

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(Nn: 1754, 299, 418, 532 e 1579-A)-bis

## Relazione di minoranza della 7<sup>a</sup> Commissione permanente

(LAVORI PUBBLICI, TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI e MARINA  
MERCANTILE)

(RELATORI CROLLALANZA e NENCIONI)

SUI

## DISEGNI DI LEGGE

Norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata (n. 1754)

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 maggio 1971  
(V. Stampato n. 3199)*

**presentato dal Ministro dei Lavori Pubblici**

**di concerto col Ministro dell' Interno**

**col Ministro « ad interim » di Grazia e Giustizia**

**col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

**col Ministro delle Finanze**

**col Ministro del Tesoro**

**e col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale**

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 9 giugno 1971*

Agevolazioni per l'edilizia (n. 299)

presentato dal **Ministro dei Lavori Pubblici**  
di concerto col **Ministro del Tesoro**  
e « ad interim » del **Bilancio e della Programmazione Economica**

NELLA SEDUTA DEL 12 NOVEMBRE 1968

Finanziamenti per opere di edilizia abitativa  
a totale carico dello Stato (n. 418)

d'iniziativa dei senatori **ANDO', FLORENA, SPASARI, CERAMI, LA ROSA, ARCUDI, TREU, RICCI, TANGA, ACCILI, FOLLIERI, PICCOLO, NOE', GENCO, BARGELLINI, BERTHET, LOMBARDI, TRABUCCHI e CASSIANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GENNAIO 1969

Provvedimenti per la eliminazione delle baracche,  
tuguri e case improprie e malsane (n. 532)

d'iniziativa dei senatori **MADERCHI, CAVALLI, ABENANTE, FABRETTI, FERRARI Giacomo, POERIO, AIMONI, PEGORARO, FABIANI, PIRASTU e CIPOLLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MARZO 1969

Nuove norme per l'acquisizione delle aree  
e per la determinazione della indennità di espropriazione (n. 1579)

d'iniziativa dei senatori **MADERCHI, POERIO, CATALANO, AIMONI, ABENANTE, FABRETTI, CAVALLI, PIRASTU, BRAMBILLA, FUSI e VIGNOLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 FEBBRAIO 1971

Comunicata alla Presidenza il 26 luglio 1971

ONOREVOLI SENATORI. — Il *new deal* riformistico che, dopo dieci anni di velleitarismo, di carenze politiche, di insufficienze ideologiche, ha investito la maggioranza divisa e disarticolata di centro-sinistra, ha evidenziato, da una parte irriducibili contrasti, dall'altra, una volontà di attuare insani esperimenti pseudo rivoluzionari, nel contesto socio-economico della comunità nazionale.

L'improvvisa e malcelata premura, dopo dieci anni di incapacità e di fallimenti, dopo aver determinato una crisi economica tanto profonda quanto insanabile, la volontà di attuare tutti e subito pretesi modelli risolutivi di tutti i problemi vitali che pesano da anni sul popolo italiano, è veramente singolare. È la dimostrazione di una vitalità apparente che, certo, precede il collasso di una formula politica che sopravvive ormai al suo fallimento.

Per allontanare qualsiasi inutile e strumentale polemica, diciamo subito che il MSI, il nostro Gruppo e la CISNAL hanno sempre auspicato la soluzione del problema della casa per tutti. Il nostro Gruppo, in particolare, nell'alveo della politica del partito, di cui è l'espressione parlamentare, ha sempre sostenuta l'esigenza della tutela degli autentici interessi del popolo italiano ed in particolare la soluzione del problema scaturito dalla esigenza della casa per tutti, nel solco mazziniano che si riassume nello *slogan* « tutti proprietari » contro l'eretico assunto proudoniano « la proprietà è un furto » che distilla nelle coscienze l'odio di classe distruttivo e trova solo nella « violenza levatrice della storia » la sua naturale derivazione.

Pertanto, nella nostra concezione ideologica della proprietà, in funzione sociale e nella nostra concezione politica corporativa il diritto di proprietà diviene complemento della personalità umana; proprietà in funzione sociale così concepita non solo come diritto ma soprattutto come dovere, non come proprietà passiva, ma come proprietà attiva che, come tale, non si limita a godere i frutti della ricchezza ma li sviluppa, li au-

menta, li moltiplica, nell'interesse parallelo, anzi preminente della comunità nazionale.

Scrivendo Enrico Corradini (Pensieri inediti, Nuova antologia, gennaio 1932) « *La giustificazione della proprietà è duplice. Quella minore e individuale, quella maggiore e sociale. È la giustificazione della funzione conservatrice degli organismi naturali e artificiali di lavoro e di produzione... la ragione fondamentale della proprietà è nella fatica del lavoro. Questa essendo individuale, quella deve essere individuale. Quando nella storia di millenni e presso tutti i popoli troviamo forme e leggi sociali fisse, vuol dire che queste sono immutabili e a noi non resta se non ricercarne le ragioni riposte* ».

La proprietà concepita quale dovere sociale elimina, a nostro avviso, gli assillanti problemi che la concezione individualistica o quella dei temperamenti o la concezione marxista non sono riusciti, in nessun paese del mondo, a risolvere. Nel paradiso sovietico, dopo oltre 50 anni, il problema più assillante e irrisolto è quello dell'abitazione: la coabitazione è un mortificante temperamento alla carenza di un tetto o di un focolare.

Nostro obiettivo è garantire la proprietà in funzione sociale come la tutela del lavoro. Riteniamo che tale obiettivo sia stato il sogno di ogni scuola politica in ogni tempo, quando si prescinde dal materialistico storico marxista, inquinato dai Bakunin, Blanqui e Proudhon.

Abbandonati quindi, come ciarpame di un passato agnostico, sia il concetto autoritario e vessatorio di proprietà, sia una concezione collettivistica della proprietà della casa, motivo di frustrazione della personalità umana, nel quadro di una concezione di uno stato del lavoro, abbiamo sempre auspicato e auspichiamo una riforma che faccia accedere tutte le componenti della società nazionale alla proprietà della casa. Per questo ci siamo battuti e ci battiamo per la difesa del diritto di proprietà in funzione sociale, quale sintesi della collaborazione tra la proprietà stessa, la produzione, il lavoro e la personalità umana.

Abbiamo ritenuto opportuno premettere la nostra collocazione ideologica e politica, per quanto concerne il problema della ca-

sa, o come oggi si usa dire il problema della « riforma della casa », perchè riteniamo che, per tendere agli aspetti operativi e programmatici, non possiamo prescindere dal puntare sugli aspetti squisitamente teorici del problema: non è possibile interpretare la realtà sociale a prescindere da uno schema di riferimento teorico. E tale riferimento è fallace, nella misura in cui non è costruito attraverso il rilevamento e la derivazione dei parametri costituenti la realtà. Ecco perchè, a differenza della filosofia che ispira il cosiddetto « pacchetto Lauricella », noi respingiamo atti lesivi del diritto di proprietà in funzione sociale. L'abitazione è un alveo che deve contenere la struttura della famiglia e i suoi bisogni. Perciò non deve essere concepita come una sottostruttura funzionale e spaziale della città standardizzata e collettivizzata. Vogliamo salvare i contenuti umani della proprietà della casa e costruirla e offrirla come soddisfacimento di determinati bisogni particolari, di esigenze funzionali che investono l'esaltazione dei bisogni della famiglia, l'aspirazione di tutti a veder coronato, in un idoneo ambiente, il tempo libero e con esso i problemi spirituali e culturali. In sintesi, tutte le esigenze del nucleo familiare, dei fattori sociali che ne condizionano la struttura e la dinamica.

Non vi è problema che non abbia avuto così numerosi tentativi di soluzione come quello della casa per tutti. Tutti i tentativi si sono dissolti nella carenza di volontà politica e nel clima velleitario degli ultimi dieci anni di sopravvivenza della formula di centro-sinistra. Per la prova di tale assunto è sufficiente una breve rassegna delle leggi fondamentali che hanno caratterizzato l'intervento dello Stato, dall'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica ad oggi.

1) *la costruzione delle abitazioni a totale carico dello Stato*: legge 9 agosto 1954, n. 640, per l'eliminazione delle abitazioni malsane;

2) *l'edilizia residenziale sovvenzionata*: legge 4 agosto 1949, n. 408, e successive modificazioni e integrazioni, per la concessio-

ne dei contributi trentacinquennali, in annualità costanti, nella misura del 4 per cento sull'importo delle costruzioni realizzate dagli Enti e dalle Cooperative di cui all'articolo 16 del testo unico del 1938;

legge 26 febbraio 1949, n. 43 (piano INA-Casa), prorogata per un secondo settennio con legge 25 novembre 1955, n. 1148: provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per lavoratori;

legge 7 agosto 1950, n. 715, istitutiva del fondo incremento edilizio per la concessione di mutui venticinquennali al tasso del 4 per cento sull'importo del 75 per cento delle costruzioni da realizzare;

3) *agevolazioni fiscali e tributarie all'edilizia privata non di lusso*.

Agli inizi degli anni '60 e specificamente nel quadriennio dal 1960 al 1963, sono stati predisposti nuovi provvedimenti legislativi con i quali, oltre che gli obiettivi quantitativi, sono stati affrontati anche gli aspetti tecnico-urbanistici del problema dell'abitazione e si è avviato l'inserimento delle iniziative di edilizia popolare nel piano regolatore delle singole comunità o dei comprensori intercomunali, finalizzando l'intervento pubblico al conseguimento di un armonico sviluppo dei centri abitati.

I tratti significativi dell'attività legislativa di questo periodo possono essere così sintetizzati:

a) specificazione degli obiettivi qualitativi e quantitativi;

b) programmazione pluriennale degli interventi sul territorio con una ripartizione determinata sulla base di indici relativi al fabbisogno arretrato, all'affollamento delle abitazioni, ai movimenti migratori e alla situazione dell'occupazione operaia;

c) conseguimento di elevati standards edilizi;

d) considerazione degli standards urbanistici ed integrazione, quindi, alle abitazioni dei servizi urbani e sociali;

e) inserimento dell'edilizia pubblica nel piano di sviluppo della città;

f) sollecitazione della partecipazione popolare al processo di ristrutturazione e di sviluppo della città.

Le dimensioni assunte dai fenomeni migratori, in correlazione al processo di industrializzazione, alla redistribuzione delle forze del lavoro nei diversi settori economici ed al conseguente esodo dalle campagne, hanno determinato l'espansione dell'investimento nel settore abitativo con la prevalente localizzazione nelle aree.

Il periodo del « boom » economico ha portato alla congestione delle aree metropolitane, alla caotica espansione dei centri abitati, e al conseguente disordine urbanistico.

Nello stesso periodo, il problema urbanistico si è imposto alle forze politiche ed al Paese come esigenza di riforma dell'ordinamento vigente, di impostazione dei piani urbanistici alle diverse scale territoriali correlati al processo di trasformazione economico-sociale.

I disegni di legge, tendenti a garantire la disponibilità di aree edificabili per l'edilizia popolare.

L'iter parlamentare decennale di questi disegni di legge, presentati nella seconda legislatura, si conclude con l'approvazione ma essi non divengono operanti, come la legge 18 aprile 1962, n. 167, sull'acquisizione delle aree edificabili per l'edilizia economica e popolare e la legge n. 246 sull'imposta sugli incrementi di valore delle aree edificabili.

Gli strumenti legislativi più specificatamente attinenti all'intervento pubblico nel settore residenziale, subiscono una trasformazione nelle loro finalità passando da una originaria pretesa di provvedere a soddisfare il bisogno-obbligazione (casa intesa come ricovero) a quella del bisogno-aspirazione: organizzazione dello spazio residenziale in funzione dei bisogni dell'uomo, intendendo lo spazio non tanto come uno spazio geometrico, ma come *spazio vissuto* psicologicamente e sociologicamente dall'individuo e dalla famiglia. Tutto rimane però allo stato di impotente velleitarismo tanto che nel ventennio 1950-1970 il problema rimase

insoluto anche allo stadio di casa intesa come « ricovero ».

Leggi settoriali, come quella relativa al piano INA-Casa impostato ed approvato per esigenze congiunturali, si trasformano nella nuova legge del programma decennale case per lavoratori col fine dichiarato ma non raggiunto di introdurre la metodologia della programmazione e creare la strumentazione per una nuova funzione dell'intervento pubblico finalizzato a garantire, a parità di standards edilizio-urbanistici, la costruzione di abitazioni per:

soddisfare il bisogno-obbligazione e il bisogno-aspirazione delle categorie meno abbienti (generalità dei lavoratori);

determinare la partecipazione popolare al processo di ristrutturazione della città (bandi di prenotazione e settore cooperativo);

stimolare l'investimento del risparmio popolare con la concessione di prestiti agevolati (fondo di rotazione).

All'inizio degli anni '60 si opera così una riforma della legislazione e degli strumenti operativi che avrebbe dovuto considerarsi anticipatrice delle indicazioni contenute nel programma di sviluppo economico-sociale per il quinquennio 1966-1970, attuato per legge ma infrantosi nella realtà economica.

I provvedimenti legislativi caratterizzanti il nuovo preteso indirizzo di politica urbanistico-edilizia, dissoltisi anche per effetto della situazione congiunturale, sono:

la legge 30 dicembre 1960, n. 1676 - norme per la costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli;

la legge 18 aprile 1962, n. 167 - disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare;

la legge 25 ottobre 1962, n. 1431 - provvedimenti per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto del 1962;

la legge 14 febbraio 1963, n. 60 - liquidazione del patrimonio edilizio della gestione INA-Casa e istituzione di un programma

decennale di costruzione di alloggi per lavoratori;

la legge 4 novembre 1963, n. 1460 - disposizioni per l'incremento dell'edilizia economica e popolare;

la legge 29 settembre 1964, n. 847 - autorizzazione ai Comuni e loro consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge 18 aprile 1962 n. 167;

il decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124 convertito nella legge 13 maggio 1965, n. 431 - interventi per la ripresa dell'economia nazionale;

la legge 29 marzo 1965, n. 217 - norme per accelerare il programma edilizio della gestione case per lavoratori e degli enti di edilizia popolare ed economica;

la legge 21 luglio 1965, n. 904 - modificazioni ed integrazioni della legge 18 aprile 1962, n. 167;

la legge 1° novembre 1965, n. 1179 - conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, recante norme per l'incentivazione dell'attività edilizia.

Dall'approfondimento del quadro legislativo e dalle esperienze operative negative si possono trarre le indicazioni per la riforma generale ed organica della legislazione in materia di edilizia residenziale.

La legge più incisiva e sulla quale si articola il disegno di legge in esame è la legge 18 aprile 1962, n. 167, con la quale si rivendica agli enti locali il diritto alla scelta dei modi e dei tempi della formazione delle strutture della città con la formazione dei piani di zona e con il vincolo decennale di espropriabilità.

Secondo i presentatori si tendeva a razionalizzare il processo di sviluppo della città, non come scelta imprenditoriale ma come scelta « comunitaria », e la programmazione degli investimenti pubblici nei servizi urbani e sociali come programmazione integrale delle infrastrutture civili e sociali, naturalmente oltre il coordinamento tra l'iniziativa degli enti pubblici e quella degli operatori economici nella attuazione dei piani di sviluppo abitativo. Il concetto ispiratore della

legge, anzi la sua filosofia, è stata l'espropriazione confiscatoria, come strumento operativo.

La Corte Costituzionale, con sentenza 9 aprile 1965, n. 22, ha limitato la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 12, secondo comma, prima parte, contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare, in riferimento agli articoli 42 terzo comma e 3 primo comma della Costituzione; dell'articolo 16 primo comma in riferimento all'articolo 3 primo comma della Costituzione.

È opportuno ricordare i punti salienti di tale sentenza almeno nella parte di diritto ai fini della valutazione giuridico-costituzionale del disegno di legge in esame, nei suoi modelli espropriatori, che in realtà si traducono in strumenti chiaramente confiscatori:

« La questione principale e fondamentale della causa, in tal senso del resto prospettata dalle ordinanze e dalle parti, consiste nell'esaminare se possa ritenersi compatibile con l'articolo 42, terzo comma della Costituzione, l'articolo 12, secondo comma, della legge n. 167, nella parte in cui stabilisce che il valore venale delle aree, da espropriare in attuazione dei piani, è riferito a due anni precedenti alla deliberazione comunale di adozione dei piani stessi; valore venale che, ai sensi del primo comma di detto articolo, è determinato dall'Ufficio tecnico-erariale nella misura preveduta dalla legge 25 giugno 1865 n. 2359.

È da tenere presente peraltro che la disposizione anzidetta deve essere considerata e interpretata non già in sé stessa, bensì in relazione al sistema della legge in cui è inserita, nel cui ambito è destinata ad operare e dal quale, per logica conseguenza, derivano la portata e la incidenza nei confronti dei proprietari di terreni compresi nei piani predisposti dai comuni per l'attuazione delle finalità della legge. In relazione cioè alle disposizioni dell'articolo 9, secondo il quale (primo comma) i piani hanno efficacia per dieci anni, prorogabili per due anni (secondo comma) dalla data del decreto di appro-

vazione ed hanno valore di piani particolareggiati di esecuzione, ai sensi della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150; l'approvazione dei piani (terzo comma) equivale a dichiarazione di indifferibilità ed urgenza di tutte le opere, impianti ed edifici inclusi nei piani stessi; le aree in essi comprese (quinto comma) rimangono soggette, durante il periodo di efficacia, ad espropriazione; e in relazione inoltre all'articolo 10, primo comma, che autorizza i comuni ad acquisire le aree, anche mediante l'espropriazione, nei limiti in questo articolo indicati.

Ciò premesso, il problema, ora sottoposto all'esame della Corte, non riguarda le finalità che hanno determinato l'emanazione della legge n. 167, poste in luce dalla difesa dello Stato, con ampi riferimenti alla relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge: finalità urbanistiche, da attuare mediante programmi razionali ed organici, nei centri abitati, indicati nella legge; finalità di carattere sociale, inerenti alla costruzione di case popolari ed economiche da assegnare alle classi meno abbienti; finalità di carattere economico finanziario, intese a rendere possibile l'acquisizione, da parte dei comuni, anche mediante l'espropriazione, di un complesso di aree destinate all'edilizia, a prezzo limitato, evitando l'insorgere di fenomeni speculativi e l'incidenza non giustificata di un plus-valore delle aree medesime.

Riguarda invece l'indagine se il congegno adottato dal legislatore per conseguire le accennate finalità, mediante l'istituto della espropriazione, sia conforme al precetto costituzionale (articolo 42, terzo comma), per quanto riguarda l'indennizzo; nel quale, come è noto, si accentra la garanzia che la Costituzione riconosce ai proprietari nel caso di trasferimento coattivo dei beni.

A questo proposito la Corte deve riferirsi alla propria giurisprudenza, che ha già definito il concetto di indennizzo ed ha precisato entro quali limiti il legislatore ordinario può esercitare il potere discrezionale, a lui devoluto nel determinarne la misura, anche per quanto concerne la gradualità rispetto all'interesse generale.

Con la sentenza n. 61 del 1957, si è affermato che, data la preminenza dell'interesse pubblico, in vista dei fini cui tende l'espropriazione, l'indennizzo non può rappresentare un integrale risarcimento del pregiudizio subito dal proprietario, bensì il massimo di contributo e di riparazione, che la pubblica amministrazione può garantire all'interesse privato. Si è posto altresì in rilievo che l'indennizzo non può essere stabilito in misura simbolica senza violare il precetto costituzionale, pur riconoscendosi che il legislatore possa discrezionalmente stabilirne la misura e i modi di pagamento.

Questi principi sono stati confermati in successive sentenze (n. 3 e 33 del 1958, numero 41 del 1959, n. 5 del 1960) ed anche in quelle n. 67 del 1959 e n. 91 del 1963. A questa fanno specialmente riferimento le ordinanze e le difese delle parti private, in quanto avrebbe esaminato una fattispecie, se non identica, quanto meno analoga, a quella attualmente in esame, così da costituire precedente che condurrebbe a ritenere l'illegittimità della disposizione ora impugnata.

*Con l'ultima decisione si confermarono i principi già enunciati nelle precedenti sentenze, circa la necessità che l'indennizzo non può essere irrisorio nè simbolico, ma deve rappresentare serio ristoro del pregiudizio subito dal proprietario. Si rilevò che l'articolo 42, terzo comma, Cost. non impone che l'indennità sia ragguagliata al valore del bene al tempo dell'espropriazione. Si dichiarò tuttavia l'illegittimità dell'articolo 2, primo e secondo comma del disegno di legge 11 marzo 1948 n. 409 e della successiva legge 1° dicembre 1961 n. 1441, per il fatto che, in quella fattispecie normativa, riportandosi la determinazione dell'indennità al valore dei beni al tempo della occupazione, si era, in sostanza, attribuita un'indennità apparente, stante l'enorme squilibrio dei valori monetari, intervenuto nel lungo intervallo di tempo tra la occupazione e le espropriazioni effettuate o da effettuarsi. Si è concluso quindi che non poteva ritenersi conforme al precetto costituzionale la determinazione dell'indennità riportata al valore venale al tempo dell'occupazione, quando, come nel caso allora esa-*

*minato, esisteva una « dissociazione » tra le due situazioni, tanto più che, tra i due periodi, si erano inseriti eventi perturbatori, quale la svalutazione monetaria.*

Ora, se da un lato le due anzidette sentenze non autorizzano a ritenere, in linea astratta, che la scissione della data di riferimento per il calcolo della indennità da quella dell'espropriazione, importi per se stessa necessariamente illegittimità della norma legislativa, non appare d'altro lato esatto — come si assume dall'Avvocatura — considerarle esclusivamente riferibili alla specie allora esaminata; per il riflesso che il fenomeno dissociativo sarebbe stato preso in considerazione dalla Corte e ritenuto non conforme alla Costituzione, in quanto si era venuta a creare una frattura nell'equilibrio dei valori dei beni, fra i due momenti della determinazione dell'indennità e dell'espropriazione, di tale importanza da rendere irrisorio l'indennizzo.

Ora, se è vero che, nel sistema della legge in esame, si è invece in presenza soltanto dell'eventualità che detti elementi perturbatori possano verificarsi, dato che le espropriazioni sono da effettuare per tutto il lungo periodo di durata dei piani, tuttavia, anche nel caso attuale, si può porre il quesito se l'accennata situazione possa incidere sull'indennizzo, considerato in termini reali, rispetto al valore effettivo dei beni, in modo da renderlo non più rispondente al precetto costituzionale.

Ad avviso della Corte al quesito deve darsi risposta affermativa.

Non è infatti contestabile che, per quanto attiene alla determinazione e alla liquidazione dell'indennità, nei riguardi dei proprietari delle zone comprese nei piani, sia posta in essere una situazione di incertezza, o di alea, derivante dal concorso di vari elementi: la lunga durata del periodo di validità dei piani (10 o 12 anni se intervenga la proroga, o anche maggiore, nei casi di ritardo del decreto di approvazione); e la facoltà accordata ai comuni o ai consorzi, indicati nell'articolo 1 della legge, di effettuare le espropriazioni gradualmente, a norma dell'articolo 11 della legge. Donde la possibilità che, nell'in-

tervallo fra la adozione dei piani e la loro attuazione, si verificino eventi perturbatori tali da condurre ad una liquidazione della indennità in misura irrisoria o addirittura simbolica. La quale incertezza, appunto per l'incidenza sulla consistenza reale dell'indennizzo, non può ritenersi eliminata dal fatto che il calcolo del medesimo sia stabilito, in riferimento ad un indice numerico determinato (valore venale) seppure retrodatato.

Se quindi l'indennità costituisce la garanzia che il terzo comma dell'articolo 42 della Costituzione esige sia assicurata al proprietario che subisce l'espropriazione, non si può non riconoscere che, necessariamente per questo, essa debba essere sottratta ad elementi aleatori. Giacchè, in caso diverso, in contrasto con il concetto stesso di garanzia, questa resterebbe snaturata e pregiudicata nella sua efficienza. Ed è da aggiungere, sempre in relazione alla consistenza dell'indennizzo, che, nel sistema adottato dalla legge numero 167, la situazione dei proprietari dei terreni, compresi nei piani, resta aggravata anche per effetto del vincolo espropriativo (imposto in base alle disposizioni dell'articolo 9 sopra indicato), perdurante per tutto il periodo di efficacia dei piani stessi: vincolo a cui si ricollega, tra l'altro, un divieto di utilizzazione dei suoli in riferimento alla destinazione all'edilizia residenziale (attenuato nel caso di applicazione del primo comma dell'articolo 16); mentre i proprietari non possono trarre profitto dagli aumenti di valore derivanti dall'adozione dei piani e da altri fattori, pur rimanendo soggetti agli oneri fiscali; salva l'esenzione dall'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, ai sensi dell'articolo 15 lettera c) della legge 5 marzo 1963 n. 246.

Con i predetti rilievi non si pone in discussione il potere del legislatore d'autorizzare la formazione e l'attuazione di piani e programmi, in vista di finalità di interesse generale, con l'imposizione di vincoli alla proprietà privata. E neppure si viene a disconoscere la discrezionalità del legislatore di riportare la liquidazione dell'indennità ad una data anteriore a quella dell'espropriazione (derogando al sistema seguito dalla legge ur-

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

banistica e dallo stesso disegno, che divenne poi la legge n. 167); purchè però, adottando tale deroga, siano disposti anche i necessari temperamenti, così da eliminare la possibilità che l'indennizzo, con il concorso degli elementi di cui si è fatta menzione, possa perdere consistenza, in modo tale da non assolvere più la funzione di garanzia a cui si è accennato: temperamenti che non sono invece preveduti dalla legge in esame.

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere che il secondo comma dell'articolo 12, nella parte impugnata, non sia compatibile, nei sensi e nei limiti sopra esposti, con l'articolo 42, terzo comma, della Costituzione.

Non appare fondata l'obiezione che il congegno espropriativo che fa capo all'articolo 12 sia intimamente legato al sistema normativo, adottato dal legislatore, per la formazione dei piani, al quale esclusivamente si fa riferimento in questa sede: tanto vero che il disegno di legge presentato al Parlamento ed approvato, circa la disciplina dei piani senza sostanziali modificazioni, prevedeva un diverso criterio di liquidazione delle indennità (art. 11 del disegno di legge), sempre sulla base dei principi stabiliti dalla legge 25 giugno 1865 n. 2359, ma rapportata al tempo dell'espropriazione, con decurtazione del venticinque per cento.

Non è neppure accettabile il rilievo della difesa del comune, secondo cui la dichiarazione di illegittimità dell'articolo 12, nel senso sopra indicato, verrebbe ad essere condizionata a situazioni non attuali, ma future ed incerte, quali, ad esempio, la progressiva diminuzione del potere di acquisto della moneta.

Il vizio di illegittimità, infatti, deriva, come si è chiarito, dalla incertezza circa la garanzia dell'indennità, in conseguenza della retrodatazione della liquidazione, in rapporto alla durata di efficacia del piano. Appare chiaro perciò, che è già con l'approvazione del piano che i proprietari subiscono i vincoli dell'espropriazione e l'alea a cui si è accennato, donde l'attualità e la concretezza della questione di costituzionalità, ritenuta rilevante dal Consiglio di Stato.

Nè si può far richiamo, nella specie, al principio nominalistico, per sostenere che la

misura della indennità dovrebbe restare invariata, pur modificandosi il potere effettivo di acquisto della moneta. Il principio predetto, infatti, è applicabile all'indennità già liquidata, ma non può riferirsi ovviamente ai criteri adottati dal legislatore per il calcolo del valore dei beni da espropriare.

Non ha poi rilevanza, ai fini della risoluzione della controversia, l'osservazione che la svalutazione monetaria costituirebbe fenomeno di carattere generale, a cui il legislatore dovrebbe ovviare con provvedimenti di carattere pure generale; giacchè la questione di legittimità deve essere esaminata rispetto al contenuto della norma impugnata, indipendentemente da eventuali provvedimenti che il legislatore potrà adottare.

Si è fatto riferimento a disposizioni di leggi precedenti, ritenute compatibili con la Costituzione, con le quali, per la determinazione dell'indennizzo, si è stabilita una data antecedente a quella dell'esproprio.

È opportuno tener presente che, in relazione a tale punto, questa Corte ha avuto occasione di esaminare la legge 15 gennaio 1885 n. 289, sul risanamento della città di Napoli, e quella sulla riforma fondiaria, del 21 ottobre 1950 n. 841 (così detta legge stralcio, specialmente richiamata dalle parti), non invece la legge 6 luglio 1931 n. 981, sul piano regolatore di Roma, menzionata bensì nella sentenza n. 61 del 1957, ma soltanto al fine di indicare lo svolgimento storico della legislazione in materia di espropriazione.

Ora, nè dalla legge del 1885, nè da quella sulla riforma fondiaria, si possono trarre elementi a favore dell'assunto dell'Avvocatura dello Stato e della difesa del Comune di Torino.

Non dalla prima legge, dato che la determinazione dell'indennità, fondata, come è noto, su una media di valori, non prescinde dal momento in cui si effettua l'esproprio. A quella data, infatti, è pur sempre riferito, da un lato, il valore venale del bene e, dall'altro, l'imponibile accertato ai fini dell'imposta immobiliare, quando non sia possibile tener conto della somma dei fitti dell'ultimo decennio, compresi, anche in questa ipotesi, come elementi del computo, quelli dell'anno dell'esproprio.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E neppure utili elementi si possono trarre dalla legge sulla riforma fondiaria.

È vero che, secondo la legge stralcio (art. 18), l'indennità è stabilita in base al valore definitivamente accertato ai fini dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio (istituita con il disegno di legge 29 marzo 1947 n. 143), ed è perciò riportata ad una data precedente a quella della emanazione della stessa legge e delle espropriazioni. Ma dalla sentenza n. 61 del 1957, già ricordata, non risulta che, a tale retrodatazione, per se stessa non incompatibile con il precetto costituzionale, sia da ricollegare un fenomeno dissociativo, quale quello esaminato con le sentenze n. 67 del 1959 e n. 91 del 1963, sopra menzionate, e neppure una situazione aleatoria, quale si riscontra nel caso ora in esame. Si sosteneva, infatti, che l'indennizzo dovesse essere giusto, cioè congruo e corrispondente al valore del bene al tempo della espropriazione, mentre le disposizioni impugnate avrebbero attribuito uno pseudo indennizzo, di gran lunga inferiore al valore effettivo del bene. Ed è, in relazione appunto alla questione così prospettata, che questa Corte, affermando i principi dei quali si è fatto cenno, ha, in sostanza, escluso che, pur non essendo l'indennità corrispondente al valore effettivo del bene, potesse avere carattere puramente simbolico.

Nè, d'altra parte, secondo la legge n. 841 del 1950, dato il periodo in cui si dovevano compilare i piani ed effettuare tutte le espropriazioni (periodo compreso fra la data di entrata in vigore della legge e i primi del 1953), e dato il costante riferimento alla consistenza patrimoniale al 15 novembre 1949, si concretavano situazioni equiparabili a quelle create dal sistema della legge n. 167.

La difesa del Comune, nella memoria aggiuntiva e nella discussione orale, ha prospettato l'infondatezza della questione di costituzionalità sotto un diverso profilo. Sostiene, infatti, che la retrodatazione per la determinazione dell'indennizzo risponda alla necessità di decurtare, dalla stima dei beni, il plusvalore che deriverebbe alle aree dalla formazione di piani urbanistici: plusvalore che si verificherebbe ogni qual volta nuove disposizioni e provvedimenti attribuiscono

destinazione edificatoria alle aree in essi comprese. Donde la conseguenza che l'articolo 12 della legge in esame non rappresenterebbe se non l'attuazione di tale necessità, sancita da tutta la legislazione nella materia; e, lasciando, nella specie, integra la qualifica ed il valore delle aree, in quanto già edificabili, secondo il precedente piano regolatore, conserverebbe immutata la situazione dei proprietari, come se l'indennizzo fosse determinato con riferimento al tempo dell'espropriazione. Senonchè, anche se si volesse ritenere esatto il presupposto da cui muove l'argomentazione anzidetta, fermo restando il principio inerente alla decurtazione (stabilito anche dall'articolo 12, secondo comma, nella parte non denunciata), e pur ammettendo, come risulta dai lavori preparatori, che la retrodatazione ne rappresenti un'applicazione, tutto ciò peraltro non può avere — come si assume — carattere risolutivo nell'attuale controversia. Si tratta, infatti, di vedere se, appunto in dipendenza dell'accennata retrodatazione, nella situazione che si è delineata, l'indennità possa o no conservare una consistenza rispondente all'esigenza della garanzia costituzionale.

Nell'ordinanza n. 167 il Consiglio di Stato ha espresso il dubbio che il sistema, adottato dalla legge n. 167, possa essere in contrasto non soltanto con il terzo, ma altresì con il secondo comma dell'articolo 42 della Costituzione. In quanto cioè i proprietari delle aree comprese nei piani, oltre ad essere soggetti all'espropriazione incerta nel quando, sono sottoposti, dalla data dell'adozione del piano, ai vincoli che precludono, salvochè non si trovino nella situazione preveduta dall'articolo 16, la possibilità di disporre delle aree stesse, nell'unico modo conforme alla natura di aree fabbricabili, o comunque in modo proficuo, data l'incertezza del momento dell'esproprio. E ciò senza che sia preveduto alcun compenso per il pregiudizio subito, perdurando invece gli obblighi tributari.

La Corte è d'avviso che tale questione resti assorbita nella soluzione circa l'illegittimità del secondo comma dell'articolo 12, oggetto, come si è detto, della questione principale, sollevata nell'attuale controversia.

Già, nella stessa ordinanza, l'accennato rilievo è considerato, non come un'eccezione autonoma, bensì come argomentazione « a sostegno delle eccezioni già esaminate e di diversi profili di tali eccezioni ».

L'assorbimento appare comunque giustificato dal considerare che i vincoli, derivanti ai proprietari dall'adozione dei piani, sono stati ritenuti causa di aggravamento della situazione dei proprietari stessi, contribuendo alla possibilità di un indennizzo irrisorio, se non addirittura simbolico. Onde, con il venir meno del congegno espropriativo preveduto dalla legge in esame, per le ragioni che sono state in precedenza esposte, viene altresì meno la necessità di esaminare separatamente tale profilo, dato il collegamento con la questione principale.

La Corte inoltre è d'avviso che, dall'applicazione del secondo comma dell'articolo 12, possa derivare altresì una disparità di trattamento (sempre in relazione alla consistenza dell'indennizzo) fra i proprietari delle zone comprese nei piani, con violazione anche dell'articolo 3 della Costituzione.

Infatti, le espropriazioni possono essere effettuate in momenti più o meno lontani dall'approvazione dei piani, con diversa incidenza dei vincoli e degli altri fattori già menzionati, ferma restando tuttavia la data di valutazione dei beni. Onde ne può derivare che siano liquidate indennità, in termini reali, diverse per beni originariamente di uguale valore, e, al contrario, indennità sostanzialmente uguali per beni in origine di valore differente.

Ora, pur ammettendosi che disparità di trattamento siano connaturali all'attuazione graduale del piano, è peraltro da rilevare che, nella specie, in relazione appunto al sistema di accertamento del valore degli immobili, e già ritenuto incompatibile con l'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, si pongono in essere, come conseguenza, non giustificate sperequazioni; giacchè si vengono a trattare in modo uguale situazioni diverse e in modo diverso situazioni eguali, a seconda del momento dell'esproprio, disposto, ai sensi dell'articolo 11, primo comma, della legge, caso per caso, in base a scelta discrezionale degli enti esproprianti.

Nella terza ordinanza, il Consiglio di Stato ha espresso il dubbio che la violazione dell'articolo 3 possa riscontrarsi, anche per quanto attiene alla posizione dei proprietari di terreni compresi nei piani, compilati in base alla legge n. 167, rispetto a quella dei proprietari di suoli inclusi nei piani regolatori generali. Sotto questo aspetto, peraltro, la questione deve ritenersi infondata, poichè la preminenza dell'interesse pubblico, valutata discrezionalmente dal legislatore, giustifica tale disciplina.

Per quanto attiene alla disparità di trattamento derivante dall'applicazione dell'articolo 16, in relazione all'articolo 10 e all'articolo 12, la questione è da ritenersi in parte fondata.

In base alla predetta disposizione il diritto di ricostruire direttamente alloggi economici e popolari è riconosciuto espressamente ai proprietari dei terreni già destinati ad edilizia residenziale, ma non anche ai proprietari dei terreni con diversa destinazione, inclusi nei piani, ai sensi dell'articolo 3, quarto comma, della legge.

Si tratta invero, anche in questo caso, di una disparità di trattamento non giustificata, dal momento che, con l'approvazione del piano (che, per questa parte, viene a costituire una variante al piano regolatore) le aree anzidette acquistano la qualità di aree edificabili, secondo gli stessi intendimenti del legislatore. Ciò risulta chiaramente dalla relazione ministeriale al disegno di legge, ove si pone in rilievo che spetta ai comuni e agli enti di edilizia popolare la trasformazione dei terreni agricoli in terreni edificabili, ponendo così nella stessa condizione, in quanto sia consentita dall'attuazione del piano, tutte le proprietà fondiarie interessate. Si deve perciò concludere che, nel senso e nei limiti ora indicati, anche l'articolo 16, primo comma, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Non può ritenersi fondato invece l'altro aspetto, sotto il quale è stata dedotta l'illegittimità dell'articolo 16, nel senso che i proprietari dei suoli, con destinazione diversa da quella edificatoria, sarebbero indennizzati in relazione a tale carattere, e non in quanto edificabili.

È da osservare che, al riguardo, non può avere influenza la trasformazione operata dai piani, dato che il valore venale è riportato (con disposizione, sotto questo profilo, per se stessa non incompatibile con la Costituzione) a due anni antecedenti alla formazione dei medesimi, ad una data cioè nella quale le aree in questione non avevano subito quella trasformazione collegata all'adozione del piano.

Non sono infine utilmente richiamati, nel caso in esame, i precetti contenuti negli articoli 23 e 53 della Costituzione, trattandosi, come già questa Corte ha avuto occasione di rilevare (sentenza n. 5 del 1960) di istituti giuridici ricollegati a presupposti diversi e diversamente disciplinati dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie. Essi, infatti, pongono in essere obbligazioni di carattere personale, che non possono equipararsi ai trasferimenti coattivi, regolati esclusivamente dagli articoli 42 e 43 della Costituzione.

Sciogliendo la riserva di cui alle premesse della motivazione, la Corte ritiene che, sul piano della costituzionalità, le disposizioni degli articoli 9 e 10, nelle parti impugnate, non siano, rispetto all'articolo 12, in quel rapporto di connessione e di interdipendenza, di cui è cenno nelle ordinanze e nelle difese delle parti private, e che è invece contestato dalla difesa dello Stato e da quella del Comune. Difatti la disposizione del secondo comma dell'articolo 12, direttamente impugnata, ai fini dell'attuale controversia, deve essere bensì interpretata alla luce delle altre disposizioni della legge, nell'ambito delle quali deve operare, ma non è necessariamente legata a tale sistema; e ciò, da un lato per la considerazione che, come pure è stato chiarito, il disegno di legge, per la liquidazione dell'indenizzo, non conteneva una disposizione del tenore di quella dell'articolo 12, secondo comma, sebbene gli articoli 9 e 10, nello stesso disegno di legge, fossero sostanzialmente identici a quelli del testo definitivo; dall'altro, per la considerazione che lo stesso articolo 12, del resto, nell'ultimo comma, conferisce ai comuni ed agli altri enti di cui all'articolo 10, terzo comma, la facoltà

di procedere alle espropriazioni, avvalendosi anche di altre norme vigenti.

Ne deriva quindi che la dichiarata illegittimità costituzionale della disposizione dell'articolo 12, nei limiti e sensi indicati, non importa anche la illegittimità delle disposizioni denunciate degli articoli 9 e 10, sotto il particolare aspetto nel quale è stata prospettata.

Resta fuori dell'ambito della competenza di questa Corte ogni indagine attinente alle conseguenze di merito che, sul piano amministrativo o giurisdizionale, possano derivare dalla presente decisione ».

Con l'articolo 1 della legge 21 luglio 1965, n. 904 si è proceduto alla sostituzione dell'articolo 12 della legge n. 167 con le nuove modalità per la determinazione dell'indenizzo che fanno esplicito riferimento all'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2852. Tale scelta è stata effettuata dal Governo e dalla maggioranza esclusivamente per le considerazioni inerenti alla previsione di certezza del diritto, che è elemento essenziale quando si vuol attuare un programma compreso in un lungo periodo di tempo. La scelta viene infatti motivata dalla considerazione che l'articolo 13 della legge per Napoli può avvalersi di una lunghissima esperienza amministrativa e giurisdizionale e offre allo stato della giurisprudenza la sola formula (se si eccettua quella della legge 2959 del 1865) che, pur comportando la liquidazione dell'indenizzo inferiore al valore effettivo del bene espropriato non dà luogo a perplessità di ordine costituzionale, essendo stata riconosciuta dalla Corte e per due volte in modo esplicito, legittima nel suo complesso e ciò non soltanto perchè non determina la dissociazione rilevata a carico di altre norme, ma anche per gli effetti pratici che produce nei confronti del proprietario.

Peraltro il relatore, riconoscendo la validità, nel momento politico, della motivazione adottata dal Governo per l'introduzione del principio della legge di Napoli ai fini della determinazione dell'indenità di espropriazione, ha fatto rilevare come l'applicazione di tale metodo comporta di per sè di disattendere una delle condizioni fondamentali che devono essere perseguite e cioè la

indifferenza della proprietà fondiaria rispetto alle decisioni dei piani.

Venne inoltre sottolineato come il rinvio al criterio della legge del 1885, così come a qualunque altro sistema che non comporti il riferimento ad una data certa o al valore venale del bene da espropriare, quale elemento base nella determinazione dell'indennizzo, può dare luogo ad un contenzioso con conseguenti tempi di definizione a lungo periodo, oltre a sensibili differenze delle misure definitive dell'indennizzo rispetto alle valutazioni iniziali compiute dall'Ufficio Tecnico Erariale.

La circolare inviata dal Ministro delle Finanze agli Uffici Tecnici Erariali per le valutazioni delle aree comprese nei piani di zona comporta non solo il riconoscimento delle plusvalenze derivanti dalla destinazione edificatoria prevista dai piani di zona, ma anche la considerazione degli incrementi di valore conseguenti alla futura urbanizzazione delle aree, contrariamente a quanto era previsto dall'originario articolo 12 della legge n. 167.

Rimandiamo alla ormai copiosa letteratura apologetica e di critica per la disciplina vigente:

a) disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie di cui alla legge 2 luglio 1949, n. 408 e successive integrazioni e modificazioni;

b) legge 14 febbraio 1963, n. 60, per la liquidazione del patrimonio edilizio dalla gestione INA-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per i lavoratori;

c) legge 30 dicembre 1960, n. 1676, per l'attuazione di un piano di costruzione di alloggi per i lavoratori agricoli indipendenti;

d) decreto-legge 6 settembre 1965, numero 1022, contenente norme per l'incentivazione dell'attività edilizia, convertito nella legge 1° novembre 1965, n. 1179, fallito, come era prevedibile per la sua teorica inattuabilità;

e) programma per il quinquennio 1966-1970 naufragato ancora prima della sua approvazione per legge.

### *Edilizia abitativa nell'Europa della CEE.*

Il problema della ricostruzione del patrimonio edilizio si presentò dopo la seconda guerra mondiale a tutti i paesi dell'Europa.

Ai guasti distruttivi dovuti al vortice della guerra si aggiungevano quelli dovuti alla mancata produzione. Negli ultimi 20 anni poi il richiamo e l'attrazione esercitato dagli agglomerati urbani sulle popolazioni delle campagne e l'attrazione dei poli ad alto sviluppo industriale sulle popolazioni delle zone sottosviluppate hanno notevolmente squilibrato la situazione del mercato delle abitazioni. All'emigrazione interna per l'Italia e per la Germania federale si sono aggiunte correnti di affluenza da oltre le nuove frontiere per sfuggire al rigore di regimi dispotici di ispirazione marxista che mascheravano con professioni di democrazia sanguinose repressioni.

Naturalmente sono accresciuti anche i bisogni in funzione dell'aumento del tenore di vita e il superamento dei vecchi *standards* abitativi e residenziali.

Nel decennio 1956-1965 la Francia ha impegnato sempre crescenti quote del suo reddito nazionale passando dal 4,3 per cento al 6,3 per cento con una media del 5,1 per cento. In tale periodo le abitazioni ultimate sono passate da 231.300 a 441.600 rispettivamente pari a 5,3 e 8,4 per mille abitanti.

Nello stesso periodo la Germania federale ha impiegato una media del 5,3 per cento del reddito nazionale con una produzione aggirantesi intorno a 565.000 abitazioni annue, con punte fino a 624.000, pari in media a 10 ogni mille abitanti.

In Olanda e in Belgio si sono impiegate quote di circa il 4,5 per cento e 4,8 per cento pari a 45.000 abitazioni nel Belgio ed 85.000 in Olanda: circa 4,9 abitazioni per 1.000 abitanti in Belgio e 7,5 in Olanda.

Carattere comune a tutti i paesi della CEE è l'interventismo pubblico, sia attraverso il blocco dei fitti, che attraverso edilizia agevolata dallo Stato o da appositi enti pubblici.

Nel periodo preso in considerazione la Germania occidentale ha impiegato da 3,15

a 4,70 miliardi di marchi per le abitazioni sociali, pari ad una percentuale sul totale degli investimenti dal 38,3 per cento al 19 per cento. Vi è stato quindi un diminuito intervento percentuale di fronte ad un aumento in valore assoluto.

Le abitazioni sociali agevolate nel 1956 rappresentavano il 51,2 per cento del totale. A fine periodo erano circa il 30 per cento. Analogo andamento in Francia, in Olanda e in Belgio: in Francia l'edilizia abitativa economica e popolare, eseguita, agevolata e comunque controllata dallo Stato è passata dal 91,5 per cento all'85,5 per cento. Di quest'ultima percentuale il 30 per cento è attività pubblica svolta dalle società HLM che sono società anonime cooperative, enti di utilità pubblica, enti locali con lo scopo di promuovere edilizia abitativa da darsi in locazione o a riscatto, secondo criteri determinati per legge, a famiglie in particolari condizioni di reddito o di disagio abitativo. In Olanda il 70 per cento delle costruzioni edilizie è opera sia della collettività sia dei privati con il determinante aiuto della collettività. In Belgio l'attività edilizia controllata dallo Stato arriva al 20 per cento, ma anche l'80 per cento residuo può godere notevoli agevolazioni. Come è chiaro dagli organismi HLM francesi alle Bausparkassen della Germania federale, alla agevolazione dei mutui edilizi del Belgio, al massiccio intervento degli enti locali in Olanda, l'intervento dello Stato è costante, ma di natura indiretta, con risultati positivi e con concezioni sociali ed economiche moderne ed agili cui si contrappone la macchinosità che i sistemi italiani e l'incapacità di spesa, anche degli stanziamenti già effettuati per l'edilizia pubblica, di cui il fallimento della legge n. 167 e l'impotenza della Gescal sono la prova più eloquente.

#### *Il patrimonio dell'edilizia abitativa.*

Una breve analisi della consistenza della edilizia, in relazione alla situazione socio-economica, ci convince ancora più chiaramente del fallimento di tutti i piani di finanziamento dell'edilizia residenziale da parte

dello Stato e degli Enti pubblici economici, concepiti e creati al fine di ottenere la soluzione dei problemi, scaturenti dalla carenza dell'edilizia abitativa economica popolare ed in particolare del problema specifico della casa per i lavoratori.

Il professor Nino Famularo in una breve sintesi, le elaborazioni dell'ISTAT, e la Società generale immobiliare, in una monografia sull'edilizia residenziale nell'ultimo ventennio 1951-1970, hanno dato un quadro desolante dell'intervento pubblico.

Dall'altra parte quei « fantasmi contabili » che sono i residui passivi del bilancio dello Stato e vorremmo aggiungere del « settore politico » (il bilancio dello Stato offre fantasmi contabili di spese previste e non attuate per ben 8.000 miliardi!) sono un indice concreto della impotenza realizzatrice del settore pubblico, come ne è una marginale conferma (nel settore della gestione case per i lavoratori) la mancata soluzione del problema della copertura, sia pure parziale, del fabbisogno. L'aspirazione della popolazione di lavoro, si è infranta contro i 750 miliardi sterilizzati nelle casse della Gescal e la carenza di realizzazione delle case. I contributi sono stati versati dai lavoratori, cioè i mezzi finanziari sono stati rastrellati, ma le case sono rimaste sulla carta.

Nei corridoi del Senato, di fronte al fermento suscitato dai contrasti nel settore di maggioranza, che si sono presentati insanabili, si narrava che il ministro Lauricella avesse detto conciliante: « Mettetevi d'accordo! D'altra parte si tratta di approvare una legge... non di costruire case ».

Se il fatto non è vero è verosimile.

Se non è verosimile rispecchia la realtà passata e presente. Ci auguriamo che non rispetti la realtà futura.

L'attuale sistemazione edilizia, risultante dalla dinamica degli ultimi 20 anni è la seguente.

I censimenti generali della popolazione ed alcune indagini speciali sulle abitazioni effettuate dall'ISTAT, consentono di seguire la graduale modificazione del titolo di godimento delle abitazioni, che negli ultimi venti anni ha fatto dell'Italia uno dei paesi occiden-

tali nei quali la proprietà della casa è più diffusa.

I risultati son quelli riportati nelle tabelle 1 e 2.

Si vede così che al censimento del 1951 le abitazioni utilizzate direttamente dai proprietari risultavano (tab. 1) il 40 per cento, quelle occupate in affitto il 48,7 per cento e quelle occupate ad altro titolo l'11,3 per cento. Al luglio 1969, epoca dell'ultima indagine speciale sulle abitazioni svolta dall'ISTAT, le case occupate direttamente dai proprietari costituivano il 52,8 per cento di quelle complessivamente occupate, quelle in affitto il 42,7 per cento e quelle ad altro titolo il 4,5 per cento. In meno di un ventennio il numero delle case occupate direttamente dai proprietari è passato da circa 4.300.000 del 1951 a oltre 8.000.000 del 1969, con un aumento del 90 per cento circa, mentre gli alloggi occupati in affitto sono aumentati solo del 24 per cento, essendo passati, nello stesso periodo, da 5.241.000 a 6.492.000. L'offerta di abitazioni durante il periodo considerato, i prezzi e le condizioni di pagamento hanno, evidentemente, favorito la realizzazione di quella propensione all'acquisto della casa che sembra animare gran parte dei risparmiatori italiani. Tale propensione si è accentuata soprattutto nel decennio 1961-70, durante il quale i redditi familiari e i risparmi accantonati sono aumentati più rapidamente che nel decennio precedente. Infatti, si valuta che, dal censimento del 1961 alla fine del 1970, il numero delle abitazioni occupate in proprietà sia aumentato di 2.200.000 unità, incremento pari a circa il 36 per cento, mentre nel decennio compreso fra i due censimenti del 1951 e del 1961 si è registrato un incremento leggermente superiore in valore relativo (39 per cento), ma nettamente inferiore in valore assoluto (1.671.000 unità).

Notevole è poi il fatto che molti lavoratori, avvalendosi di facilitazioni diverse, ma soprattutto del proprio risparmio, hanno acquisito la proprietà dell'abitazione che occupano.

Come risulta dalla tabella 2, più di metà dei liberi professionisti e dei lavoratori in proprio, metà dei dirigenti, circa il 42 per cento dei lavoratori dipendenti e il 44 per

cento degli impiegati godono oggi di case di proprietà, che sono state accessibili, anche al 60 per cento delle famiglie di pensionati.

Questa diffusione della proprietà, che risponde al precetto dell'articolo 47 della Costituzione, ha contribuito al progresso sociale e civile del Paese ed anche ad attenuare fenomeni di tensione nel settore delle abitazioni per le categorie meno abbienti. Non si comprende, quindi, il motivo per il quale la riforma della politica della casa intende abolire l'accesso alla proprietà dell'abitazione per le case costruite nei piani di zona previsti dalla legge n. 167 e indirizzare i lavoratori esclusivamente verso il godimento di case in locazione.

Per avere un'idea dell'importanza relativa dell'investimento pubblico e di quello privato in abitazioni valgono i dati riportati nella tabella 3, desunti da quelli pubblicati dall'ISTAT a partire dal 1951.

Il contributo del settore pubblico agli investimenti globali in abitazioni a prezzi correnti risulta, nel ventennio 1951-1970 pari all'8,4 per cento; nel decennio 1951-60 esso fu però del 16,3 per cento, avendo registrato una punta nel 1951 superiore al 25 per cento, mentre si è ridotto al 5,9 per cento nel decennio successivo, aliquota che è pari a poco più di un terzo di quella del decennio precedente.

Complessivamente, gli Enti e gli Istituti preposti all'edilizia pubblica hanno effettuato nel ventennio considerato investimenti per 2.768 miliardi di lire correnti, mentre i privati hanno investito in abitazioni 30.664 miliardi di lire correnti, cioè il 91,7 per cento del totale, con una partecipazione nella misura dell'83,7 per cento nel periodo 1951-60 e del 94,2 per cento nel decennio successivo.

Le difficoltà operative dell'edilizia pubblica e la discontinuità del suo contributo alla soluzione del problema della casa sono poste in evidenza dalle notevoli variazioni della sua partecipazione agli investimenti complessivi in abitazioni durante l'ultimo decennio; tale partecipazione è passata dall'11,8 per cento del 1961 al 4,2 per cento del 1962, per risalire al 7,7 per cento nel 1968 e ridursi al solo 3,4 per cento nel 1970.

Per rendersi conto dell'importanza in assoluto degli investimenti in abitazioni e per raffrontare ciò che è avvenuto da noi rispetto agli altri Paesi del MEC, valgono i dati riportati nelle tabelle 4 e 5.

Risulta così che gli investimenti in abitazioni hanno assorbito negli ultimi 20 anni in media una aliquota pari al 6,1 per cento del reddito nazionale lordo a prezzi correnti, con punte del 7,2 per cento registrate nel 1964 e nel 1969.

Dall'esame dei dati esposti nella tabella 4 si rileva che nel sessennio ivi considerato l'incidenza media in Italia (6,2 per cento) è stata superiore a quelle registrate in Germania e in Olanda, quasi pari a quelle del Belgio (6,1 per cento) e inferiore all'incidenza registrata in Francia (6,6 per cento).

Ciò non vuol dire che, comparativamente, gli altri Paesi, ad eccezione della Francia, investano in abitazioni, in assoluto, meno del nostro Paese, ma che per l'elevatezza del reddito nazionale lordo e la buona situazione abitativa, possono destinarne una quota inferiore a quella investita nel nostro Paese.

Si consideri, ad esempio, che nel 1963-67, il reddito nazionale pro-capite era in Francia, in Germania e in Belgio rispettivamente pari a 1,8, 1,7 e 1,6 volte quello italiano; quanto detto vale anche per il rapporto fra investimenti in abitazioni e investimenti lordi, che, come si rileva dalla tabella 4, è stato negli ultimi anni più elevato nel nostro che negli altri Paesi del MEC.

Dal complesso dei dati di fatto analizzati risulta chiarissimo che la situazione edilizia italiana è fortemente caratterizzata dal ruolo preminente dell'iniziativa privata.

In questo contesto socio-economico, in questo contesto di discipline differenziate, eterogenee che partono dai finanziamenti per l'accesso alla proprietà della casa, all'INA-Casa all'IACP, all'ISES, al Genio civile, alla GESCAL, alle Cooperative, all'INCIS, ai Comuni (Legge n. 167) e quindi all'edilizia abitativa economico popolare: *a)* sovvenzionata, *b)* convenzionata, *c)* agevolata, *d)* a totale carico dello Stato; in questo contesto fallimentare, che ha creato una selva oscura di leggi, circolari discriminate e

discriminanti, contraddistinta da una curva discendente dell'intervento pubblico, in proporzione inversa con il numero delle leggi e degli interventi, che ha alimentato la « mitizzazione » delle regioni e soprattutto dei comuni, è intervenuto dirompente il disegno di legge in esame, costellato da improprietà di linguaggio, che propone procedure nettamente in contrasto con i principi costituzionali, velleitario nei fini.

Quali sono, a parte le norme marginali, i punti qualificanti?

A) Il disegno di legge in esame propone il riordinamento delle varie attività edilizie pubbliche e l'accentramento presso il Ministero dei lavori pubblici dei poteri di controllo, attribuendo la competenza al CIPE sugli insediamenti abitativi e sulla politica edilizia in generale. È prevista la costituzione di un nuovo comitato, denominato CER (Comitato Edilizia Residenziale) quale organo del Ministero dei lavori pubblici con partecipazione di rappresentanti di altri Ministeri, assenti i rappresentanti dei lavoratori. I lavoratori sono i grandi assenti in questa ristrutturata attività edificatoria pubblica, dato che è prevista soltanto la consultazione dei rappresentanti sindacali da parte del CIPE.

Come ha con lucida analisi proposto il relatore di minoranza alla Camera dei deputati onorevole Guarra il disegno di legge in esame è frutto di pura demagogia.

La costituzione del CER e l'attribuzione alle Regioni della fase esecutiva della politica edilizia, porta alla conseguenza della soppressione di tutti gli enti di edilizia pubblica oggi operanti, compresa la Gescal, fatti salvi soltanto gli Istituti autonomi case popolari, cui il disegno di legge vuole assegnare il compito di realizzazione dei programmi costruttivi. A questo punto è insorta la polemica tra il Ministro del lavoro e la nuova maggioranza creata attorno a questo provvedimento, maggioranza di cui sono parte integrante e preminente il PCI ed il PSIUP.

Le tesi sostenute dal Ministro del lavoro, a parte la strenua difesa delle proprie competenze, essendo la Gescal e quindi buona parte della edilizia pubblica sotto il controllo

del Ministero del lavoro, non sono affatto infondate. Come sosterremo in seguito, il patrimonio finanziario della Gescal è formato in maggior parte dal contributo dei lavoratori e dei datori di lavoro, e pertanto la gestione di detto patrimonio non può non essere riservato ad organismi in cui siano largamente rappresentati coloro che i contributi versano. La confluenza delle somme erogate dai lavoratori e dai datori di lavoro in una cassa comune, sottraendo così alla destinazione specifica e soprattutto al controllo diretto degli interessati, presenta aspetti non indifferenti di incostituzionalità e di inopportunità politica e sociale. La nostra Costituzione riserva ai lavoratori una tutela particolare nei confronti della generalità dei cittadini, tutela che nella fattispecie verrebbe ad essere affievolita o del tutto trascurata con la soppressione dell'organismo specifico.

La esigenza di una visione unitaria della politica abitativa non viene contraddetta dalla presenza di un organismo particolare al servizio delle esigenze dei lavoratori, che si presenta come una necessità inderogabile fino a quando le fonti di finanziamento delle attività costruttive saranno reperite con il sistema dei contributi gravanti sui salari.

Fino a quando lo Stato non sarà in grado (e non lo sarà per molto tempo ancora) di fiscalizzare l'onere della edilizia economica e popolare, ponendolo a carico della totalità dei cittadini, non si potrà fare a meno dell'organismo particolare, che oggi viene denominato Gescal, ma che anche diversamente strutturato non potrebbe non reclamare una sua autonoma funzione nell'insieme della visione unitaria delle attività costruttive del settore pubblico.

Certo che oggi si avverte un disagio profondo, posto in risalto anche dalla approfondita indagine svolta dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, causato dalla proliferazione degli enti operanti nel settore della abitazione, e si impone una azione ristrutturatrice tendente alla riunificazione. Ma ciò non significa che la pluralità degli enti sia per se stessa nociva alla funzione. In linea di principio è vero il contrario. La plu-

ralità degli enti non dovrebbe portare alla paralisi di un settore, bensì dovrebbe agevolare il raggiungimento di determinate finalità. Tutto sta nel pretendere che gli enti operino per la realizzazione di un programma che risponda agli interessi nazionali in quel determinato settore; gli enti preposti alla realizzazione di una edilizia economica e popolare devono perseguire le finalità ad essi imposte dallo Stato, finalità che non possono non concretizzarsi nella costruzione del maggior numero possibile di alloggi popolari ed economici, al minor costo possibile. In tempi passati, la pluralità degli enti non significava pluralità di volontà politiche, contrapposizione di interessi particolari, bensì perseguimento in diverse direzioni delle stesse finalità stabilite da un'unica volontà, quella dello Stato. Oggi certamente con la frantumazione del principio unitario dello Stato operata dalla partitocrazia, la pluralità degli enti significa contrapposizione di politiche e di interessi, baratto tra i partiti al governo di presidenze e di prebende, perseguimento di interessi di parte, declino a parte secondaria del compito primario agli enti stessi assegnato.

È auspicabile pertanto la riorganizzazione di tutti gli organismi operanti nel settore della edilizia economica e popolare, senza cadere nell'errore opposto di creare un organismo fonte di nuove e più pericolose distorsioni.

B) Il titolo secondo che riguarda le norme sulla espropriazione per pubblica utilità va certamente oltre le dichiarate finalità del provvedimento limitato alla edilizia economica e popolare, per spaziare in tutti i campi della attività urbanistica.

Quando si afferma il principio che i nuovi criteri di espropriazione si applicano anche alle zone di espansione di cui all'articolo 18 della legge urbanistica 17 agosto 1942, vale a dire su tutte le aree possibilmente utilizzabili a fini edificatori, si va oltre il limite della edilizia economica e popolare, e la restrizione del diritto del privato cittadino non trova rispondenza nei motivi di interesse generale richiamati dall'articolo 42 della Costituzione come indispensabili per pri-

vare il cittadino della sua proprietà mediante l'espropriazione.

Si vuole dunque attraverso un provvedimento di potenziamento della edilizia pubblica contrabbandare un principio espropriatore generale attinente ad una riforma urbanistica.

Il sacrificio del singolo verso la collettività deve essere giustificato da un fine di interesse generale quale nella fattispecie è quello della costruzione di alloggi di carattere economico e popolare e della realizzazione di opere pubbliche in generale. Fuori di questi casi il diritto di proprietà previsto e tutelato dalla Costituzione non può essere attaccato, pena il turbamento dello stesso ordine costituzionale. Allargare la sfera di applicazione dei nuovi criteri espropriatori soprattutto in ordine alla misura dell'indennizzo, non può che nuocere alle finalità della legge, a meno che non si voglia chiaramente riconoscere, che le finalità di questa cosiddetta riforma non sono quelle di incrementare la costruzione di case popolari, ma di insidiare il diritto di proprietà dei cittadini in nome di principi collettivistici, che nella nostra Costituzione non hanno certamente trovato collocazione.

Ma a parte questo aspetto certamente non secondario della nuova normativa, sono veramente le proposte modifiche alle procedure di esproprio idonee a raggiungere lo scopo di rendere più spedito il processo di espropriazione in modo da mettere a disposizione nel minor tempo possibile le aree per la utilizzazione edilizia?

Non siamo affatto convinti che i nuovi metodi abbrevieranno i tempi finora ritenuti troppo lunghi della fase primaria del procedimento di esproprio, che è quella occorrente per ottenere la disponibilità del bene espropriando, non riguardando certamente le finalità di questa legge le successive fasi contenziose, che investendo altri fattori della espropriazione non ritardano certo la realizzazione dell'opera di pubblico e generale interesse.

Nessuno vuole certamente agevolare la speculazione sulle aree fabbricabili, e diffuso è l'interesse a contenere nel minimo l'inci-

denza del prezzo dell'area sul costo dei fabbricati, soprattutto per quanto attiene all'edilizia economica e popolare.

Ma per raggiungere questo obiettivo, bisogna fare una analisi imparziale della situazione esistente, e non farsi suggestionare da casi isolati, o da posizioni particolari che interessano soltanto alcune città. In linea generale il costo delle aree per l'edilizia popolare ed economica fino ad oggi non ha superato una incidenza sul costo del manufatto del 10 per cento, massimo del 15 per cento.

Ed un'altra considerazione deve muoverci nel fissare i nuovi parametri, che le aree interessate per la maggior parte dei casi, non appartengono alla grande proprietà fondiaria, ma sono divise in tanti piccoli appezzamenti, che il più delle volte rappresentano l'unica fonte di reddito per i proprietari. Pertanto si impone la ricerca di un meccanismo articolato capace di indennizzare nella giusta misura quei coltivatori, che privati dell'unica fonte di guadagno, si troverebbero praticamente ad essere spogliati di ogni loro avere. Non condividiamo pertanto il meccanismo previsto dal disegno di legge, fonte di gravi sperequazioni a danno proprio dei più bisognosi. Bisogna prevedere pertanto la possibilità di autorizzare alla libera trattativa, e soltanto a seguito di richieste esorbitanti far scattare il meccanismo dei parametri.

C) Ma il fulcro della riforma è rappresentato dal mutamento del regime di proprietà delle aree e dall'obbligo della locazione per le nuove case. Il disegno di legge in questa parte è permeato di principi collettivisti, che vengono da anni sostenuti dalla sinistra urbanistica italiana, non allo scopo di mettere ordine nel settore urbanistico-edilizio, ma al solo dichiarato fine di abolire la proprietà della casa come uno dei cardini delle società che ripudiano il marxismo.

Sono ormai dieci anni che la sinistra italiana ha sferrato l'attacco alla proprietà, prima dei suoli edificatori, ora in forma più arrogante, della stessa casa, proprio per spianare il campo alla realizzazione del disegno sovvertitore della società nazionale.

A sostegno di queste tesi si avanza la necessità della « gestione pubblica del territorio » come presupposto di una ordinata disciplina del settore urbanistico.

Premettiamo subito che noi accettiamo il principio della gestione pubblica, principio affermato per prima in Italia dalla legislazione urbanistica del 1942. Ma gestione pubblica, non significa proprietà pubblica, sebbene articolazione di precetti e di controlli, che indirizzino a fini di pubblico e generale interesse l'utilizzazione del suolo.

Il problema non è quello di trasferire la proprietà del suolo dai privati cittadini alla pubblica amministrazione, bensì quello di una serie di controlli e di limiti alla proprietà privata, per evitare un uso distorto del bene a soddisfazione di interessi soltanto particolari, e di consentire una utilizzazione a fini sociali della proprietà privata.

Ciò che interessa lo Stato, non è il regime di proprietà dei suoli, sebbene l'uso che dei suoli viene fatto a fini urbanistici. A tal fine basta la regolamentazione dello *ius aedificandi* stabilendo che la proprietà del suolo non comporta il diritto alla edificazione, che viene concesso dalla pubblica amministrazione soltanto quando ciò risponda alle previsioni della programmazione urbanistica.

Crederne che lo Stato possa mettere ordine nell'urbanistica soltanto diventando proprietario del territorio edificabile, significa non credere nella potestà di regolamentare la vita della società che caratterizza l'esistenza stessa dello Stato; oppure avere una concezione collettivista e materialista della società e dello Stato; concezione che è rifiutata dalla nostra Costituzione, la quale ha delineato un tipo di società mista, contemperando gli interessi dei singoli con quelli generali della collettività.

Ed il disegno collettivista appare ancora più chiaro, quando dalla proprietà pubblica dei suoli, si vuole passare alla proprietà pubblica degli alloggi, contrastando peraltro il preciso disposto dell'articolo 47 della Costituzione che assegna alla Repubblica il compito di agevolare l'acquisto della proprietà della casa ai lavoratori.

Perchè si vuole impedire la formazione di una proprietà della casa per i lavoratori, obbligandoli a prendere gli alloggi costruiti dalla edilizia pubblica soltanto in locazione? Che cosa si vuole contrabbandare con questo fumoso principio della casa come servizio sociale, se non l'applicazione nel nostro Paese di principi vigenti in società marxiste, che peraltro a ben 54 anni dalla loro realizzazione, non hanno affatto risolto il problema della casa per tutti, dato che la situazione abitativa nei paesi comunisti è di gran lunga inferiore alla nostra?

Noi respingiamo decisamente questa politica della casa solo in locazione.

E questa scelta, non è una scelta di quantità, così come appare nell'atteggiamento della democrazia cristiana, che cerca di strappare ai socialisti una parte in proprietà per mitigare l'esplosione collettivista, sebbene una scelta di qualità. Il principio della collettivizzazione della casa che si vuole introdurre in Italia attraverso l'istituto della concessione da parte del comune dei suoli edificatori a tempo determinato (non ha importanza se per venti o novanta anni) va respinto nella sua interezza.

D) Ma la inadeguatezza del disegno di legge a raggiungere il fine di incrementare la costruzione di alloggi economici e popolari, sta nella misura degli stanziamenti.

Essi sono stati giudicati dallo stesso Ministro del lavoro assolutamente insufficienti, capaci di mettere in movimento un volume di investimenti rapportabile ad una minima percentuale del fabbisogno di alloggi.

L'ambiziosa mèta del 25 per cento del totale degli investimenti in edilizia rimane un sogno irrealizzabile, e questo senza tener presente il mancato coordinamento con il mercato finanziario, già denunziato nella prima parte di questa relazione.

L'unica strada positiva che si poteva imboccare in questo momento di pesante congiuntura, è stata invece rifiutata, per la caparbia ostinazione dei socialisti, in questo sollecitati dalla pressione comunista.

Si tratta delle annunciate norme anticongiunturali consistenti nelle agevolazioni fiscali e creditizie per rimettere in movimen-

to la macchina della privata iniziativa, a cui lo stesso programma di sviluppo faceva carico di costruire il 75 per cento degli alloggi necessari. Se non si provvederà nel più breve tempo possibile in tal senso, si rischia di giungere in ritardo quando ormai la recessione nel settore avrà fatto tutti i danni paventati.

Il Ministro Lauricella in Commissione al Senato si è diffuso in una aperta apologia del disegno di legge: una difesa d'ufficio di chi « deve » difendere la sua creatura anche se focomelica: « Io credo che sia interesse generale di tutte le forze della maggioranza respingere con fermezza l'interpretazione strumentale e terroristica che si è tentato di accreditare sulla riforma della casa. Respingerla in Parlamento portando avanti il disegno di legge nello spirito degli accordi politici ripetutamente e pubblicamente assunti. Respingerla nel paese demistificando la campagna montata dalle forze eversive che strumentalizzano, in difesa del privilegio di pochi gruppi interessati al mantenimento della rendita fondiaria, la giusta e umana aspirazione di molti alla proprietà della casa.

La riforma della casa non muove infatti da uno spirito punitivo, ma intende rispondere alle esigenze di giustizia sociale che il livello di crescita del nostro Paese rende insopprimibili. Non ha senso infatti lamentarsi dei danni derivanti dalle tensioni sociali per l'economia nazionale e poi non far nulla per rimuoverne le cause. La fame di case, di case popolari a basso costo, soprattutto per le giovani generazioni di operai e di impiegati e per i ceti che si sono spostati dall'attività agricola a quella industriale, non è più possibile fronteggiarla coi vecchi strumenti legislativi e operativi. Sappiamo tutti che attraverso questi strumenti lo Stato italiano non riesce oggi ad andare oltre il 5 per cento delle costruzioni abitative, ottenendo così un assai poco lusinghiero primato tra i Paesi europei. Sappiamo anche che negli ultimi vent'anni, attraverso questi strumenti, lo Stato italiano è riuscito ad assicurare la proprietà della casa soltanto a *cinque italiani su cento*. Che senso avrebbe, in queste condizioni, la difesa dell'attuale struttura degli enti che

operano nel settore della casa o la difesa delle attuali leggi sui suoli?

Non credo del resto che il disegno di legge, presentato dal Governo con l'indicazione di fondamentali principi d'innovazione e di assetto organico di tutto il settore dell'edilizia abitativa pubblica e con la predisposizione agli apporti migliorativi come frutto efficiente di un costume di rapporti democratici tra le forze politiche e le componenti attive e lavorative della nostra società, abbia voluto limitare la sua operatività solo alla esigenza di corrispondere al bisogno, generalmente sentito dalla categoria lavoratrice dei ceti medi del Paese, di costruzioni residenziali.

Si tratta anche di correggere la distorsione operata in questi anni nel settore del credito e del risparmio, che ha consentito la formazione di una eccessiva offerta di abitazioni di lusso e di medio-lusso senza nulla operare nel campo della edilizia economica e popolare, nel settore delle abitazioni di carattere sociale.

Si tratta, ancora, di eliminare le distorsioni e i guasti determinati nel territorio e nell'uso del territorio, in modo da dare alla gestione di questo bene un carattere democratico ed un valore sociale positivo coordinato secondo le esigenze civili degli insediamenti umani.

Si tratta, altresì, di eliminare il meccanismo che si è basato unicamente sui valori venali della speculazione e della rendita parassitaria e che ha consentito — con la grave conseguenza della sua deformazione — l'identificazione nell'imprenditore della funzione di costruttore e di quella di manovratore di aree.

Si tratta, infine, di dare un assetto strutturale organico al settore dell'edilizia abitativa pubblica in modo da avviare nel nostro Paese in questo settore un vero e proprio servizio sociale.

Nella discussione generale sono stati formulati rilievi di carattere costituzionale in merito alla normativa sulla indennità di esproprio: la novità rispetto al dibattito che ha avuto luogo nell'altro ramo del Parlamento non è costituita dagli argomenti usati, ma dal fatto che le eccezioni di in-

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

costituzionalità sono state sollevate non soltanto dalla opposizione di destra ma anche da esponenti della maggioranza. Bisogna rendersi conto che, sollevando dubbi rispetto a questa fondamentale parte del provvedimento, si finisce col colpire uno dei punti più qualificanti della nuova legge.

In proposito vorrei sottolineare, anzitutto, quella che è a mio avviso una *costante* della opposizione ad ogni riforma avanzata e segnatamente ad ogni riforma intesa ad incidere sulla rendita fondiaria. Ogni qualvolta si è tentato, in questo dopoguerra, di portare avanti un discorso profondamente innovatore in materia di controllo pubblico dell'uso del suolo ed in particolare si è proposto, per eliminare la rendita fondiaria, di avocare ai pubblici poteri, attraverso lo strumento espropriativo, le plusvalenze indotte dalle scelte amministrative, dall'espansione delle città e dall'investimento delle risorse pubbliche, ogniqualvolta ciò è accaduto gli oppositori, finendo con il far coincidere la loro tesi con la strenua difesa degli interessi privati e speculativi, hanno sempre e puntualmente tirato in ballo la violazione di precetti costituzionali. La Costituzione diventa così, in questa strana concezione, non un fattore di progresso e di rinnovamento della società, ma addirittura un freno ed un ostacolo alle riforme.

A parte ogni altra considerazione, io credo che noi tutti dobbiamo respingere questa interpretazione della Costituzione, questa concezione che tende a scorgere nella nostra Carta costituzionale, nata dalla Resistenza e che è giustamente considerata tra le più avanzate del mondo le motivazioni « formali » per sbarrare la via alle riforme o quanto meno per dare ad esse una visione moderata.

Dirò che se noi accettassimo questa interpretazione della Costituzione dovremmo pervenire alla conclusione, veramente aberrante, che lo statuto Albertino consentiva leggi più avanzate, in materia di indennizzo e più in generale di limitazione al diritto di proprietà, di quelle che sarebbe oggi possibile emanare in base alla nuova Costituzione. E non vorrei infasti-

dirvi con la citazione di leggi, per esempio dell'inizio di questo secolo, che in materia di piani regolatori stabilivano il principio che l'indennizzo doveva commisurarsi al « puro valore del terreno » considerato indipendentemente dalla sua edificabilità e senza riguardo al maggior valore derivante dall'approvazione e dalla esecuzione del Piano regolatore.

Non sarebbe certamente una spiegazione sufficiente l'affermazione che lo Statuto albertino era una carta « flessibile », mentre la Costituzione repubblicana è una carta « rigida ». Tale affermazione, anche se ineccepibile sotto il profilo formale, non è certamente valida e credibile in chiave politica e comunque non può indurci a ritenere che la Costituzione del 1948 sia più arretrata dello Statuto albertino, che accordava alla proprietà privata una protezione oggi non più accettabile.

Ma non vorrei limitarmi ad un discorso soltanto in chiave politica, vorrei anche fare alcune brevi osservazioni di carattere giuridico per dimostrare la inconsistenza delle eccezioni di incostituzionalità che sono state sollevate.

Tali eccezioni, che in verità sono state accennate più che illustrate, possono riassumersi, per quanto riguarda la normativa sull'indennizzo, nelle seguenti: violazione dell'articolo 3 e violazione dell'articolo 42 della Costituzione.

Per quanto concerne l'articolo 3 — che come è noto, stabilisce l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge — va messo in rilievo che tale norma è stata giustamente interpretata dalla Corte costituzionale nel senso che a situazioni diverse non può essere imposta identica disciplina e viceversa situazioni obiettivamente uguali non possono essere trattate in maniera diversa. Orbene le norme che stiamo discutendo non possono certamente ritenersi in contrasto con l'accennata disposizione costituzionale, poichè esse prevedono misure di indennizzo diverse, in relazione alla diversità delle situazioni obiettive

In ordine all'altra eccezione, che riguarda l'articolo 42 e in particolare il « quantum » dell'indennizzo e che viene più fre-

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quentemente sostenuta, vorrei limitarmi a ricordare alcuni principi stabiliti dalla Corte costituzionale fin dal 1957 e successivamente confermati e precisati. Ha affermato la Corte che l'indennizzo non significa affatto « integrale ristoro del sacrificio subito per effetto della espropriazione » ma « che esso è il risultato di un complesso e vario esame di elementi tecnici, economici finanziari e politici *che solo al legislatore può essere dato di compiere* ». Quindi al legislatore deve riconoscersi, nella determinazione della misura dell'indennizzo, un ampio potere discrezionale che non è sindacabile dalla Corte costituzionale, un potere nell'esercizio del quale il legislatore incontra un solo limite: che la misura dell'indennità non sia tale da renderla apparente o simbolica.

Orbene, io mi domando se l'indennizzo previsto dalla norma in discussione possa considerarsi simbolico; se cioè sulla base del principio che ispira l'intera legge secondo cui non possono e non debbono essere riconosciute ai proprietari gli incrementi di valore derivanti dall'attività dei pubblici poteri, può considerarsi irrisorio un indennizzo che nelle aree inedificate e non urbanizzate è equivalente al valore agricolo e cioè al valore che ha un terreno prescindendo dalla sua edificabilità, mentre nelle zone già edificate ed urbanizzate corrisponde al valore agricolo della coltura più redditizia, moltiplicato per un coefficiente che varia in rapporto a determinate situazioni e può arrivare fino a cinque volte detto valore.

Direi, anche se per amore di polemica, che possono considerare simbolici detti valori soltanto coloro i quali considerano accettabili i valori scandalosi raggiunti dalle aree edificabili in questo dopoguerra per mezzo della speculazione fondiaria.

Non si può d'altra parte revocare in dubbio il principio costituzionale dell'accesso del cittadino alla proprietà della casa.

È risaputo che non è in discussione nè questo principio nè la disponibilità del risparmio a questo obiettivo.

Si tratta piuttosto ed in verità di garantire:

la mobilitazione dell'intervento pubblico nell'edilizia abitativa per consentire la formazione di un vasto patrimonio di alloggi da cedere a favore delle categorie meno abbienti e dei lavoratori in genere.

Un sistema delle aree che eviti la rigenerazione, sotto qualsiasi forma, della rendita speculativa.

Una efficace mobilitazione del risparmio verso il soddisfacimento di una esigenza, quella del godimento della casa, fino ad ora reso inaccessibile a vaste e numerose categorie di lavoratori e cittadini dello Stato italiano.

Non si può non convenire che se si potesse pervenire alla formazione della proprietà della casa su aree in concessione secondo l'originario progetto del Governo, si determinerebbe una condizione di fatto e di diritto capace di garantire il raggiungimento dei tre obiettivi suindicati.

Si può discutere — come si è fatto finora — circa la necessità di precisare meglio le garanzie offerte ai proprietari della casa, ma non si può pretendere di fare accettare — dietro il paravento della difesa della proprietà della casa da nessuno messa in dubbio — la ricostruzione della rendita speculativa sulle aree espropriate e rivalutate sia per un motivo strettamente morale sia per un motivo di carattere costituzionale.

A riguardo noi siamo impegnati a seguire ed a percorrere una linea di coerenza verso gli impegni assunti in sede governativa, nel confronto con i sindacati e con l'originale ispirazione del disegno di legge del governo che ha trovato già nell'altro ramo del Parlamento non un'affrettata ma una sollecita, attenta e ponderata valutazione così come sollecita, attenta e ponderata si attende la valutazione del Senato nella pienezza della sua autonomia; autonomia che non può essere intesa, certo con disinteresse o indifferenza nei confronti dell'altro ramo camerale ».

A parte i pareri di ordine costituzionale della 1<sup>a</sup> Commissione permanente Presidenza

ed interno, della 2<sup>a</sup> Commissione giustizia che condividiamo pienamente, sono necessari alcuni rilievi più pregnanti.

Vogliamo innanzitutto denunciare l'intervento dell'esecutivo sul relatore e sul presidente della 1<sup>a</sup> Commissione, in persona del Presidente del Consiglio per ... (vogliamo usare termini morbidi per omaggio ad Eufemia in Ellicona) ammorbidire i termini del parere già espresso del relatore e ciò, in funzione « verificatoria ». Si è venuto così a turbare il rapporto dialettico e come tale libero tra Parlamento ed Esecutivo.

Ciò premesso è evidente che l'ambito degli espropri (artt. 9-26-27-50) appare in ipotesi discriminatorio e fonte di corruzione.

Nessuno può giudicare un uomo o un istituto finché la giustizia non abbia fatto il suo corso, ma l'ANAS può insegnare, come fatto di costume che non si debbono creare occasioni di corruzione.

L'esproprio *discrezionale* e liberamente discrezionale, creerà le condizioni per la gara (non truccata) all'acquisto del non-esproprio.

Vorremo sbagliare, ma siamo facili profeti.

A parte questa nota di costume non possiamo esimerci dall'aggiungere alle osservazioni delle Commissioni 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> sul disegno di legge in esame i seguenti rilievi di sindacato Costituzionale.

1) Per quanto concerne la disposizione del primo comma dell'articolo 7, l'incostituzionalità è perfino evidente. Si prevede la possibilità di un trasferimento immediato, senza alcuna disciplina, delle attribuzioni dell'Amministrazione dei lavori pubblici circa i regolamenti edilizi, ai programmi di fabbricazione, ai piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, ai piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore generale, ed ai piani di lottizzazione.

La formulazione del paragrafo 8° secondo comma delle « Disposizioni transitorie e finali » aggiunte alla Costituzione è ben diversa, in quanto prevede: « *Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni*

*statali attribuite alle Regioni* ». Si ha quindi una formulazione molto chiara, per cui risulta escluso ogni trasferimento « automatico » di competenze: « regolare » implica una disciplina graduale, equilibrata come risulta nello stesso contesto del secondo comma della disposizione VIII, ove si parla di « riordinamento » e « distribuzione delle funzioni amministrative ». Ancora al capoverso del medesimo paragrafo delle « Disposizioni transitorie e finali » si precisa che « *Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle Amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento* ».

Il passaggio delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni è un'attività molto complessa, per cui non si riesce a vedere come potrebbe avvenire senza regole. I termini « orientamento », « riordinamento » fanno pensare ad una disciplina organica e particolareggiata; mentre l'articolo 7, primo comma, del disegno di legge prevede solo di attuare un trasferimento automatico senza enunciare un sia pur minimo criterio normativo.

La Corte costituzionale quindi ha costantemente negato che il riconoscimento generico delle potestà amministrative possa comportare di per sé anche il trasferimento automatico delle funzioni e degli uffici statali, proprio per la necessità di leggi di attuazione. Significativa è la sentenza n. 76 del 30 maggio 1963, per cui si dà spiegazione del significato esatto della Disp. Trans. VIII nei termini che seguono: « Il legislatore costituente... ha disposto che l'assunzione di funzioni amministrative da parte della Regione a statuto speciale o a statuto ordinario, non può aver luogo se le relative modalità non siano dettate con norme legislative statali ».

La stessa pronuncia è assai importante per la spiegazione del disposto di cui al primo comma dell'articolo 7 del disegno di legge, poichè vi si distingue nettamente tra l'emanazione di leggi di attuazione, o la regola del passaggio di funzioni, da una parte; e la fissazione di un termine per il compimento del passaggio stesso.

La distinzione risulta anche nella lettera del disegno di legge poichè vi sono comprese le parole che seguono: « *Alla data di entrata in vigore della presente legge, qualora non siano stati emanati, in materia urbanistica, i decreti delegati previsti dall'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, sono trasferiti alle Regioni a statuto ordinario. . .* ». Sia pur in misura, (a nostro giudizio), insufficiente invero i decreti delegati della legge n. 281 del 1970 sono previsti « per regolare. . . il passaggio alle regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione delle funzioni ad esse attribuite. . . ».

Senza norme di attuazione date dallo Stato il trasferimento delle competenze dovrebbe avvenire per decisioni arbitrarie del Governo; arbitrarie perchè non regolate per nulla od in pratica con la ripresa di negoziati tra Governo e Giunte regionali, come tra organi di potenze straniere.

2) Nell'articolo 11 è contemplato un potere determinante delle Regioni in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Il potere di procedere alle espropriazioni per pubblica utilità non rientra nelle materie attribuite alle regioni di diritto comune. A proposito è sufficiente il confronto dell'articolo 117 Costituzionale con l'articolo 42 della Costituzione e con le norme degli statuti speciali della Sicilia (art. 14, lettera s); della Sardegna (art. 4, lettera d); della Val d'Aosta (art. 3, lettera c); del Trentino-Alto Adige (art. 4, n. 4); del Friuli - Venezia Giulia (art. 5 n. 11). È da ricordare che in tutte le disposizioni ora accennate degli Statuti speciali, approvate con leggi costituzionali, la materia dell'espropriazione per pubblica utilità è tenuta ben distinta dall'urbanistica.

Nella specie è pure da tener presente che da tutta una serie di disposizioni della Costituzione, e non solo per il secondo comma dell'articolo 47 del resto molto chiaro, « l'attività di produzione e assegnazione degli alloggi economici e popolari » rientra nel sistema proprio dei fini del nostro Stato (vedi Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1957, p. 150 ss.).

Se ne è desunta come conseguenza che mentre le Regioni a statuto speciale possono esercitare anche qualche attribuzione in materia, entro i limiti espliciti sanciti dai rispettivi statuti, « le regioni a statuto normale non possono in alcuno modo provvedere nella materia dell'edilizia popolare » (cfr. Guglielmo Roehrsen, *Edilizia popolare ed economica*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, XV, Milano, Ed. Giuffrè, pag. 320). È bene aggiungere che, secondo la Corte costituzionale, (nella sentenza n. 58 del 1958) l'edilizia popolare « va intesa e così comunemente s'intende come quel complesso di provvidenze che, sotto varia forma perseguono il fine di agevolare, la soddisfazione di uno dei bisogni fondamentali dell'individuo quello dell'abitazione. . . Di tale natura da non consentire, di regola, all'individuo di soddisfarlo coi suoi mezzi ».

Non ricorre quindi l'ipotesi del primo comma dell'articolo 118 Cost., la quale riguarda « le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo 117 » da cui esulano i poteri di espropriazione per pubblica utilità e l'attività destinata a provvedere in materia di edilizia popolare.

3) Neppure l'articolo 11 del disegno di legge appare giustificabile come ipotesi di una delegazione di funzione amministrativa, in forza del secondo comma dell'articolo 118 Costituzionale. Per comune opinione infatti come destinataria della delegazione può essere istituita dalla legge solo la Regione come tale e non un singolo organo esecutivo, quale il Presidente della Giunta regionale (cfr. Virga, *Diritto costituzionale*, ed. Giuffrè, Milano, 1971, pag. 449).

Del resto la lettera della Costituzione è assolutamente indiscutibile, poichè chiarisce che il rapporto di delegazione intercorre tra due enti distinti ambedue qualificati come persone giuridiche. Ciò ha riconosciuto la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 9 marzo 1957, nella quale sono stati anche fissati i caratteri fondamentali dell'istituto secondo termini ritenuti tuttora validi dalla dottrina, che merita di riferire sia pur in breve.

In primo luogo va notato « che per effetto della delegazione e nei limiti di essa l'ente

delegato non esercita funzioni che siano diventate sue proprie, ma esercita funzioni dell'ente delegante e che quest'ultimo, appunto perchè rimanendo titolare delle funzioni ha sempre il dovere di curare che con esse siano conseguiti tutti i fini d'interesse generale ai quali tendono, non può disinteressarsi del modo come le dette funzioni siano effettivamente esercitate per effetto della delegazione.

All'ente delegante spettano perciò poteri di vigilanza di controllo e di sostituzione, ai quali con l'atto di delegazione non potrebbe rinunciare senza alterare l'istituto . . . ».

Il potere di vigilanza dell'ente delegante si esercita « non certo sull'ente delegato, ma solo negli atti che questo compie per effetto della delegazione ». Si tratta di vigilanza e di controllo assai simili a quelli conseguenti dalla dipendenza gerarchica, poichè nel caso non potrebbe invocarsi il principio di autonomia: « L'autonomia riflette l'attività che è propria dell'ente e l'esercizio delle funzioni che rientrano nella sua competenza istituzionale, non già gli atti che esso compie per delegazione ».

Di simili requisiti propri della delegazione, come indicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 1957, l'articolo 11 del disegno di legge fissa solo la possibilità di sostituzione, col consentire che il decreto di dichiarazione di pubblica utilità sia emesso dal Ministro in caso di omissione del Presidente della Giunta regionale.

4) Un grave dubbio di ordine diverso si prospetta sulla legittimità del capoverso dell'articolo 13 del disegno di legge, con cui si propende a limitare una garanzia ritenuta sempre essenziale nel sistema della tutela giurisprudenziale del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. Si vorrebbe ridurre al minimo, escludendola per la maggior parte dei casi, la potestà prevista nell'articolo 36 del regio decreto 17 agosto 1907; n. 642, di sospendere l'esecuzione dei provvedimenti di dichiarazione di pubblica utilità, di occupazione temporanea e d'urgenza e di espropriazione; esercitata in caso di ricorso giurisdizionale dal Consiglio di Stato. Si tratta di una proposta che suona offesa

alla prudenza ed alla moderazione con cui il supremo consesso di giustizia amministrativa in ogni tempo si è avvalso di una potestà così grave di derogare al fondamentale principio dell'immediatezza nel dar soddisfazione al pubblico interesse.

Ma si può anche omettere ogni discorso circa la serietà e l'onestà di una classe politica che in modo tanto sbrigativo non si perita di umiliare una magistratura non solo tanto insigne, ma in ogni periodo vigile e scrupolosa nella difesa della legge e dei diritti. Bisogna qui prospettare un grave quesito di legittimità costituzionale, poichè l'articolo 113 della Costituzione al secondo comma pone una norma, la quale è sempre stata intesa nel senso di una generale parità nella disciplina per il ricorso contro gli atti della pubblica amministrazione. Si legge infatti in detto secondo comma dell'articolo 113: « Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti ».

Nel senso più immediato, se la lingua italiana ha ancora senso, possiamo riconoscere come significato particolare della disposizione stessa, che la tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica amministrazione non può essere esclusa o limitata... per determinate categorie di atti ».

Sottrarre una categoria determinata di atti, quali le dichiarazioni di pubblica utilità, i provvedimenti di occupazione temporanea o di esproprio, alla possibilità di sospensione, pronunciata dal Consiglio di Stato, importa una limitazione di tutela, la sospensione fu introdotta nel nostro ordinamento quale rimedio generale, al fine di impedire che per certi beni essenziali degli individui l'applicazione consequenziale del principio di esecutorietà degli atti amministrativi potesse comportare un sacrificio irrimediabile.

5) Nei pareri redatti dalle Commissioni del Senato per gli Affari interni e per la Giustizia è reso noto come col disegno di legge si miri a sovvertire in tutto i criteri fondamentali dell'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità.

Si fa notare in primo luogo che la dimensione degli interventi espropriativi (art. 9;

26; 27; 50) eccede la possibilità di utilizzazione del settore pubblico anche se considerato in rapporto al programma economico nazionale.

L'articolo 21 a questo proposito sembra consentire un eccesso di potere, ossia uno sviamento di fini, poichè facilita la possibilità che l'esproprio delle aree, disposto per la costruzione di opere pubbliche, sia convertito in un esproprio per l'accrescimento del patrimonio indisponibile.

Per le aree così acquisite il disegno di legge prevede una utilizzazione solo eventuale, in modo da consentire l'eventualità di rompere la regola fondamentale secondo cui il perseguimento dell'utilità generale deve essere perseguito col minimo sacrificio dei privati.

Appare quindi una netta sproporzione tra i mezzi conferiti ed i fine prefissato; mezzi che consistono nel sottrarre ai singoli l'esercizio di un diritto consacrato nelle norme costituzionali in misura assai maggiore rispetto a quanto richiesto per il fine pubblico.

Al riguardo è da ricordare come, secondo la Corte costituzionale, sussiste illegittimità costituzionale, proprio in rapporto ai fini di utilità generale, quando risulti « che l'organo legislativo non abbia compiuto un apprezzamento di tali fini e dei mezzi per raggiungerli o che questo apprezzamento sia stato inficiato da criteri illogici, arbitrari o contraddittori ovvero che l'apprezzamento stesso si manifesti in palese contrasto con i presupposti di fatto » (sent. 7 marzo 1964, n. 14).

Va notato poi che nella sentenza n. 90 del 6 luglio 1966, ricordata nel parere della prima Commissione, la Corte Costituzionale precisa che per procedere al sacrificio della proprietà privata l'esigenza di interesse pubblico deve risultare contraddistinta da caratteri di concretezza e di attualità.

Nella stessa pronunzia si precisa che la espropriazione « non possa essere autorizzata se non nella effettiva presenza delle ragioni indicate dalla legge » e che « all'esigenza della presenza di siffatte ragioni inerisce che una espropriazione non può essere autorizzata per far fronte a bisogni ipotetici ed eventuali, bensì solo quando appaia indispensabile per far fronte a bisogni che, pure se desti-

nati a concretarsi in futuro o a essere soddisfatti soltanto col decorso del tempo, presentino tuttavia fin dal momento attuale quel sufficiente punto di concretezza che valga a far considerare necessario e tempestivo il sacrificio della proprietà privata nell'ora presente. La medesima esigenza comporta inoltre che anche la possibilità di far luogo alla soddisfazione del bisogno deve essere caratterizzata, fin dal momento in cui l'espropriazione viene autorizzata, da un sufficiente punto di effettività e di concretezza ».

In virtù dell'articolo 42 della Costituzione secondo la stessa pronunzia « discende, tra l'altro, che non potrebbe esser ritenuta giustificata da ragioni di interesse generale una espropriazione ordinata non a far fronte a specifiche e puntuali esigenze di interesse della comunità, bensì semplicemente a operare il trasferimento di un bene. Nè la situazione sarebbe diversa quando tale trasferimento venisse provocato in vista di una futura — ma attualmente soltanto ipotetica — utilizzazione al servizio di specifici fini di interesse generale ».

Se la sentenza n. 90 del 1966 fosse stata scritta per il testo del presente disegno di legge, non avrebbe potuto esser più chiara, poichè dall'articolo 21 di esso appare come tutto il regime nuovo dell'espropriazione che si vorrebbe introdurre nel nostro ordinamento, risponde ai fini di interesse pubblico solo eventuali e possibili nel futuro, e che potrebbe anche risolversi in un mero trasferimento di beni alla mano pubblica.

6) Si lamenta poi che i criteri per la determinazione dell'indennizzo non rispondono ai principi costituzionali.

Nella sentenza n. 91 del 18 giugno 1963 la Corte costituzionale ha chiarito che il riferimento all'indennizzo previsto dall'articolo 42, terzo comma, della Costituzione: « in qualunque modo voglia configurarsi... esso deve pur sempre rappresentare un serio ristoro del pregiudizio economico risultante dall'espropriazione ». Il principio risulta ribadito nella successiva sentenza n. 22 del 9 aprile 1965 sopra riportata.

Non si riesce ad immaginare come potrebbe esser definita « serio ristoro », l'indennità

concepita secondo le misure dell'articolo 16 per le aree urbane. Si vorrebbe infatti commisurare il ristoro del danno subito dai proprietari di aree urbane sulla base del valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che nella regione agraria in cui ricade l'area da espropriare, « coprono una superficie superiore al 5 per cento su quella coltivata della Regione agraria stessa ».

A parte la grave menomazione del valore economico, occorre considerare che si propone un parametro del tutto fittizio, poichè è imposto anche per le zone già costruite il cui valore dovrebbe risultare dalla « coltivazione agricola », sia pure moltiplicato per un certo coefficiente, più il valore delle costruzioni.

Si tratta di una finzione più che evidente, intesa allo spoglio, senza ristoro di certi beni di valore più elevato. A proposito sia consentito ricordare che nella sentenza n. 109 del 12 luglio 1967 la Corte costituzionale ha definito la presunzione legale, assunta a criterio per l'accertamento della capacità contributiva, come « una verità giuridica avente come substrato fatti reali di difficile accertamento ». Ora la difficoltà di accertamento non va confusa con la pretesa di imporre a talune situazioni la disciplina propria di situazioni ben diverse.

Si tratta della differenza classica tra le presunzioni e le finzioni giuridiche, essendo queste intese ad imporre con la forza dell'imperio una disciplina su presupposti ben diversi da quelli richiesti dalla natura delle cose e dai principi generali. Nella specie non ricorrono gli estremi perchè il legislatore abbia a servirsi della presunzione, ossia non si ha una serie di fatti per cui pare difficile la conoscenza diretta.

Come si ricorda nel parere esteso dal senatore Dal Falco, nella specie il legislatore potrebbe servirsi di ben altri parametri non ignoti del resto alla legislazione delle riforme quali i valori accertati ai fini dell'applicazione di tributi. La « finzione » giuridica del disegno di legge oltretutto si dimostra non necessaria, e quindi, sta a conferma della pretesa della maggioranza di prendere senza pagare il dovuto. Davvero riesce singolare il fatto che in una legge destinata a

favorire lo sviluppo delle costruzioni edilizie e l'estensione delle zone urbane, si voglia a tutti i costi considerare come unico criterio qualitativo per le determinazioni dei valori misure tratte dalle colture agricole, anche se non ve ne sono nelle zone interessate.

7) Per altro aspetto il riferimento ai valori delle colture agricole di ciascuna singola Regione verrebbe a determinare anche sperequazioni notevoli nel trattamento degli espropriati, dovute alle diverse colture praticate in ciascuna regione agraria. Si fa notare che le indennità per espropri da effettuare nelle Regioni settentrionali risulteranno del tutto superiori a quelle liquidabili in altre regioni e che nella specie ne soffriranno particolarmente il Mezzogiorno e le Isole.

È da domandarsi se una così improvvisa e radicale svalutazione dei beni immobili situati nelle regioni più povere non sia in contrasto con la finalità sancita nella disposizione di cui al terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione, ove si pone, come fine di azione pubblica, lo scopo di « valorizzare il Mezzogiorno e le Isole ». Le norme programmatiche si sa, non hanno la forza di obbligare il Governo ad agire per mandare ad effetto il programma, ma sono sufficienti a render illegittime quelle leggi che contrastassero con la finalità generale assunta nella norma costituzionale, quale criterio proprio del programma. È da chiedersi se un'automatica svalutazione dei beni immobili, che si tradurrebbe in un depauperamento improvviso delle regioni meridionali e delle Isole, sarebbe compatibile col compito dello Stato di « valorizzare » quelle terre.

8) Si lamenta nel parere della Commissione giustizia ed autorizzazioni a procedere che i criteri da seguire al fine di localizzare gli interventi di esproprio « sono troppo vaghi e lasciano agli atti amministrativi delle amministrazioni locali di scegliere, al di là di ogni indicazione legislativa, sia pure di massima, coloro che dovranno essere sa-

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

crificati e coloro che, non espropriati, si avvantaggeranno del sacrificio altrui ».

Nel secondo comma dell'articolo 26 del disegno di legge si prevede solo che le espropriazioni consentite ai comuni non devono eccedere una certa misura percentuale « delle zone di espansione previste dal piano regolatore », ma non si indica alcun criterio per determinare, sia pure di massima, quali aree potrebbero farsi rientrare in quella percentuale.

Sembra altresì alterata la concezione sinora seguita nel diritto positivo secondo cui solo dall'approvazione dei piani particolareggiati deriva « l'imposizione del vincolo di espropriazione sui beni destinati a sede di impianti pubblici » (Virga, *Programmazione, vincoli urbanistici e diritto di proprietà*, in *Urbanistica e infrastrutture*, Palermo, 1965, p. 2). È contraddetto quindi l'assunto che l'effetto fondamentale della dichiarazione di pubblica utilità segue la formazione del piano particolareggiato (vedi Salvia e Teresi, *Codice della legislazione urbanistica*, Palermo 1968, p. 32). Nell'articolo 26 del disegno di legge si prevede infatti che l'imposizione del vincolo sulle aree da espropriare preceda la formazione del piano particolareggiato, la cui approvazione potrà intervenire nel giro di cinque anni. In buona sostanza si avrebbe l'imposizione del massimo sacrificio della proprietà privata prima ancora che fosse conosciuto a quale uso pubblico potrebbe venir destinata.

Nel sistema della legge del 1942 la « certezza » circa la singola proprietà su cui devono gravare le imposizioni, è preceduta dalla determinazione dei criteri più concreti che l'amministrazione dichiara di seguire nel dar soddisfazione all'interesse pubblico. Domani dovrebbe essere possibile prima espropriare e poi cercare qualche giustificazione di interesse generale.

Con un sistema così illogico automaticamente sarebbe estesa la potestà discrezionale dei comuni, poichè cadrebbe l'obbligo di prestabilire il piano particolareggiato, il quale di per sé sinora serve come strumento di attuazione, destinato a specificare il contenuto, del piano regolatore generale (Consi-

glio di Stato, sezione IV, 1° giugno 1954, n. 388, in *Consiglio di Stato*, 1954, I, p. 524).

Il limite alla discrezionalità, desunto dal piano generale, che, secondo la legge del 1942, opera al momento dell'espropriazione, attraverso la formazione del piano particolareggiato, col disegno di legge troverebbe un limite, operante *a posteriori*, successivo all'espropriazione stessa, compiuta in anticipo rispetto alla formazione del piano stesso.

9) Nel parere redatto per conto della Commissione giustizia si fa osservare anche che il regime previsto dal disegno di legge consentirebbe di estendere l'ambito delle zone soggette all'esproprio, mancando ogni indicazione di limiti quantitativi simili a quelli, sia pure assai ampi, previsto nell'articolo 3 della legge 18 aprile 1962, n. 167.

Anche tali possibilità di variazioni sembrano estendere le potestà, offerte ai comuni, di discriminare tra i singoli proprietari con grave lesione del principio di eguaglianza, tanto da trattare, in modi diversi, ad arbitrio delle maggioranze dei Consigli comunali, situazioni che risultano assolutamente uguali.

10) Anche l'articolo 27 del disegno di legge ha destato l'attenzione della 1ª Commissione, come già si è ricordato, per l'estensione dei poteri delle regioni in materia urbanistica, senza che siano prima poste le norme per regolare il passaggio delle funzioni, e l'ampliamento della potestà discrezionale dei comuni.

In più è da aggiungere l'assurdità di una normativa, come quella contemplata nel terzo comma dell'articolo 27 del disegno di legge, per cui ad un piano alquanto generico si vogliono attribuire i caratteri del piano particolareggiato d'esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, con effetto di espropriazione immediata.

Si tratta di una forma di acquisizione tale da consentire il massimo arbitrio, poichè si vuol dare al comune il potere di chiedere in proprietà tali aree, destinate alla « realizzazione di impianti produttivi » in una proporzione dal 10 al 50 per cento. La conces-

sione di una così ampia potestà discrezionale risulta in sè contraria alla riserva di legge prevista nell'articolo 42 e contraddice ai fini proclamati dal disegno di legge di favorire lo sviluppo dell'edilizia popolare e residenziale. Sembra da riconoscere nel caso un'espropriazione destinata soprattutto ad incrementare le entrate straordinarie ed i « poteri » di pressione già esercitati dai comuni, un'ipotesi quindi incompatibile col fine d'interesse generale, come indicato nella sentenza n. 90 del 1966, ove è ribadito che l'espropriazione non può aver un fine di utilità pubblica solo eventuale, nè tanto meno l'acquisto di beni economici da parte degli enti pubblici.

Anche nel caso si ha un regime discriminatorio, poichè è consentita l'acquisizione di proprietà privata di aree urbane per ampia misura, a vantaggio non si sa bene, secondo quali criteri, determinati, da persone che esercitano attività con fine di lucro; mentre minor favore è previsto nel disegno di legge per i lavoratori che desiderino acquistare la proprietà della casa.

11) Circa la destinazione degli alloggi, con pieno diritto di proprietà o con diritto di superficie, già si è osservato che il sistema del disegno di legge specie previsto all'articolo 35 e seguenti vale a consentire discriminazioni tra i futuri proprietari ed i semplici concessionari del diritto di superficie. Discriminazione che probabilmente sarà lasciata al beneplacito delle autorità comunali, secondo le proprie contingenti e mutevoli preferenze politiche.

Preliminare sembra la considerazione che secondo la sentenza n. 55 del 29 maggio 1968 la Corte costituzione, sia pure in termini non del tutto precisi, ha ribadito che, anche secondo la Costituzione, il diritto di proprietà mantiene un proprio contenuto tipico, che si presenta quale principio generale per tutto l'ordinamento. Se la proprietà si esprime nelle facoltà di godimento pieno e di disposizione, sarebbe tradita la volontà del Costituente se volessimo aggirare la disposizione programmatica dell'articolo 47 col dare ai lavoratori non la possibilità di divenire proprietari della casa, ma la conces-

sione in uso dell'alloggio, secondo i termini del regime di abitazione collettivistica.

Non risponde al principio dell'articolo 47 la pretesa di favorire cooperative edilizie « a proprietà indivisa », nel desiderio di impedire l'elevazione dell'individuo e l'acquisizione di un diritto soggettivo.

Anche la « proprietà » di cui all'articolo 35 del disegno di legge ci sembra poco ortodossa, dal punto di vista della Costituzione, poichè è una « proprietà » decapitata di uno dei suoi attributi essenziali, il potere di disporre.

Il diritto di prelazione dei comuni ad un prezzo politico, ed arbitrario, significa, infatti, che il nuovo proprietario sarà ridotto a poco più di un inquilino del comune; inquilino destinato a ricevere una modesta indennità di buona uscita, e non un piccolo proprietario, libero di alienare il proprio bene al prezzo ritenuto giusto.

#### CONSIDERAZIONI FINALI

Ad avviso del nostro Gruppo è ora necessario riconsiderare attentamente il problema della casa, sottraendolo alla speculazione ideologica e di parte, per verificare la validità dell'iniziativa soppressiva dell'Ente in argomento onde evitare che una troppo affrettata e non ponderata decisione non debba ulteriormente accentuare la già carente iniziativa pubblica nel settore dell'edilizia abitativa.

a) Dall'esame delle proposte avanzate nel disegno di legge in esame si rileva, in via preliminare, che le linee programmatiche della cosiddetta « riforma della casa » incidono solo parzialmente e settorialmente sui vari aspetti che hanno dato luogo all'insorgere del fenomeno.

Infatti si prevedono soluzioni per l'acquisizione delle aree edificabili (esproprio per motivi di pubblica utilità) e per l'adozione di idonei strumenti urbanistici da parte degli Enti locali, ma non si collocano queste linee nel più vasto quadro dell'assetto territoriale ed urbanistico del territorio nazionale nonchè del programma di sviluppo economico

(poli di sviluppo industriale), di incentivazione del Mezzogiorno d'Italia e di riequilibrio delle comunità rurali, in particolare delle zone pedemontane (risanamento di costruzioni preesistenti).

Tale procedura, ovviamente, se da un lato solo teoricamente porterà qualche parziale beneficio, sotto forma di un maggiore numero di alloggi nelle aree soggette a surriscaldamento urbanistico, dall'altro aggraverà il problema dei trasporti con tutte le conseguenze connesse (lavoratori pendolari, paralisi del traffico, eccesso di tempi di percorrenza per l'itinere, costi dei mezzi di trasporto, ecc.), nonchè l'ulteriore macroscopico accrescimento degli agglomerati urbani, e gli squilibri oggi esistenti fra le varie zone.

A ciò vanno aggiunte le prevedibili strozzature dovute — in mancanza di un piano globale ed organico — ai conflitti di competenza tra comuni e tra regioni e Stato, come l'esperienza dei terremotati siciliani insegna.

b) Il rilancio, sia pure limitato come entità e come durata, dell'iniziativa pubblica non appare avvenga contestualmente a quello dell'iniziativa privata che, anzi, dalla ventilata proroga della esenzione venticinquennale dell'imposta sui fabbricati, da applicarsi secondo una nuova classificazione e con criteri selettivi di cui non si conoscono i limiti e la portata, viene a subire un ulteriore contraccolpo, sia sotto l'aspetto creditizio che sotto quello di un eventuale ristagno della domanda, in particolare di quella derivante dall'accensione di mutui fondiari, che è poi la componente fondamentale del libero mercato.

Tale mancanza di contestualità nel rilancio delle due iniziative si rileva anche dalla lacunosa precisazione circa la utilizzazione da parte dei privati — per costruzioni la cui tipologia risponda ai criteri informativi dell'edilizia economica sovvenzionata — delle aree edificabili derivanti da espropri per pubblica utilità, per cui è da temere che resteranno immutate le gravi difficoltà oggi esistenti per i privati, e specie per le cooperative, ad acquistare i suoli edificatori all'alto prezzo di mercato.

c) L'entità finanziaria del piano governativo, comprensiva dell'importo della proroga contributiva della GESCAL, più che su una disponibilità di spesa vera e propria verte su contributi in conto opere di urbanizzazione o in conto interessi: non sembra quindi sufficiente a garantire il decollo della iniziativa pubblica verso il traguardo del 25 per cento d'intervento nell'edilizia, fissato nel piano quinquennale di sviluppo dell'economia e richiamato nel progetto '80.

Anche nell'ipotesi ottimale di utilizzazione complessiva dei due tronconi di finanziamento (programma GESCAL e credito agevolato) non si raggiunge ugualmente il traguardo del 25 per cento e la durata triennale dell'impegno appare largamente insufficiente a riequilibrare il mercato e a soddisfare la domanda.

d) La dimensione del problema della casa, quantificabile in circa 20 milioni di vani in un decennio, e le reali disponibilità finanziarie dello Stato da destinare all'edilizia abitativa sovvenzionata, al di là di ogni utopistico disegno di Stato-casa, chiamano in causa direttamente l'iniziativa privata, che nel settore, come abbiamo visto, opera attualmente per il 93 per cento ed anche nel caso della realizzazione dell'economia dovrebbe seguitare a produrre per il 75 per cento del fabbisogno nazionale.

L'apporto di quest'ultima, anche se una parte della sua produzione è orientata verso *standard* tipologici di lusso ed extra-lusso per ammortizzare meglio l'elevato costo delle aree fabbricabili, resta pur sempre uno dei fattori determinanti che possono concorrere alla soluzione della crisi degli alloggi.

Il disegno di legge non sembra tenga molto conto di questa realtà indiscutibile, perchè, anche a voler seguire semplicistiche proposte avanzate da taluni settori, per requisite alloggi esistenti, occorre prima che essi vengano costruiti e per costruirli è necessario che vi siano operatori economici e cittadini disposti a risparmiare parte del proprio reddito da destinare all'investimento edilizio anzichè ai consumi. Così pure, per l'autoriduzione dei fitti, occorre operare a monte, cioè prima aumentare l'offerta di al-

loggi sul mercato e poi determinare la perequazione dei canoni agli effettivi costi ed alla equa remunerazione dei capitali impiegati.

Diversamente si rischia di paralizzare completamente l'intero settore, senza alcun risultato se non quello di aver marginalmente soddisfatto velleitarismi pseudo rivoluzionari assolutamente sterili e comunque confacenti ad un altro tipo di ideologie.

Non si può infatti — e la politica seguita, non dai privati ma dagli Enti pubblici (previdenziali, assistenziali e assicuratori), in questi ultimi anni lo sta a dimostrare, con sempre più rari investimenti delle riserve nel settore dell'edilizia abitativa, per il timore di non poter trarre il reddito necessario al soddisfacimento delle prestazioni che le riserve stesse sono destinate a garantire — richiedere da un lato un maggiore impegno finanziario e realizzativo e, dall'altro, scoraggiarlo con provvedimenti fiscali o con minacce di confisca e di requisizioni.

Dai rilievi in precedenza formulati emergono, a nostro avviso, le seguenti considerazioni:

una politica della casa, che tenda alla soluzione reale del problema e non ad introdurre nel diritto positivo italiano norme destinate a scardinare i principi e le leggi fondamentali su cui poggia la struttura dello Stato, non può prescindere dalla utilizzazione contemporanea dell'iniziativa pubblica e di quella privata;

il programma governativo deve, in tempi brevi e in tempi lunghi, contenere globalmente soluzioni circa: la legislazione urbanistica e l'assetto territoriale anche alla luce del nuovo ordinamento regionale; programmi d'investimento dell'edilizia pubblica e privata coordinati con la politica urbanistica e con quella dei trasporti; coordinamento con la programmazione economica, sviluppo industriale, incentivazione dello sviluppo del Mezzogiorno; coordinamento, infine, con i piani di risanamento dell'economia agricola;

L'offerta di alloggi economici sovvenzionati in locazione non può essere generalizzata ma riservata esclusivamente alle situa-

zioni a carattere contingente (flussi migratori, baraccati, ecc.) e, comunque, anche in questi casi dovrà essere previsto il passaggio dal regime locativo a quello di proprietà diretta trascorsi 10 anni dall'assegnazione, con utilizzazione dei canoni di fitto già versati.

I motivi che inducono a questa considerazione vanno ricercati, oltre che nella naturale aspirazione dei lavoratori italiani ad acquisire il bene della casa in proprietà quale testimonianza di una autentica elevazione sociale, anche in ragioni economiche e morali, cui l'esperienza dei primi due settemmi dell'INA-Casa ci richiamano.

Infatti, il regime locativo generalizzato comporterebbe, in via preliminare, un più lento recupero dei capitali impiegati e quindi una minore mobilità dei mezzi finanziari pubblici da destinare via via che rientrano a nuovi programmi costruttivi; in via secondaria favorisce l'insorgere di controversie circa la congruità dei contributi necessari alla amministrazione del patrimonio ed alla sua manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché un più rapido deterioramento dei fabbricati per la mancanza di responsabilità diretta agli utenti;

occorre provvedere alla eliminazione di tutte le strozzature burocratiche, tecniche e legislative che hanno determinato l'insorgere della stasi nel ritmo d'investimento e provocato l'exasperante lentezza dei tempi tecnici di realizzazione in base ai quali attualmente, per giungere dalla fase iniziale di localizzazione dell'insediamento abitativo a quella della assegnazione degli alloggi, occorrono oltre tre anni;

si ravvisa la necessità di una politica dei costi che elimini non soltanto la speculazione fondiaria sulle aree, ma anche tutti i gravami fiscali esistenti nei casi in cui le opere di urbanizzazione del territorio siano direttamente o indirettamente a carico delle costruzioni; sempre nell'ambito della politica dei costi, dovrà essere operato un più oculato controllo dei prezzi delle materie prime, e dovrà essere curata, attraverso gli enti a ciò preposti, la ricerca e la sperimentazione di nuovi *standard* tipologici dell'edi-

lizia abitativa, in modo da scaricare sull'aumento di produttività la lievitazione dei costi congiunturali dei materiali e del lavoro;

bisogna rendere accessibile anche ai privati ed alle cooperative, che presentino progetti di edificazioni conformi alle norme tecniche ed ai criteri dell'edilizia economico-sovvenzionata e si impegnino a cedere gli alloggi in locazione o in vendita a prezzi controllati, le aree derivanti da espropri per pubblica utilità o comprese nei piani di zona della legge n. 167;

occorrerà infine provvedere alla ristrutturazione degli Enti preposti all'edilizia abitativa, conferendo ad un solo Ente il compito di programmazione, finanziamento e coordinamento dell'iniziativa pubblica.

Condividiamo quindi il giudizio tecnico espresso dall'ANCE il 23 giugno 1971 all'assemblea delle associazioni aderenti.

Singularmente, muovendo da una istanza sociale di più larga disponibilità di alloggi a basso costo, che presuppone una produzione adeguata ed un mercato senza tensioni, la riforma si propone invece di comprimere i livelli produttivi globali.

Ne è prova il fatto che per l'edilizia privata il disegno di legge è rivolto soltanto a fini di selezione e di contenimento degli investimenti e non anche ad obiettivi di incremento della produzione.

La proposta in discussione, anzi, colpisce i meccanismi che sostengono e sollecitano la produzione abitativa, soprattutto quando incide sulla rendita edilizia, che ha fin qui rappresentato il fattore essenziale di richiamo del risparmio verso l'impiego in questo settore. Nella rendita edilizia, e cioè nella rivalutazione dell'edificio nel corso degli anni, risiede infatti l'elemento che rende comparativamente conveniente l'acquisto di abitazioni rispetto ad altri impieghi del risparmio come quelli mobiliari, remunerati a tassi ben più elevati.

È generalmente noto che l'investimento edilizio è compensato con un reddito netto che, pur con alcune variabili, si aggira su livelli assai bassi, tali da renderlo non

competitivo se non fosse integrato dall'incremento costante del valore dell'immobile.

Questo fenomeno economico, che non interessa soltanto gli acquirenti per reddito ma anche coloro che acquistano per uso diretto, è profondamente diverso da quello della rendita fondiaria:

sul piano economico perchè pur garantendo il bene casa contro la svalutazione monetaria non manifesta crescite patologiche, non incide sulla produzione, ed anzi la sollecita;

sul piano sociale e politico, perchè rappresenta la remunerazione di un investimento socialmente utile e perchè i suoi effetti non sono accentrati monopolisticamente, ma avvantaggiano la maggioranza delle famiglie italiane, proprietarie di almeno una casa, senza gravare sull'utenza.

Per questi motivi, si esprime e riconferma il giudizio recisamente negativo nei confronti delle plusvalenze fondiarie sulle aree nude, non consentendo con chi accomuna in questo giudizio anche la rendita edilizia. Di essa vanno riaffermate la funzione economica e la permanente validità senza che questo voglia implicare alcuna presa di posizione ideologica nè ovviamente escludere meccanismi correttivi di eventuali distorsioni.

Proprio perchè tale valutazione è di natura esclusivamente tecnico-economica, il nostro principale motivo di dissenso e di critica nei confronti del disegno di legge per la riforma della casa sta proprio nel fatto che esso mette in crisi la rendita edilizia, scoraggiandola e perfino codificando il suo disconoscimento con la norma che prevede l'espropriazione degli edifici con un indennizzo che dichiaratamente ne annulla ogni rivalutazione conseguita nel tempo. Per contro, a questa rottura del sistema non si accompagna alcuna proposizione di modelli sostitutivi, capaci di assicurare — secondo l'esigenza da ultimo segnalata anche dal Governatore della Banca d'Italia — non solo la canalizzazione verso l'edilizia di una quota adeguata del reddito nazionale, ma anche e specifica-

mente quella formazione di un risparmio finalizzato, il risparmio per la casa, che sino ad oggi la rendita edilizia riusciva a promuovere.

Non possono costituire un modello sostitutivo valido le forme di edilizia convenzionata delineate dall'articolo 35 del disegno di legge. Le perplessità riguardano intanto la concessione temporanea di un diritto di superficie sulle aree, che alla sua scadenza fa divenire di proprietà pubblica anche gli edifici costruiti, perchè vi sono fondati motivi di dubbio sul gradimento sociale di questo diritto alla casa, limitato nel tempo e nel contenuto. È incerta, anzitutto, la propensione dei risparmiatori ad un investimento per reddito nelle abitazioni in concessione: l'eliminazione della rendita edilizia raggiunta con un controllo permanente sui prezzi di ricesione e di affitto e con la perdita finale del bene da parte del concessionario imporrebbe, infatti, a tali investimenti di allinearsi nel reddito agli altri impieghi di capitale, fino a livelli di prezzi e di canoni insostenibili per l'edilizia economica e popolare. Diversamente, il sistema sarebbe destinato a rimanere sulla carta e a procurare nuove delusioni.

Anche per la quota di aree espropriate e ricedute in proprietà, valgono per buona parte le medesime critiche ed inoltre l'efficienza del sistema è fortemente limitata per l'inspiegabile esclusione delle imprese dalle iniziative convenzionate, che restano riservate a cooperative e a singoli utenti e non potranno perciò raggiungere dimensioni sufficienti per operazioni su scala industriale.

I limiti e le lacune del sistema delineato dall'articolo 35 del disegno di legge danno ragione delle critiche da noi espresse nei confronti di un dibattito parlamentare che ha finito con il trascurare gli aspetti tecnici delle soluzioni proposte a favore di quelli politici ed ideologici. La disputa sul regime delle aree espropriate tra i sostenitori della ricesione in proprietà e della mera concessione in uso si è risolta, per la pubblica opinione, in un nebbiogeno che ha distratto l'attenzione da altri non meno rilevanti temi in discussione e innanzitutto da quello della funzionalità dei sistemi proposti per l'utilizzazione ai fini edilizi dei terreni espropriati, quale che ne fosse il titolo di ricesione.

Per di più, tutto sembra autorizzare la convinzione che la difesa dei principi sia stata soltanto nominalistica ed emblematica e non effettiva come si è tentato di far credere a fini di strumentalismo elettorale. La prova decisiva è che il disegno di legge varato dalla Camera dei deputati contiene norme — e precisamente gli articoli 26 e 27 introdotti con l'adesione del Governo — che autorizzano i comuni ad espropriare, anche al di fuori della « 167 », tutte le aree che vogliono, dove e quando vogliono, oltre alla disposizione, già ricordata, attinente all'esproprio degli edifici.

Per chi dichiarava di voler difendere il principio della proprietà, ci sembra questo un risultato davvero deludente!

CROLLALANZA e NENCIONI  
*relatori di minoranza*

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

## ABITAZIONI PER TITOLO DI GODIMENTO

RILEVAZIONI	in proprietà		in affitto		ad altro titolo		totale	
	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
4-11-1961 (1) .....	4.301	40 -	5.241	48,7	1.214	11,3	10.756	100 -
15-10-1961 (2) .....	5.972	45,8	6.076	46,6	984	7,6	13.032	100 -
20- 1-1966 (3) .....	7.562	51,5	6.018	41 -	1.091	7,5	14.671	100 -
11- 7-1969 (3) .....	8.040	52,8	6.492	42,7	691	4,5	15.223	100 -

- (1) 9° Censimento generale della popolazione.  
(2) 10° Censimento generale della popolazione.  
(3) Indagini speciali dell'ISTAT sulle abitazioni.

TABELLA 2

## FREQUENZA % DELLE ABITAZIONI IN PROPRIETÀ SECONDO LA POSIZIONE PROFESSIONALE DEL CAPOFAMIGLIA

CONDIZIONE E POSIZIONE PROFESSIONALE DEL CAPOFAMIGLIA	20-1-1960	20-10-1962	20-1-1966	11-7-1969
CONDIZIONE PROFESSIONALE .....	45,1	48,3	49 -	49,5
Imprenditori .....	68,8	74 -	71,9	76 -
Liberi professionisti .....	52,1	56,7	62,7	63,9
Dirigenti .....	38,3	45 -	44,9	50,7
Impiegati .....	36,2	40,2	43,3	44,3
Lavoratori in proprio .....	60,7	63,3	64,6	65,2
Lavoratori dipendenti .....	36,2	40,5	40,7	41,8
Coadiuvanti .....	43,1	51,6	48,9	51,2
CONDIZIONI NON PROFESSIONALI .....	53,2	55,3	57,9	60,4
Pensionati .....	51 -	55,3	57,7	60,8
Benestanti .....	83,8	81,6	83 -	69,8
Altri .....	53,1	51 -	54,3	55 -
In complesso .....	47,3	50,2	51,6	52,8

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 3

**INVESTIMENTI IN ABITAZIONI EFFETTUATI IN ITALIA DAL 1951**  
 (valori a prezzi correnti in miliardi di lire)

ANNI	Investimenti in abitazioni										
	valori			in % del totale		variazioni % su anno precedente			indici con base 1951 = 100		
	totale	privati	pubblici	privati	pubblici	totale	privati	pubblici	totale	privati	pubblici
1951 .....	352	261	91	74,1	25,9	—	—	—	100	100	100
1952 .....	442	338	104	76,5	23,5	25,6	29,5	14,3	126	129	114
1953 .....	523	411	112	78,6	21,4	18,3	21,6	7,7	149	157	123
1954 .....	647	541	106	83,6	16,4	23,7	31,6	(5,4)	184	207	116
1955 .....	797	700	97	87,7	12,3	23,2	29,4	(8,5)	226	268	107
1956 .....	907	817	90	90,1	9,9	13,8	16,7	(7,2)	258	313	99
1957 .....	1.056	945	111	89,5	10,5	16,4	15,7	(23,3)	300	362	122
1958 .....	1.088	928	160	85,3	14,7	3 -	(1,8)	44,1	309	356	176
1959 .....	1.172	917	255	78,2	21,8	7,7	(1,2)	59,4	333	351	280
1960 .....	1.221	1.009	212	82,6	17,4	4,2	11,2	(16,9)	347	387	233
1961 .....	1.376	1.213	163	88,2	11,8	12,7	20,2	(23,1)	391	465	179
1962 .....	1.711	1.593	118	93,1	6,9	24,3	31,3	(27,6)	486	610	130
1963 .....	2.087	1.998	89	95,7	4,3	22 -	25,4	(24,6)	593	765	98
1964 .....	2.453	2.349	104	95,8	4,2	17,5	17,6	16,8	697	900	114
1965 .....	2.311	2.154	157	93,2	6,8	(5,8)	(8,3)	51 -	656	825	173
1966 .....	2.303	2.141	162	93 -	7 -	(0,3)	(0,6)	3,2	654	820	178
1967 .....	2.516	2.338	178	92,9	7,1	9,2	9,2	9,9	714	896	196
1968 .....	2.901	2.693	208	92,3	7,7	15,3	15,2	16,8	824	1.032	229
1969 .....	3.630	3.446	184	95 -	5 -	28 -	31 -	(11,5)	1.054	1.352	202
1970 (*) .....	3.939	3.789	150	96,6	3,4	18,5	20,4	(18,5)	1.250	1.628	165
Totale .....	33.432	30.644	2.768	91,7	8,3	—	—	—	—	—	—
Media .....	1.671	1.583	143	91,7	8,3	—	—	—	—	—	—

 (\*) Dati stimati.  
 Fonte: ISTAT.

TABELLA 4

**REDDITO NAZIONALE E INVESTIMENTI IN ABITAZIONI**  
 (valori in miliardi di lire)

ANNI	valori a prezzi correnti					valori a prezzi 1963				
	reddito nazion. lordo	totale invest. fissi	invest. in abitaz.	investim. in abitaz. in %		reddito nazion. lordo	totale invest. fissi	invest. in abitaz.	investim. in abitaz. in %	
				reddito nazion.	totale invest. fissi				reddito nazion.	totale invest. fissi
1951 .....	10.748	1.894	352	3,3	18,6	15.816	2.351	506	3,2	21,5
1952 .....	11.591	2.210	442	3,8	20 -	16.523	2.681	617	3,7	23 -
1953 .....	12.826	2.480	523	4,1	21,1	17.769	3.032	733	4,1	24,2
1954 .....	13.656	2.735	647	4,7	23,6	18.408	3.378	875	4,7	25,9
1955 .....	15.050	3.093	797	5,3	25,8	19.633	3.795	1.055	5,4	27,8
1956 .....	16.394	3.371	907	5,5	26,9	20.565	4.046	1.169	5,7	28,9
1957 .....	17.622	3.808	1.056	6 -	27,7	21.677	4.411	1.318	6,1	29,9
1958 .....	18.923	3.888	1.088	5,7	28 -	22.734	4.528	1.358	6 -	30 -
1959 .....	20.113	4.185	1.172	5,8	28 -	24.241	4.920	1.461	6 -	29,7
1960 .....	21.828	4.804	1.221	5,6	25,4	25.763	5.526	1.478	5,7	26,7
1961 .....	24.289	5.514	1.376	5,7	24,9	27.911	6.185	1.616	5,8	26,1
1962 .....	27.303	6.331	1.711	6,3	27 -	29.662	6.807	1.864	6,3	27,4
1963 .....	31.261	7.360	2.087	6,7	28,3	31.261	7.360	2.087	6,7	28,3
1964 .....	34.179	7.402	2.453	7,2	33,1	32.164	6.892	2.210	6,9	32,1
1965 .....	36.818	6.904	2.311	6,3	33,5	33.335	6.296	2.068	6,2	32,8
1966 .....	39.829	7.283	2.303	5,8	31,6	35.304	6.550	2.046	5,8	31,2
1967 .....	43.804	8.323	2.516	5,7	30,2	37.709	7.320	2.165	5,7	29,6
1968 .....	47.134	9.165	2.901	5,6	31,6	39.979	7.886	2.425	6,1	30,7
1969 .....	51.456	10.543	3.713	7,2	35,2	41.962	8.529	2.847	6,8	33,4
1970 .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fonte: ISTAT.

TABELLA 5

INVESTIMENTI IN ABITAZIONI A PREZZI CORRENTI IN % DEL REDDITO NAZIONALE LORDO E DEGLI INVESTIMENTI LORDI IN ITALIA E NEGLI ALTRI PAESI DEL MEC

ANNI	investimenti in abitazioni a prezzi correnti in				
	Italia	Belgio	Germania	Francia	Olanda
	in % del reddito nazionale lordo				
1963 .....	6,7	—	5,6	5,4	3,8
1964 .....	7,2	—	5,9	6,5	4,7
1965 .....	6,3	6,9	5,6	7,1	5 —
1966 .....	5,8	6,2	5,7	7 —	5,2
1967 .....	5,7	5,9	5,2	6,8	5,6
1968 .....	5,6	5,6	4,9	6,7	5,8
Media .....	6,2	6,1	5,5	6,6	5,1
	in % degli investimenti lordi				
1963 .....	28,3	—	22,3	24,2	10,3
1964 .....	33,1	—	22,3	27,3	18,7
1965 .....	33,5	31,7	21,4	28,9	20,3
1966 .....	31,6	27,6	22,5	27,9	20,3
1967 .....	30,2	26,6	22,9	27,1	21,6
1968 .....	31,6	26,7	21,7	27 —	21,7
Media .....	13,4	28 —	22,2	27,2	20,2

Fonte: Ufficio statistico delle Comunità europee.