8 del provvedimento. Per la stessa ragione risulta incomprensibile l'attribuzione della proprietà degli alloggi costruiti dalle aziende per i propri dipendenti alla GESCAL.

In sostanza, se la GESCAL è destinata, come risulta da tutto il provvedimento, a scomparire, è necessario fin d'ora prevedere la sua liquidazione e quindi non attribuire ad essa ulteriori compiti od entrate.

Anche per quanto riguarda i vari tipi di interventi si possono notare notevoli confusioni e complicazioni. Le stesse cooperative edilizie possono essere finanziate sia attraverso i fondi del Ministero dei lavori pubblici, sia attraverso i fondi della GESCAL. Gli stessi IACP si trovano ad operare in vesti assai diverse a seconda che utilizzino i fondi della GESCAL, i fondi del Ministero dei lavori pubblici ovvero i finanziamenti previsti dalla legge n. 1179.

Anche la fissazione di limiti per i vari tipi di interventi risulta del tutto inutile in un'articolazione così confusa. In particolare, il 5 per cento dei fondi GESCAL destinato alla costruzione di case albergo per lavoratori e pensionati, risulta del tutto insufficiente a provvedere alle moderne esigenze quantitative e qualitative dei lavoratori, mentre la limitazione del 15 per cento dei fondi GESCAL desti-

nata alle cooperative edilizie risulta del tutto inutile se si considera che le cooperative edilizie possono usufruire anche, senza lacune, dei finanziamenti della legge n. 1179 e dei contributi del Ministero dei lavori pubblici.

In altri termini, la frammentarietà degli interventi impedisce anche un loro esatto coordinamento e un dosaggio dei finanziamenti in relazione alle diverse esigenze. Tutte le abitazioni costruite attraverso i programmi di intervento pubblico debbono essere assegnate in locazione con divieto di *sub*-locazione. È previsto, però, il riscatto di un 10 per cento degli alloggi costruiti con i fondi GESCAL, come pure è prevista la cessione in proprietà degli alloggi costruiti dalle cooperative edilizie. È evidente come tali limitazioni alla cessione in proprietà degli alloggi risultino notevolmente più restrittive delle limitazioni previste dall'articolo 3 per la cessione in proprietà delle aree espropriate.

C'è da chiedersi se questo sfasamento è dovuto ad una mancanza di coordinamento delle varie norme ovvero all'intento di vanificare quanto previsto in sede di cessione delle aree attraverso norme restrittive nella cessione in proprietà degli alloggi. Infatti, può essere data in proprietà una quota compresa fra il 15 ed il 30 per cento delle aree comprese nei piani di zona. Le aree, tuttavia, possono essere cedute solo a cooperative edilizie e a singoli aventi i requisiti per ottenere un alloggio economico e popolare. Di conseguenza, sarebbe necessario che sia le cooperative edilizie, sia i singoli ammessi al riscatto dell'alloggio fossero in numero tale da poter utilizzare la quota prevista delle aree in proprietà. Viceversa, come si è visto, il riscatto dell'alloggi può essere richiesto solo per una quota del 10 per cento dei fondi della GESCAL, che a loro volta rappresentano un minimo degli investimenti che utilizzano i piani di zona. Pertanto, salva una impossibile e comunque non utile espansione dell'attività delle cooperative edilizie, la quota minima del 15 per cento delle aree comprese nei piani di zona non potrà essere realmente ceduta in proprietà.

L'edilizia convenzionata, stando alla bassa capacità di realizzazione dell'edilizia pubblica, dovrebbe effettuare un notevole sforzo non solo per colmare il fabbisogno di abitazioni, ma anche per una adeguata utilizzazione delle aree che saranno vincolate in base alle disposizioni del provvedimento.

Tuttavia, tale tipo di edilizia viene ad essere regolata solo indirettamente dal disegno

di legge in esame. Infatti esso si limita ad inserire i privati nelle norme che prevedono e regolano la concessione delle aree, nonché in quella che prevede la concessione di contributi in conto interessi a favore di chi utilizza le aree medesime.

In particolare, ai privati si vengono ad applicare le stesse regole e le stesse norme che regoleranno l'attività degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare. I privati potranno ottenere sia la concessione di aree per un periodo compreso fra i 60 e i 99 anni, sia un contributo in conto interessi per i mutui contratti per la durata di 30 anni in modo che l'interesse risulti non superiore al 3 per cento. Al termine della concessione dell'area il comune può rinnovare la concessione stessa per un periodo non superiore a quello originario, ovvero può acquisire lo immobile al suo valore attuale prescindendo però dalla sua localizzazione e quindi dagli incrementi di valore derivanti dalla posizione e dalle infrastrutture urbanistiche.

Nella convenzione che il privato dovrà stipulare con il comune sarà precisata non solo la durata della concessione, ma anche l'ammontare dei canoni di affitto e la loro revisione periodica. Inoltre, la convenzione dovrà regolare le modalità per il trasferimento della concessione dell'area a terzi. Una tale disposizione dovrebbe far pensare che gli alloggi così costruiti possano essere ceduti in proprietà. Tuttavia, anche se di durata assai ampia, la concessione a tempo determinato scoraggia sia gli investimenti degli imprenditori privati, sia l'acquisto da parte dei privati dei singoli alloggi. Infatti, la casa non costituisce un bene di consumo, ma un bene di investimento per il quale si richiede la certezza della proprietà a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali, la Commissione ha notevolmente ristretto quelle già previste dal disegno di legge. Infatti, l'esenzione venticinquennale che dal testo governativo era concessa a tutte le costruzioni che fossero state iniziate entro il 30 giugno 1971 ed ultimate entro il 30 giugno 1973, risulta limitata nel testo della Commissione alle sole costruzioni che saranno ultimate entro il 31 dicembre 1971.

Per le costruzioni che non fossero ultimate entro il 31 dicembre 1971 l'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati è concessa solo se essi rispondono alle caratteristiche previste per le case economiche e popolari. Inoltre, si prevede la concessione dell'esenzione dalla imposta sui fabbricati per edifici realizzati in base alle disposizioni recate dal

provvedimento. Tuttavia, l'esenzione è ridotta a 10 anni per gli edifici realizzati su aree cedute in proprietà, mentre è di durata venticinquennale per gli edifici realizzati sulle aree date in concessione.

Una tale discriminazione non trova alcuna giustificazione in quanto i beneficiari degli immobili sono gli stessi, sia che trattisi di immobili costruiti su aree in proprietà, sia che trattisi di immobili costruiti su aree date in semplice concessione. Sembra, pertanto ingiusto che essi vengano a scontare attraverso il pagamento dell'affitto o del riscatto una diversa imposizione fiscale.

#### e) Operatività degli interventi.

Il programma di interventi nell'edilizia economica e popolare è stato predisposto in vista di un fabbisogno complessivo di abitazioni, nel prossimo triennio, di circa 1,5 milioni di alloggi: 500 mila alloggi annui. Tale fabbisogno dovrebbe essere coperto per il 25 per cento dall'edilizia statale e sovvenzionata e per il restante 75 per cento dall'edilizia privata e convenzionata.

Ciò nonostante, a parte i fondi di rotazione per gli espropri e le opere di urbanizzazione, è previsto un investimento pubblico complessivo nel settore delle abitazioni di 2.400-2.500 miliardi nel triennio 1971-73 che dovrebbe consentire la costruzione di 250 mila alloggi pari appena al 16 per cento del fabbisogno totale.

Tuttavia, non esistono né i mezzi finanziari, né i presupposti burocratici e tecnici perché tali investimenti possono essere realizzati.

I fondi che, secondo il programma dovranno essere destinati all'edilizia pubblica, sono tutti da reperire sul mercato finanziario. Le uniche disponibilità oggi esistenti, i 690 miliardi della GESCAL cui si andranno ad aggiungere altri 225 miliardi circa di contributi che affluiranno nel corso del triennio all'Istituto, sono infatti insufficienti agli stessi impegni della Gestione che al 1° aprile 1971 ammontavano a 1.150 miliardi. Gli investimenti saranno quindi condizionati dalle possibilità di reperimento dei fondi sul mercato finanziario.

Se si tiene conto dei tempi tecnici e burocratici per la programmazione degli interventi (5 mesi), per il reperimento dei fondi, per il reperimento e l'urbanizzazione delle aree, eccetera, sarà già molto se il settore pubblico potrà investire nei prossimi due anni - 1972-73 - 1.000 miliardi che, tradotti in abitazioni, significano circa 80 mila alloggi nel triennio

1971-73, i quali certamente non risolvono il problema della casa per i meno abbienti, per i lavoratori, per i baraccati, né la crisi della attività edilizia che si sta concretizzando in tutta la sua gravità produttiva e occupazionale.

Anche l'edilizia convenzionata e agevolata ha una scarsa rilevanza operativa. In pratica, nel 1971 attraverso il rifinanziamento della legge n. 1179 del 1965, per un ammontare di 10 miliardi, si potranno contrarre mutui per circa 330 miliardi e quindi mettere in cantiere costruzioni per un ammontare complessivo di circa 440 miliardi.

Negli anni successivi, viceversa, i limiti di impegno previsti per i contributi in conto interesse potrebbero permettere, tramite la edilizia convenzionata con i privati, le aziende e le cooperative edilizie, la realizzazione di nuove costruzioni per un ammontare complessivo di circa 100 miliardi. Ma come si è visto, l'edilizia convenzionata, sia aziendale che privata, non può funzionare in regime di concessione. È quindi prevedibile che neppure questo modesto ammontare di investimenti potrà essere conseguito.

Anche ammesso che l'edilizia convenzionata possa effettivamente realizzarsi, nel triennio si avrebbero tra edilizia statale, edilizia agevolata (legge n. 1179) ed edilizia convenzionata, non più di 1.500-1.550 miliardi di investimenti influenzati direttamente o indirettamente dagli interventi pubblici: in pratica poco più di 500 miliardi annui. Tutto ciò, tradotto in abitazioni, significa meno di 50 mila alloggi all'anno, e meno di 150 mila nel triennio.

Il rimanente fabbisogno dovrà essere coperto dall'edilizia libera, cosa che nell'attuale situazione sembra assai improbabile.

È vero che per il passato l'edilizia privata ha sostenuto quasi interamente lo sforzo costruttivo nel settore delle abitazioni, ma è anche vero che le condizioni che hanno permesso tale attività sono ormai scomparse, mentre nuove remore vengono imposte agli investimenti privati nel settore edilizio.

Nell'ultimo quinquennio, l'edilizia privata è stata alimentata per circa 1.700 miliardi annui dal risparmio delle famiglie e dai capitali degli investitori tradizionali e per circa 900 miliardi annui da mutui fondiari. Ciò dimostra che il settore privato ha una capacità di investimento annuo tripla rispetto al settore pubblico. Tuttavia, tale capacità non potrà essere sfruttata nei prossimi anni. Infatti, l'assenza di adeguati strumenti urbanistici e le remore poste dalla « legge-ponte » all'attività costruttiva, la possibilità di congelamento di

circa l'80-85 per cento delle aree disponibili, la proroga del blocco delle locazioni e l'avvio verso l'equo canone, e l'aspettativa che si è creata in tutti i ceti sociali di una casa a basso costo impediscono gli investimenti nel settore delle abitazioni e allontanano sempre più dalla casa il risparmio delle famiglie.

7. — Da quanto sopra detto appare evidente come il provvedimento in esame affronti il problema della casa in modo del tutto inadeguato sia perché non cerca di risolverlo nel più vasto contesto urbanistico sia perché poggia su presupposti ideologici e politici del tutto inaccettabili.

Sotto l'aspetto politico ed ideologico, nonostante le modifiche apportate durante la discussione in Commissione, il provvedimento sembra tendere al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) costituzione di un vasto patrimonio immobiliare accentrato nelle mani degli IACP prima e dei comuni al termine delle convenzioni;

b) trasformazione delle case in servizio sociale. La casa sarà data ad ognuno non secondo la sue preferenze e le sue disponibilità, ma secondo una valutazione pubblica delle sue esigenze;

c) esclusione dell'imprenditoria privata dal settore edilizio appunto perché la casa non è più un bene economico, sia pure d'interesse sociale, ma un servizio sociale.

Tali obiettivi sembrano completamente da respingere per ragioni ideali ancor prima che per ragioni pratiche ed economiche.

La proprietà della casa che si abita è non solo una delle aspirazioni principali dell'uomo, ma anche un elemento di sicurezza, di stabilità familiare e sociale e quindi di libertà.

D'altro canto la concentrazione in mano pubblica dell'assegnazione dell'alloggio si presta alle più pericolose pressioni psicologiche, politiche e sociali. L'uomo viene a perdere non solo la sua libertà nella destinazione delle sue riserve, ma anche la sua individualità considerato come esso è esclusivamente come un elemento di massa con alcuni bisogni materiali da soddisfare.

Se si considera la sempre maggiore ingerenza statale nel settore produttivo, la statizzazione del settore sanitario assistenziale, previdenziale ed anche ricreativo (spettacolo, sport, eccetera) si comprende come in pratica l'uomo nella sua formazione e nella sua espiazione venga ad essere condizionato dalle scelte e dalla volontà pubblica.

Un maggiore intervento pubblico nel settore delle abitazioni è senza dubbio necessario, ma esso, al contrario di quanto previsto, deve tendere a consentire l'accesso alla proprietà della casa alle categorie meno abbienti. Ciò non esclude un intervento diretto ad assicurare un alloggio provvisorio ai giovani immigrati o agli studenti, ma tale intervento assume un carattere assistenziale e provvisorio e, quindi, deve essere limitato e caratterizzato a tale fine.

Inoltre il provvedimento, anche per quanto riguarda l'aspetto operativo, risulta del tutto inorganico e incapace di promuovere la costruzione di alloggi economici e popolari in modo non solo di frenare la crisi edilizia in atto ma anche di soddisfare le giuste esigenze dei lavoratori e dei ceti meno abbienti. Per quanto riguarda questo ultimo aspetto il provvedimento vorrebbe raggiungere i seguenti obiettivi:

a) programmazione degli interventi nell'edilizia economica e popolare;

b) unificazione e semplificazione delle procedure e dei criteri di indennizzo per lo esproprio;

c) allargare e rendere più incisivo l'intervento pubblico nel settore delle abitazioni anche attraverso nuove forme di edilizia;

d) costituire un vasto e permanente patrimonio pubblico di abitazioni;

e) ridurre l'attività edilizia privata.

I primi tre obiettivi possono essere condivisi, ma gli ultimi due vanno respinti. Tuttavia, anche per gli obiettivi che possono essere approvati, i mezzi predisposti, come si è visto, sono lacunosi, imperfetti od errati.

La programmazione degli interventi pubblici nel settore dell'edilizia economica sebbene modificata in Commissione, risulta ancora assai confusa e lacunosa. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che si sono dovuti raggiungere degli ambigui compromessi per quanto riguarda la gestione dei fondi attualmente disponibili e l'unificazione e la riorganizzazione degli enti. Anche se il principio di una unificazione delle procedure di esproprio e dei criteri d'indennizzo sembra da accogliere, non si può dire che il provvedimento abbia regolato tali materie in modo equo ed organico. Ciò dipende sia dall'allargamento dell'applicazione dell'esproprio nel processo urbanistico, sia dalla mancata correlazione dell'esproprio con l'effettiva esecuzione delle opere, sia infine dall'irrisorio indennizzo previsto dal provvedimento. In particolare per quanto riguarda l'indennizzo si vengono a creare peri-

colose sperequazioni sia fra i diversi proprietari soggetti all'esproprio sia tra coloro che vengono espropriati e i proprietari che viceversa possono utilizzare liberamente le aree di loro proprietà. Inoltre l'indennizzo prescinde da qualsiasi valore reale dell'immobile espropriato senza tenere conto che in tale modo si viene a penalizzare l'attuale proprietario che non sempre coincide con colui che ha usufruito dell'incremento di valore dell'immobile.

Completamente assurdi sembrano poi i criteri d'indennizzo per le aree edificate: è illogico ed illegittimo determinare il valore di un fabbricato senza tenere conto della sua ubicazione o del suo valore di uso.

Anche l'obiettivo di una maggiore incisività e dimensione dell'intervento pubblico nel settore dell'abitazione sembra completamente eluso dal provvedimento in esame. Infatti di fronte a un congelamento di aree che coprono all'incirca l'80-85 per cento del fabbisogno complessivo, l'intervento pubblico è appena del 16 per cento mentre l'edilizia convenzionata difficilmente potrà operare con la regolamentazione prevista.

La costituzione di un vasto e permanente patrimonio pubblico di abitazioni è completamente da respingere anche sotto un punto di vista operativo. Si verrebbero, infatti, a rendere necessari mastodontici enti pubblici per la gestione di tale patrimonio, gestione che inevitabilmente porterebbe ad una situazione deficitaria e ad uno spreco enorme di ricchezza, senza contare che sarebbe un'altra fonte di sottogoverno e di scandali.

La riduzione dell'attività imprenditoriale privata sembra del tutto illogica in un momento come questo di vasta recessione edilizia. Si è già visto come l'edilizia statale e sovvenzionata possa soddisfare una percentuale irrisoria del fabbisogno di abitazioni e come il rifinanziamento della legge n. 179 sia non solo modesto, ma limitato ad un unico esercizio. Se si limita anche l'attività imprenditoriale privata si rischia non solo la paralisi del settore edilizio, ma anche l'accumularsi di un fabbisogno già oggi elevato che, difficilmente potrà essere poi colmato.

In sostanza il provvedimento non risolve in minima parte il problema della casa in Italia, anzi lo aggrava sia perché limita la attività edilizia vista nel suo complesso sia perché limita la libertà dei cittadini di scegliere liberamente la propria abitazione.

QUILLERI, *Relatore di minoranza.*