SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

306ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 1° AGOSTO 1978

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente VALORI,
indi del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

INDICE

CONGEDI . . . . . *Pag.* 13191

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità 13192

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di decisione sul rendiconto generale dello Stato 13192

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 13191

Presentazione di relazioni 13191

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 13191

Discussione:

« Norme per l'edilizia residenziale » **(1061)** (*Approvato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati*):

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 13215

BALBO (*Misto-PLI*) 13196

* DEGOLA (*DC*), *relatore* . . 13209, 13215, 13223

FEDERICI (*PCI*) 13223

GUSSO (*DC*) 13204

MANNO (*DN-CD*) 13203

OTTAVIANI (*PCI*) 13199

RUFINO (*PSI*) 13192

STAMMATI, *ministro dei lavori pubblici* . 13215, 13222, 13223

ELENCHI DI DIPENDENTI DELLO STATO ENTRATI O CESSATI DA IMPIEGHI PRESSO ENTI OD ORGANISMI INTERNAZIONALI O STATI ESTERI 13192

RELAZIONE TRASMESSA DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Annunzio 13192

N. B. — *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.*

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200) — 4

Presidenza del vice presidente VALORI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 10*).

Si dia lettura del processo verbale.

B A L B O , *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 28 luglio.*

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E . Hanno chiesto congedo i senatori: Branca per giorni 6, Brezzi per giorni 2, Guarino per giorni 1 e Vinay per giorni 1.

Annunzio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati

P R E S I D E N T E . In data 31 luglio 1978, il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 1790. — « Autorizzazione di spesa per la costruzione di alloggi di servizio per il personale militare e disciplina delle relative concessioni » (1342).

Annunzio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E . In data 31 luglio 1978, sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

dal Ministro di grazia e giustizia:

« Modifica delle attribuzioni del collegio dei revisori dei conti della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore degli avvocati e procuratori » (1343);

dal Ministro delle finanze:

« Nuova disciplina delle entrate derivanti dai servizi resi dall'Amministrazione periferica delle dogane ed imposte indirette nell'interesse del commercio ed a richiesta ed a carico di privati ed enti » (1344).

In data 31 luglio 1978, è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

MARAVALLE, COSTA, GIUDICE, DI NICOLA, FERRALASCO, SEGRETO, LUZZATO CARPI, SIGNORI, AJELLO, DALLE MURA, TALAMONA e MINNOCCI. — « Modifica alla legge 14 luglio 1965, n. 963, sulla disciplina della pesca marittima » (1345).

Annunzio di presentazione di relazioni

P R E S I D E N T E . In data 31 luglio 1978, a nome della 3ª Commissione permanente (Affari esteri), il senatore Ajello ha presentato le relazioni sui seguenti disegni di legge:

« Approvazione ed esecuzione dello Scambio di Note tra Italia e Zaire relativo all'Accordo aereo tra i due Paesi del 7 dicembre 1962, effettuato a Roma il 9 maggio 1973, e dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica democratica del Sudan sui servizi aerei tra ed oltre i rispettivi territori, con allegato, firmato a Roma il 4 settembre 1975 » (1103);

« Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica araba d'Egitto, relativo alla promozione ed alla reciproca protezione degli investimenti, con Protocollo e Scambi di Note, firmati al Cairo il 29 aprile 1975 » (1181).

Annunzio di trasmissione di decisione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato

P R E S I D E N T E . Il Presidente della Corte dei conti ha trasmesso la decisione, con annessa relazione, pronunciata dalla Corte stessa, a sezioni unite, nella udienza del 25 luglio 1978, sul rendiconto generale dello Stato e conti allegati, relativi all'esercizio finanziario 1977 (*Doc.* XIV, n. 3).

Tale documento sarà inviato alla Commissione competente.

Annunzio di relazione trasmessa dal Presidente del Consiglio dei ministri

P R E S I D E N T E . Il Presidente del Consiglio dei ministri ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 11, comma primo, della legge 24 ottobre 1977, n. 801, la relazione sulla politica informativa e della sicurezza e sui risultati conseguiti nel primo semestre di applicazione della legge anzidetta (*Doc.* LIV, n. 1).

Trasmissione di elenchi di dipendenti dello Stato entrati o cessati da impieghi presso enti od organismi internazionali o Stati esteri

P R E S I D E N T E . Nello scorso mese di luglio i Ministri competenti hanno dato comunicazione, ai sensi dell'articolo 7 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, delle autorizzazioni revocate o concesse a dipendenti dello Stato per assumere impieghi o esercitare funzioni presso enti od organismi internazionali o Stati esteri.

Detti elenchi sono depositati in Segreteria a disposizione degli onorevoli senatori.

Annunzio di trasmissione di ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità della Corte costituzionale

P R E S I D E N T E . Nello scorso mese di giugno sono pervenute ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per la trasmissione alla Corte costituzionale di atti relativi a giudizi di legittimità costituzionale.

Tali ordinanze sono depositate negli uffici del Senato a disposizione degli onorevoli senatori.

Discussione del disegno di legge:

« Norme per l'edilizia residenziale » (1061) (*Approvato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme per l'edilizia residenziale », già approvato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Rufino. Ne ha facoltà.

R U F I N O . Dobbiamo ritenerci soddisfatti per essere giunti alle battute finali nella formulazione di un nuovo provvedimento programmatico per l'edilizia residenziale pubblica; soprattutto, dobbiamo essere soddisfatti del sostanziale contributo dato dal Parlamento per rendere organico e incisivo il disegno di legge originariamente presentato dal Governo, all'inizio del 1976.

Il Partito socialista italiano ha sostenuto, fin dall'ormai lontano 1973, la necessità di una programmazione di lungo periodo dell'edilizia residenziale pubblica ed è, quindi, lieto di vedere raggiunto questo traguardo, pur nelle mutate condizioni politiche, economiche ed istituzionali.

Oggi, come allora, dobbiamo fronteggiare una situazione di crisi dell'edilizia abitativa, con i riflessi negativi sull'occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno, a tutti noti, inseri-

ta nella più generale difficile situazione economica, della quale non sono ancora completamente delineate ed inequivoche le vie d'uscita, con i loro vantaggi ed i loro costi, politici e sociali.

Dunque, l'approvazione di questa legge è innanzi tutto un contributo al superamento della crisi economica, un contributo, tuttavia, che non si limita, come molte altre volte è accaduto nel passato, a obiettivi o manovre di tipo congiunturale, ma tenta una composizione tra effetti economici di breve periodo e miglioramenti strutturali della politica abitativa e degli strumenti pubblici e privati per realizzarla, inquadrando le previsioni nel riassetto dei poteri istituzionali, centrali e regionali.

Dobbiamo convenire, quanto meno a livello parlamentare, di avere in questi ultimi tempi affrontato una serie di problemi riferiti all'assetto del territorio e al controllo dell'espansione urbanistica nell'intento di dare all'annosa vicenda dell'edilizia, soprattutto di quella abitativa, delle soluzioni idonee e praticabili all'altezza dei tempi difficili che stiamo attraversando. La stessa definizione che ci accingiamo a dare al piano decennale per l'edilizia residenziale, insieme alla nuova disciplina delle locazioni di immobili urbani, rappresenta un passo avanti teso a completare il quadro degli strumenti per avviare a normalizzazione l'assetto complessivo del mercato degli alloggi e dei meccanismi utili ad orientare e sostenere l'offerta abitativa.

Il testo della legge che ci accingiamo ad approvare, è il frutto di un serio dibattito che si è svolto non solo nella 8ª Commissione lavori pubblici del Senato; esso è anche il risultato di una utile collaborazione avvenuta con gli esperti dei partiti espressione della maggioranza parlamentare che sostiene l'attuale Governo. Debbo tra l'altro sottolineare il notevole lavoro di raccordo che in virtù di tali apporti a volte difficili da conciliare ha compiuto il senatore Degola nell'intento di sistemare la complessa mole di emendamenti che sono stati sottoposti alla nostra attenzione. Non è stato questo un lavoro facile; ma è pur vero che bisogna tener presenti le varie opinioni, il più delle volte anche difficili da conciliare, se si vuole ottenere intorno a leggi importanti quel consenso che ne può assicurare un esito positivo durante le successive varie fasi di attuazione. L'unica osservazione che potremmo semmai fare è quella di licenziare con più sollecitudine le leggi che ci sono sottoposte in modo da evitare inutile attese o aspettative che molte volte non possono essere esaudite, per mancanza di mezzi finanziari o per difficoltà di ordine funzionale. Per quanto riguarda la situazione economica generale essa ci consiglia di puntare sulla ripresa delle attività dell'edilizia per assicurare uno sviluppo della nostra economia, incrementando i livelli occupazionali senza essere condizionati, come in altri settori produttivi, da lievitazioni di importazioni di prodotti dall'estero, nonchè per soddisfare il fabbisogno pregresso e nuovo di abitazioni. Nel disegno di legge 1061 si è anche tenuto conto che la politica abitativa non può ridursi solo all'incentivazione delle nuove costruzioni, con o senza finanziamento pubblico, ma che occorre favorire lo spostamento di quote di risorse pubbliche e private, ancora limitate, in direzione del recupero, economico e sociale, del patrimonio alloggiativo esistente. Abbiamo anche tenuto fede ad un impegno rivolto ad affermare un concetto diverso di riconsiderazione culturale e politica relativo alla proprietà dell'abitazione e al conseguente carattere degli investimenti: la proprietà della casa va ricondotta ad essere, in termini generali, il titolo del godimento di un bene e non la base di nuove rendite o addirittura il veicolo di rinnovati e più sofisticati fenomeni speculativi. Detto questo non neghiamo che l'investimento nella costruzione di alloggi deve trovare giusti livelli di remunerazione per i capitali investiti purchè questi siano compatibili con gli altri; cioè non siano privilegiati da posizioni di rendita e neanche penalizzati da distorsioni del sistema creditizio. In quanto all'intervento finanziario pubblico, sia quando copre l'intero costo di costruzione, sia quando agevola l'intervento privato, esso deve tendere a coprire un'area crescente di edi-

lizia abitativa che si realizzi a *standards* e costi a prezzi controllati.

Dobbiamo pensare che il programma decennale deve avere non solo lo scopo di promuovere una produzione diretta di abitazioni, nuove o da recuperare, ma anche di contribuire all'obiettivo di orientare la produzione verso fabbisogni prioritari. In pratica, le risorse pubbliche devono avere finalmente un ruolo non più marginale o addirittura assistenziale, come è avvenuto nel passato, ma una capacità di promuovere l'accesso all'abitazione, in uso o in proprietà, non solo per singole categorie ma per soddisfare le esigenze più ampie della nostra collettività.

Sono note le stime degli investimenti attivabili con i finanziamenti disposti con la legge. Se le stime saranno rispettate, possiamo prevedere che l'edilizia residenziale pubblica raggiungerà la quota del 25-30 per cento degli investimenti in abitazioni, che è un obiettivo da molto tempo indicato come necessario, ma fino ad oggi non ancora raggiunto.

La quantità degli investimenti, tuttavia, non sarebbe un elemento di per sè positivo, se essi non fossero indirizzati a migliorare la qualità della spesa pubblica nell'edilizia e la sua destinazione territoriale e sociale.

Proprio su questi aspetti, la legge contiene le più importanti innovazioni.

Queste vanno ricercate nella conferma di cospicui stanziamenti per l'edilizia sovvenzionata, nei nuovi meccanismi dei contributi pubblici per l'edilizia agevolata e, soprattutto, nella destinazione di una quota importante di risorse per il recupero del patrimonio abitativo esistente.

Per l'edilizia sovvenzionata, la nuova legge non contiene innovazioni, essendo questo tipo di intervento già caratterizzato da criteri e procedure consolidate, con nuove tipologie tecniche e nuovi massimali di costo già definiti in base alla legge n. 513 del 1977.

Dobbiamo, tuttavia, rilevare lo sforzo compiuto nella formulazione del testo di legge per sanare la situazione conflittuale creatasi con la legge n. 513 a proposito dei riscatti degli alloggi, avendo presente contestualmente la salvaguardia dei diritti soggettivi pregressi con il principio generale della corretta gestione del patrimonio pubblico di alloggi.

Discutendo questa complessa materia ci siamo resi conto che sull'argomento bisognerà tornare con approfondimenti ulteriori, inquadrati nella visione più ampia della riforma degli IACP, annunciata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che non potrà certamente limitarsi ad aggiustamenti istituzionali ed organizzativi, ma dovrà subordinare questi ad una più puntuale definizione del ruolo e del significato dell'intervento pubblico diretto, sia nella fase progettuale e realizzativa che in quella della gestione del patrimonio.

Riguardo all'edilizia agevolata, siamo consapevoli di aver fatto dei progressi rilevanti, con le norme che incentivano la riduzione dei costi di costruzione (massimale di mutuo) e, soprattutto, che fanno variare nel tempo il rapporto tra onere del mutuatario e onere statale, consentendo una più equa distribuzione dei costi e dei vantaggi tra singoli e collettività.

Dobbiamo riconoscere che il nuovo meccanismo agevolativo non può considerarsi nè definitivo nè esauriente. Ne è riprova il fiorire di proposte di ogni genere e provenienza su differenti tipi di finanziamento per l'edilizia residenziale, sia con contributi pubblici che senza. Del resto, abbiamo fondati dubbi che gli oneri posti a carico dei destinatari siano realmente proporzionati alle differenti fasce di reddito, a vantaggio delle famiglie economicamente più deboli della cooperazione a proprietà indivisa. Il problema è, dunque, molto aperto. Il prossimo dibattito politico e la prossima attività legislativa dovranno consentire la messa a punto di un sistema organico di tipi di finanziamento per l'edilizia abitativa, anche senza contributo pubblico, per incentivare risparmio privato e investimenti nel settore, superando le incoerenze e le strozzature dell'attuale situazione.

Di rilevanza generale è, poi, il titolo che la legge dedica agli interventi per il recupero del patrimonio alloggiativo esistente, non solo perchè è la prima volta che si tenta una

organica definizione legislativa su questo importante aspetto, ma perchè essa può rappresentare una svolta nella legislazione concernente l'uso del territorio.

Senza riprendere ragionamenti che già sono stati fatti, possiamo dire sinteticamente che il titolo IV della legge si sforza di far compiere alla nostra legislazione una evoluzione da un approccio sostanzialmente vincolistico, basato esclusivamente sui divieti, ad uno che possiamo chiamare promozionale.

Questa scelta si fonda essenzialmente su due elementi.

Da un lato, la necessità di offrire un obiettivo spazio agli interventi per il recupero del patrimonio esistente, da tutti e da molto tempo voluti, ma nella sostanza ostacolati da un quadro legislativo tutto orientato a incentivare e previlegiare le nuove costruzioni. Dall'altro, l'opportunità di porre gli enti locali nella condizione di scegliere il tipo di intervento da realizzare e il tipo di rapporto con i soggetti pubblici e privati facoltizzati alla loro realizzazione.

Soprattutto, i soggetti privati sono posti in condizione di orientarsi entro un ventaglio di situazioni, caratterizzate da vincoli di differente intensità, rapportati a facilitazioni di peso complementare.

Riteniamo che la soluzione prescelta sia orientata nella giusta direzione; non possiamo essere certi che produrrà effetti positivi, tempestivi e completi. La sua efficacia, infatti, oltre a dover essere obiettivamente sperimentata, dovrà essere misurata con la reale capacità degli enti locali, ai quali è affidato, con la legge n. 10 del 1977 e con questa legge, un cospicuo margine di manovra programmatoria. Piuttosto, anche in margine a recenti dispute sulla attendibilità dei dati concernenti la reale entità dell'attività edilizia e, in essa, della quota di investimenti assorbita da interventi sul patrimonio esistente, dobbiamo augurarci che a livello di Governo, comunque di strutture amministrative, siano predisposti strumenti di capillare rilevazione su questo nuovo settore di interventi, in modo da porre il futuro legislatore in grado di correggere e migliorare la normativa, sulla base di una analitica conoscenza degli interventi realizzati e dei loro effetti, economici e sociali.

Di proposito ho lasciato per ultime alcune considerazioni sul nuovo assetto istituzionale e sulle nuove procedure di programmazione. Sulla loro efficienza e sul loro buon funzionamento, infatti, è basata principalmente la capacità del nuovo testo di legge di conseguire gli scopi dichiarati, in termini di produzione abitativa, delle sue qualità, della sua destinazione territoriale e sociale.

Diciamo subito che si è trattato di conciliare due esigenze in prospettiva complementari, ma fino ad oggi in parte incoerenti in parte antitetiche, cioè la definizione di un complesso organico di indirizzi e di decisioni di livello unitario e nazionale con l'autonomia regionale concernente la programmazione e l'attuazione degli interventi. Non abbiamo diffuse esperienze di questa natura nel settore abitativo, nel quale la legislazione nazionale è stata caratterizzata quasi sempre da leggi-provvedimento e non da leggi quadro o di indirizzo; anche a livello regionale, soltanto recentemente e in qualche situazione si cominciano ad avere definizioni di programmi di lungo periodo. La nuova articolazione di competenze dovrà essere, quindi, attentamente verificata nel suo concreto manifestarsi.

Altrettanto necessaria è la verifica da compiere sul reale funzionamento del nuovo CER, il quale dovendo consentire una diffusa partecipazione delle regioni e contemporaneamente, la definizione di una estesa gamma di decisioni, norme, orientamenti, dovrà comporre democrazia ed efficienza, nei tempi non ampi fissati dalla legge, sia per il primo periodo di attuazione che per il funzionamento a regime.

Da queste condizioni scaturirà un organismo dotato di reali capacità programmatorie e sostenuto dal necessario consenso politico e sociale; in caso contrario, avremo un ennesimo organismo pletorico e marginale.

In conclusione, riteniamo che la nuova legge debba essere approvata per le importanti novità che contiene, sia in termini di rilancio degli investimenti sia in quelli della qualità della loro utilizzazione. Tuttavia

sottolineiamo che la più parte degli effetti positivi della legge è affidata ai suoi meccanismi attuativi. È su questi che deve ora spostarsi l'attenzione delle forze politiche e la pressione delle forze sociali affinchè il superamento della crisi del settore diventi presto realtà.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Balbo. Ne ha facoltà.

B A L B O . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, non si può parlare del piano decennale di edilizia abitativa, che forma oggetto del provvedimento sul quale il Senato deve esprimere il suo voto, senza aver presente la situazione del settore dell'edilizia nei suoi termini più generali.

Per avere il quadro della situazione presente è sufficiente considerare i principali indicatori relativi all'andamento della produzione progettata, messa in cantiere e ultimata.

In base ai più recenti dati Istat è possibile constatare che il volume delle abitazioni progettate è ulteriormente sceso e che si sono parimenti contratti gli inizi dei nuovi lavori.

Indipendentemente da altri dati basterebbe comunque considerare che nel 1977 sono state ultimate solamente 147.888 abitazioni. Si tratta di un risultato veramente sconcertante che costituisce il valore di produzione più basso degli ultimi venticinque anni, comparabile perciò solo ai livelli produttivi dell'inizio degli anni '50.

Mi pare anche importante tener presenti le cifre che attengono all'andamento complessivo degli investimenti nel settore dell'edilizia nel nostro paese, in confronto con quelli dei principali paesi europei.

Raffrontando i dati in termini monetari omogenei, si nota che nel 1976 l'investimento medio *pro capite* in Italia nel settore edilizio è stato di 355 dollari contro gli 888 della Germania federale, i 923 della Francia, i 955 del Belgio, mentre la media dei paesi della CEE è stata pari a 667 dollari.

Anche per quanto concerne in particolare l'edilizia residenziale, la situazione dell'Italia, che figura nettamente ultima nella produzione di abitazioni, è decisamente la più grave. Nel 1977 si sono prodotte da noi solo 2,6 abitazioni per 1.000 abitanti contro le 7,1 abitazioni, ad esempio, della Germania, le 8,6 dei Paesi Bassi e così via.

L'acuto malessere dell'edilizia italiana ha radici profonde che affondano nei meccanismi strutturali del settore. Le cause della crisi sono in atto da molto tempo, senza che si siano mai assunti provvedimenti decisivi per rimuoverle. I fattori di recessione si sono dunque moltiplicati, sommando i loro effetti, e si sono progressivamente aggravati.

Le remore sono essenzialmente quelle di sempre e si identificano principalmente con la mancanza di una quantità sufficiente di aree edificabili urbanizzate e, quel che conta, a costi contenuti; la penuria di risorse finanziarie dovuta alla crisi dei meccanismi tradizionali di finanziamento del settore, come il credito fondiario, e soprattutto alla fuga degli investimenti che si sono spostati ad altri settori o si sono dissolti in consumi; l'ascesa inarrestabile del costo di produzione del bene casa in tutte le sue componenti.

Con riferimento ai problemi di natura urbanistica che si concretizzano appunto nella mancanza di aree edificabili, va detto che la recente legge sulla riforma del regime dei suoli, la cosiddetta legge Bucalossi, non ha per il momento prodotto i risultati sperati, cioè l'auspicata maggiore disponibilità di aree, con i connessi effetti calmieratori del prezzo delle stesse. Il mancato funzionamento della legge è dipeso soprattutto dai complessi adempimenti legislativi ed amministrativi affidati alle amministrazioni regionali ed a quelle comunali che risultano a tutt'oggi largamente inevasi. Si è dimostrato insomma ancora una volta che qualsiasi provvedimento di riforma, per potersi realizzare in tempi ragionevolmente brevi, postula un'essenziale condizione di fondo cioè la funzionalità della pubblica amministrazione.

Fino a questo momento, anzi, la legge Bucalossi ha prodotto solo effetti distorcenti, soprattutto per quanto riguarda l'onerosità delle concessioni a costruire, con pesanti conseguenze sui costi di costruzione. L'at-

tuazione da parte delle regioni della legge statale di riforma del regime dei suoli ha infatti condotto ad una brusca impennata degli oneri urbanizzativi connessi alla nuova edificazione. Tale fenomeno è stato accompagnato inoltre da un ulteriore aggravio derivante dall'applicazione della quota di contributo concessorio afferente al costo di concessione, così che oggi può dirsi che a seguito dell'attuazione della legge n. 10 i costi di produzione siano gravati, per ciò che attiene i capoluoghi di regione, di una voce aggiuntiva di 6 milioni e mezzo — sette milioni per un alloggio di 95 metri quadri, con punte superiori ai 9 milioni, come per esempio nella città di Torino.

Sono cifre, queste, che non facilitano certo le costruzioni: chi deve costruire con queste cifre ci riflette sopra, e questo si vede, dato che non si costruisce!

Le dimensioni dell'aggravio e il suo improvviso manifestarsi hanno determinato reazioni di forte sconcerto da parte degli operatori, soprattutto imprese di costruzione e cooperative edilizie, che spesso non hanno neanche ritenuto di poter ritirare le concessioni già rilasciate, e ciò per sottrarsi all'improvviso pagamento di somme così ingenti. Qui è il caso di riferire delle migliaia di concessioni non ritirate nel Veneto, nell'Umbria, nelle Marche, in Campania, e così si potrebbe continuare.

Passando brevemente ai problemi di carattere finanziario, va innanzi tutto evidenziata la crisi del credito fondiario, che ha costituito per lunghi anni il principale supporto finanziario del settore edilizio. In base alle ultime indicazioni disponibili, è possibile constatare che il volume complessivo delle erogazioni ha di poco superato nel 1977 i 1600 miliardi di lire. Ciò significa che il credito fondiario ha coperto il fabbisogno finanziario del settore per una percentuale modestissima, mentre negli anni passati esso sosteneva una quota assai significativa della produzione. A questo gravissimo inaridimento dei finanziamenti a lungo termine si è venuto contemporaneamente ad aggiungere un calo altrettanto netto dell'afflusso di risparmio verso il settore.

In base ai dati della Banca d'Italia, è possibile constatare che vi è stata dal 1974 al 1976 una fortissima contrazione del risparmio familiare investito in abitazioni. Infatti mentre nel 1974 su un reddito familiare medio di 4.760.000 all'anno e su un risparmio complessivo di lire 728.000 venivano destinate all'investimento in abitazioni circa 364.000 lire, cioè la metà del risparmio familiare, nel 1976 a fronte di un reddito familiare di lire 5.145.000 il risparmio familiare complessivo è stato di 506.000 lire e quello investito in abitazioni è stato di appena 122.00 lire, cioè a stento un quarto del risparmio complessivo. Da qui si vede come la famiglia non ritenga di poter o di dover investire in case; neanche la famiglia che ha bisogno dell'alloggio lo fa, tanto più che trova più economico l'affitto alle condizioni dell'equo canone; non si vede quindi per quale ragione dovrebbe investire in case. Riferendo le percentuali al reddito familiare si può affermare che mentre nel 1974 si destinava all'investimento in abitazioni il 7,6 per cento del reddito familiare nel 1976 se ne è destinato non più del 2,4 per cento.

Questi dati comprovano ad abbondanza la tesi che l'attuale crisi edilizia è essenzialmente, anche se non esclusivamente, una crisi di investimenti. La scarsa propensione all'investimento è stata naturalmente aggravata dal fenomeno già indicato della crescita abnorme dei costi di costruzione che hanno portato i prezzi delle abitazioni oltre la soglia di sopportabilità per la grande massa degli utenti. Basti considerare che i costi di costruzione dal 1970 ad oggi sono praticamente triplicati. In questo andamento ha giocato un ruolo determinante il costo del denaro che per quanto riguarda i finanziamenti consolidati (mutui fondiari) è passato in pochi anni dal 9-10 per cento a punte superiori al 16 per cento.

Se questa è la situazione dell'edilizia e se quelle che si sono individuate sono le cause della crisi non c'è dubbio che il provvedimento al nostro esame non potrà che svolgere un ruolo parziale nella ripresa del settore. Esso infatti attiene palesemente alla

sola edilizia dell'area pubblica alla quale riserva stanziamenti di notevole entità ed apporta anche innovazioni strutturali e organizzative di grande incisività.

Niente o quasi niente il provvedimento reca per l'edilizia privata, se non le poche norme sui mutui indicizzati e le disposizioni del titolo IV relative al recupero del patrimonio edilizio esistente sulla cui efficacia sussistono rilevanti perplessità.

Se si vuole invece contribuire in maniera determinante alla ripresa del settore per fronteggiare le gravi emergenze di ordine sociale ed economico occorre azionare senza ulteriori ritardi la componente privatistica attraverso un massiccio recupero al settore di flussi di risparmio che tendono ad allontanarsene definitivamente.

La legge sull'equo canone certamente concorrerà ad aggravare la fuga degli investimenti dal settore edilizio favorendo la dispersione in consumi di capitali che con ben altra utilità economica e sociale avrebbero potuto trovare sbocco in edilizia.

Per compensare questi letali effetti acquistano perciò tanto maggiore importanza sia le decisioni che potranno essere assunte in materia tributaria sia l'innesco di nuovi canali di adduzione del risparmio come le più volte preannunciate misure in materia di risparmio-casa. Su queste ultime iniziative in particolare è venuto il momento di insistere con decisione, per uscire dall'astrattezza dei discorsi, ed assumere concreti ed operanti provvedimenti di legge. L'importante e positiva innovazione rappresentata dalla destinazione al risanamento del patrimonio edilizio esistente di una rilevante aliquota dei finanziamenti previsti per l'intero campo dell'edilizia residenziale, minaccia di essere vanificata e « rovesciata di segno » dai modi aberranti in cui si prevede che risanamenti e recuperi vadano effettuati. Modi questi che rischiano di portare non al salvataggio, ma alla definitiva distruzione del patrimonio edilizio e dei tessuti urbanistici di valore storico.

Si considera il « recupero » come esclusivamente urbanistico-edilizio, tenendo artificiosamente separato quest'aspetto dal carattere di « beni culturali » che le testimonianze edilizie del passato rivestono.

Il provvedimento poi accomuna nelle definizioni e nelle prescrizioni metodologiche operative di intervento ogni genere di « edilizia preesistente ». Non si fa diversità tra quella di riconosciuto carattere storico-artistico e l'edilizia popolare in degrado di epoca recente o recentissima.

Pare a noi sia necessario distinguere nettamente i criteri di intervento per l'edilizia recente, da risanare ai soli fini di adeguamento funzionale, da quelli da usare nei riguardi del patrimonio edilizio storico. Non può non assumere prevalenza assoluta il principio della preservazione della testimonianza culturale e quindi della maggiore possibile rispondenza al contenimento degli interventi al minimo indispensabile per una civile utilizzazione compatibile con i caratteri formali e strutturali dell'opera, e finalizzata essa stessa alla sua fedele conservazione.

Vanno contemporaneamente perseguite le finalità sociali relative all'utilizzazione civile, da intendere come necessaria salvaguardia contro la degradazione di un patrimonio edilizio storico valutabile in centinaia di migliaia di alloggi e in milioni di vani, e le finalità sociali connesse più in generale alla « qualità della vita » e cioè alle incomparabili qualità di ambiente tramandateci dalle passate generazioni.

Per affrontare adeguatamente questo problema, per risolverlo senza distruggere occorre una profonda preparazione culturale e tecnico-scientifica, preparazione ancora rarissima e generalmente inadeguata sia nel nostro paese che altrove. Sarebbe necessario che le pubbliche amministrazioni fossero affiancate nella maggior misura possibile da competenze specifiche e adeguate. Sarebbe pertanto necessario istituzionalizzare l'assistenza delle competenze tecnico-scientifiche e culturali ai comuni per le scelte d'intervento sul patrimonio urbanistico-edilizio-storico, tenendo presente che i piccoli centri che pure dispongono di un ingente patrimonio edilizio storico non sono e non possono essere preparati ad affrontare da soli tale problema.

In merito agli articoli 2 e 4 del disegno di legge, ove si parla degli stanziamenti previsti per il « recupero del patrimonio edilizio esistente », a me pare che se i mezzi messi a disposizione potessero essere anche utilizzati per censimenti e studi preventivi tesi a precisare l'utilità degli interventi e le loro necessità finanziarie sarebbe cosa di considerevole utilità.

In merito poi all'articolo 13-*bis*, così come è stato formulato dalla Commissione, vorrei dire a suo sostegno — e sono d'accordo su questa nuova formulazione — che in effetti, se per effettuare la provvista dei mezzi occorrenti all'erogazione di mutui, naturalmente anche questi indicizzati, sarà possibile alle aziende di credito emettere obbligazioni indicizzate, queste, preservando in termini reali il risparmio investito, consentiranno di corrispondere al risparmiatore un interesse contenuto.

Attualmente, per l'erogazione di mutui ordinari, il cui tasso di interesse è di circa il 15 per cento, gli enti suddetti emetterebbero obbligazioni aventi caratteristiche analoghe a quelle dei mutui e quindi ad alto tasso di interesse, gravando sensibilmente sul risparmiatore.

Con questa modifica approvata, tutto ciò viene ad essere evitato ed è cosa di non poco conto.

Queste le nostre considerazioni e valutazioni sul disegno di legge in discussione, che, se non tutte positive, non sono tali però da impedire il nostro sì, con riserva, al provvedimento.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Ottaviani. Ne ha facoltà.

O T T A V I A N I . Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, il dibattito che si svolge oggi in Senato sul disegno di legge n. 1061, a mio parere, deve rappresentare un'occasione importante, per fare il punto su un complesso di questioni che si riferiscono alla politica del governo del territorio e della casa.

Il Senato — e così d'altra parte l'altro ramo del Parlamento — ha ripetutamente affrontato questi temi e credo che si possa dire che questa settima legislatura passerà alla storia per avere avviato un discorso nuovo sull'uso del territorio e sulla politica della casa. Non ricorderò i vari aspetti dei fenomeni che si sono verificati nel settore dell'edilizia in questo lungo arco di tempo: le contraddizioni, le distorsioni, gli sprechi, le carenze che lo hanno contraddistinto. Questo esame, d'altra parte, lo abbiamo fatto in diverse circostanze e ancora soltanto pochi giorni fa discutendo la legge sull'equo canone.

Non mi soffermerò neppure sui provvedimenti legislativi che sono stati approvati in questi primi due anni di legislatura: la legge n. 10 del gennaio 1977 sulla edificabilità dei suoli con i suoi princìpi innovatori (tra i più importanti dei quali la concessione edilizia e soprattutto la programmazione degli interventi sia di recupero del patrimonio edilizio esistente che di costruzione di nuove abitazioni) oppure l'altra legge n. 513 dell'agosto 1977, che ha rilanciato l'edilizia sovvenzionata e ha riordinato, dopo un lungo periodo di caos, la materia dei canoni sociali dovuti dai cittadini che beneficiano di quei particolari alloggi, oppure la legge sulla disciplina dei contratti di locazione approvata soltanto pochi giorni fa.

Si tratta, come si vede, di provvedimenti importanti, ispirati a criteri profondamente innovatori, che interpretano le esigenze che sono maturate nella società italiana. Ma, detto questo, la domanda che dobbiamo porci oggi, se vogliamo dare un senso costruttivo al nostro dibattito, è questa: con l'approvazione della legge sull'edilizia residenziale, in aggiunta alle altre che ho appena ricordato, abbiamo costruito quel quadro organico di provvedimenti, quella normativa compiuta che deve servire a mettere su nuovi binari la politica della casa, in modo che corrisponda sempre più alla domanda effettiva che si crea nel nostro paese?

Questa è la domanda. E certo, pur apprezzando — come è doveroso — l'eccezionale importanza dei provvedimenti già presi, e le difficoltà e le resistenze che si sono dovute superare, non si sfugge all'impressione che c'è stato uno sfilacciamento nei tempi di

elaborazione di questi importanti provvedimenti; che ancora permane una qualche incertezza nel disegno complessivo: sfilacciamento e incertezza certamente dovuti allo scontro di interessi contrastanti o al peso che ancora conservano posizioni di privilegio in un settore dove sempre più chiaramente emergono, nella coscienza comune, gli aspetti di socialità, via via sempre più diffusi.

Eppure le forze politiche dell'attuale maggioranza e il Governo da esse espresso hanno elaborato una politica organica e profondamente innovatrice nel settore edilizio ed hanno definito con esattezza tempi e modi di attuazione di questo nuovo disegno.

A questo proposito desidero ricordare un documento fondamentale, quale è quello costituito dalla relazione previsionale e programmatica per il 1978, presentata dal Governo nel settembre dell'anno scorso. Vale la pena di richiamarne i punti essenziali perchè ancora cammino c'è da compiere, provvedimenti sono ancora da varare.

In quel documento il discorso intorno all'edilizia ed ai criteri nuovi sui quali il suo rilancio doveva essere fondato veniva svolto con grande compiutezza e chiarezza. Per ciò mi pare opportuno ricordarne i princìpi essenziali, il primo dei quali veniva riconosciuto — e dobbiamo riconoscerlo, se vogliamo essere realistici, anche oggi che variamo questo importante disegno con la dotazione finanziaria, pur ragguardevole, che lo accompagna — nel fatto che l'intervento pubblico, pur spinto al massimo, pur riorganizzato e potenziato, non può compensare da solo la caduta degli investimenti privati che si è verificata in questo settore: vi è quindi la necessità di ricostituire le condizioni che permettano un'equilibrata ripresa dell'iniziativa privata, nell'ambito di questa nuova normativa e in conformità dell'interesse generale del paese; la necessità dell'assolvimento di alcuni compiti specifici (e li abbiamo assolti con l'approvazione dell'equo canone e del piano decennale che oggi si va concludendo); inoltre — ed ecco la domanda a lei, signor Ministro, — in quella relazione previsionale si prendeva impegno per l'elaborazione di un piano organico per l'edilizia come quadro di riferimento unitario in cui ricomporre tutte le iniziative di politica edilizia. Si diceva che questo piano si trovava già in fase di avanzata elaborazione presso le competenti sedi tecniche. Sarebbe perciò interessante conoscere a che punto è la predisposizione di questo piano.

Si affermavano poi alcune linee sulle quali doveva avvenire la ristrutturazione dell'edilizia; si affrontava il problema del regime delle locazioni, problema oggi risolto con la recente approvazione della legge in materia; si affrontava il problema delle aree fabbricabili che costituisce un'altra strozzatura che impedisce o rende più difficoltoso l'avvio e la realizzazione degli interventi edilizi, per le lentezze e difficoltà che s'incontrano nel reperimento e soprattutto nell'urbanizzazione dei suoli da mettere a disposizione degli operatori. Si prendevano, quindi, anche impegni per accelerare e snellire le procedure, per realizzare con appropriati finanziamenti i programmi di urbanizzazione.

C'era poi un altro grosso tema che altri colleghi hanno affrontato, a cominciare dallo stesso relatore collega Degola — poco fa lo riprendeva il collega Rufino — e cioè il discorso relativo alla mobilitazione del risparmio privato perchè possa essere investito nel settore dell'edilizia affiancando lo sforzo che la collettività e lo Stato vanno facendo attraverso i cospicui finanziamenti per l'edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata; il discorso della riforma del credito fondiario che non è stata sufficiente, come ormai tutti riconoscono, a rimuovere le difficoltà, donde la necessità di pensare ad introdurre nuovi strumenti finanziari indicizzati. Si è parlato del risparmio-casa. Sappiamo che il Ministero dei lavori pubblici ha già predisposto un articolato in questo senso, lo stesso Ministro ne ha dato notizia in occasione di un importante convegno, ma mi pare che sarebbe utile conoscere meglio lo stato di questo provvedimento e i tempi nei quali il Parlamento potrà prenderlo in esame.

Sempre nella relazione programmatica vediamo affrontati altri problemi, come quelli relativi al regime fiscale, all'esigenza di una riflessione critica circa i risultati concreti che ha dato l'applicazione dell'ILOR e dell'INVIM e alla loro sostituzione con una nuo-

va imposta ordinaria sui cespiti immobiliari da agganciare all'equo canone e da assegnare ai comuni come fondo finalizzato alla realizzazione di opere di urbanizzazione. Inoltre in quel documento veniva precisato l'impegno, che trova oggi attuazione nella legge che stiamo per approvare, verso l'edilizia sovvenzionata, con un particolare sforzo dello Stato che si fa carico di realizzare un piano quadriennale con una dotazione finanziaria di 3.500 miliardi, per costruire alloggi destinati a famiglie che non sono in grado di sostenere l'onere integrale, e verso l'edilizia convenzionata che deve costituire l'asse portante del settore edilizio e realizzare l'obiettivo di assicurare la casa, sia in proprietà, sia in affitto, a costi accessibili, a particolari ceti (ceto medio e medio-inferiore della nostra popolazione) con il contributo differenziato dello Stato a seconda delle fasce di reddito. Anche questo è un impegno che vediamo tradotto in normativa concreta nella legge che stiamo per approvare.

C'era poi il discorso sull'edilizia libera e sull'impulso che le deve essere dato perchè appunto il risparmio privato possa indirizzarsi verso l'edilizia in corrispondenza all'interesse generale e nel rispetto delle norme esistenti. Inoltre si affrontava il discorso della razionalizzazione delle tipologie edilizie e delle tecniche di costruzione; da questo punto di vista non pare che i passi in avanti, che pur si stanno facendo, e tracce ve ne sono anche nel disegno di legge n. 1061, siano sufficienti per farci raggiungere l'obiettivo di un serio abbattimento dei costi, senza il quale la casa rimarrà ancora per molto tempo un sogno proibito per molte famiglie italiane.

Vi è infine la questione del recupero del patrimonio edilizio esistente. Questo problema ha trovato una compiuta normativa nel disegno di legge n. 1061. È il titolo IV, un titolo sofferto, lungamente discusso in sede culturale, in sede tecnica e in sede politica e che, a mio giudizio, dà una risposta positiva a problemi difficili e per la prima volta consente di realizzare interventi in una visione unitaria a livello nazionale, dando quindi certezza giuridica e operativa a tutti coloro che vorranno intervenire nel rispetto della legge.

Si poneva infine il problema di una sistemazione di tutta la materia con l'emanazione di un testo unico delle leggi sull'edilizia residenziale. Come interventi immediati, oltre all'approvazione dei disegni di legge già predisposti, si faceva riferimento ad un progetto speciale « casa per il Sud » e ad una serie di misure di carattere fiscale come la proroga dei termini dell'esenzione ILOR per le nuove costruzioni economiche e popolari, l'applicazione dell'imposta fissa di registro sull'assegnazione di alloggi ai soci delle cooperative, la proroga dei termini per l'applicazione dell'IVA ad aliquote ridotte sulle costruzioni.

Era dunque un impegno organico che affrontava tutti i temi, che dettava norme e indirizzi a tutti i possibili operatori nel settore dell'edilizia. Questo disegno, presente nella relazione previsionale e programmatica, è stato poi ripreso, ma in qualche modo mutilato — occorre dirlo — nelle dichiarazioni programmatiche rese dall'onorevole Andreotti nella tragica giornata del 16 marzo, con le quali si riconfermava l'impegno del Governo a riservare « particolarissima cura » al settore dell'edilizia, per correggere il *deficit* di case, per incoraggiare il « risparmio-casa », per stimolare la cooperazione; si ricordava il progetto speciale « casa per il Sud »; la necessità di particolari agevolazioni per le giovani famiglie; l'urgenza di far uscire dall'anomalia o di avviare ad uscire dall'anomalia il mercato edilizio, così distorto, e di apportare modifiche alla legislazione per rimuovere le lentezze delle procedure che ancora inceppano il disbrigo di alcune pratiche di competenza delle regioni e dei comuni; e quindi l'esigenza di intervenire per la disponibilità delle aree.

Questi gli impegni assunti ai quali si dovrebbe aggiungere da parte dell'Esecutivo l'assolvimento di un compito divenuto non più dilazionabile. È a tutti noto come la legislazione relativa all'edilizia residenziale nel corso di un lungo arco di tempo sia divenuta quantitativamente enorme, farraginosa, confusa, piena di contraddizioni. Essa certamente costituisce una remora per gli operatori. Si impone perciò un'opera di sistemazione che porti ad un testo unico, che

sia strumento snello, operativo nelle mani di enti pubblici e di privati.

Questo impegno, come delega al Governo, era previsto nel primitivo disegno di legge, fu stralciato poi dalla Camera dei deputati e non reinserito dalla nostra Commissione, ma certamente resta un'esigenza da soddisfare, se vogliamo, anche da un punto di vista formale, completare la riforma del quadro normativo della politica della casa.

Da qui l'invito all'Esecutivo perchè se ne assuma l'onere.

Questi dunque gli impegni ed è certo che, con l'approvazione del piano decennale, compiamo un passo avanti decisivo nella costruzione di questa nuova normativa sulla casa. Ma altri provvedimenti sono necessari, come risulta già dagli impegni e dai documenti sottoscritti dal Governo. Perciò su di essi invitiamo il Governo a pronunciarsi e a fornire oggi al Parlamento le informazioni necessarie.

A che punto sono dunque i progetti per il risparmio-casa, per il piano straordinario di interventi nel Sud, per le misure fiscali e quel piano organico per l'edilizia, quadro di riferimento complessivo di tutte le iniziative, di cui si è parlato? Ecco gli interrogativi ai quali desideriamo risposta in questa sede. Solo a quel momento, infatti, si potrà dire che saremo usciti dallo stato di incertezza giuridica, di carenza amministrativa che ha contraddistinto la fase che è durata fino a questo momento, perchè solo allora prenderà corpo nella realtà del paese la visione che il legislatore ha intuito e che va ponendo in essere, la visione che ha definito con esattezza le tre possibili fasce di intervento nel settore dell'edilizia: quella sovvenzionata a cura della pubblica amministrazione e destinata a categorie di cittadini che per precarie condizioni economiche non sarebbero in grado di risolvere il problema dell'alloggio; quella agevolata convenzionata, che sollecita l'impegno personale dei cittadini e lo sostiene attraverso un sostanziale aiuto finanziario da parte dello Stato, differenziato a seconda dell'entità del reddito in godimento dai vari cittadini; e la terza fascia, quella libera, solo sottoposta al rispetto delle leggi e degli strumenti urbanistici e riservata a chi, per condizioni economiche agiate, non ha bisogno di tutela da parte della pubblica amministrazione.

Ebbene, ci rendiamo conto che questi tre comparti debbono essere armonicamente operanti e debbono assorbire quote di risorse finanziarie complessive in misura corrispondente alle concrete esigenze che tali comparti debbono soddisfare. Guai se l'uno dovesse prevaricare sull'altro, come è avvenuto fino a questo momento. Solo dal loro armonico funzionamento verrà la risposta alla varia domanda di alloggi che viene dal paese. A questa chiarezza di disegno, che ormai è stato costruito, deve corrispondere una eccezionale mobilitazione di strumenti operativi e di risorse finanziarie. In questo quadro non sembri di scarso rilievo questa annotazione; non può non generare allarme, ad esempio, la carenza in generale degli uffici tecnici comunali che sono chiamati a svolgere un ruolo decisivo nel reperimento delle aree, nella loro urbanizzazione e soprattutto nella programmazione coordinata ed armonica degli interventi nell'edilizia nei tre settori che ho ricordato. È un problema grave questo, lamentato con forza da tutto il sistema delle autonomia locali, e non è dato fino a questo momento vedere come se ne possa uscire, stante i divieti e le ristrettezze in cui i comuni sono chiamati ad operare.

Signor Presidente, venendo a parlare più direttamente del disegno di legge n. 1061, dirò pochissime cose perchè già la relazione del senatore Degola, ampia e puntuale, e i chiarimenti degli altri colleghi hanno illustrato la portata della legge, il suo significato e soprattutto le modificazioni che l'8ª Commissione del Senato ha apportato al testo trasmesso dalla Camera. Questo testo è rimasto sostanzialmente invariato nella sua impalcatura complessiva, ha però subito numerosissime modificazioni che, a mio parere, sono state tutte ispirate da due esigenze essenziali: la prima, quella di dare un carattere di più accentuata operatività alla legge e agli strumenti e agli organi che essa pone in essere; la seconda, quella di rendere più netta e più marcata la delimitazione delle tre sfere di intervento

edilizio e dei compiti che vengono assegnati ai diversi soggetti chiamati ad operare in ciascuna di esse. Ne è risultato un testo certamente complesso, ma è la materia stessa che è complessa, e le questioni sono molteplici e quindi richiedono una normativa articolata. Ma al di là della complessità il testo è chiaro e preciso nelle sue articolazioni, che non ricorderò per brevità.

Voglio solo dire che questo provvedimento ha richiesto un lungo, approfondito dibattito prima nella Commissione lavori pubblici della Camera, poi nell'8ª Commissione del Senato. Il dibattito ha investito i Gruppi parlamentari e le forze politiche, ha conosciuto momenti di asprezza, di scontro fra posizioni diverse, ma non si è mai trattato di dispute ideologiche, bensì di cose estremamente concrete, della ricerca di soluzioni che fossero realizzabili e socialmente solide. Quando si imbocca una strada nuova, quando si cercano nuovi meccanismi e nuovi strumenti per dare soluzioni più avanzate e più giuste a problemi complessi, ingigantiti dagli errori del passato, non fa meraviglia che il confronto tra le forze politiche, addirittura fra le singole persone, conosca momenti di difficoltà.

Quello che conta è che oggi il Parlamento consegna al paese una legge importante, decisiva, che si aggiunge alle altre già varate, e che costruisce le condizioni per realizzare una nuova politica della casa nel rispetto dei princìpi della Costituzione e senza mortificare nessuna sana energia produttiva. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Manno. Ne ha facoltà.

MANNO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento che oggi il Senato si accinge ad approvare è di una importanza veramente rilevante; quindi aver partecipato, sia pure in minima parte, alla formulazione di esso è indubbiamente per ognuno dei membri della nostra Commissione, come è almeno per me, un fatto del quale si può essere soddisfatti. Bisogna riconoscere che il relatore Degola ha fatto una ricerca veramente accurata e ha sviluppato il provvedimento in modo organico, quindi il merito maggiore indubbiamente va a lui, anche se altri hanno contribuito in maniera tanto rilevante da far pensare ad un merito globale.

Il provvedimento riguarda un comparto che è fermo da moltissimo tempo e che oggi potremmo quasi cominciare a definire assolutamente assente dal momento che nell'anno decorso sono stati costruiti in Italia solo 140.000 alloggi; che nei primi quattro mesi di quest'anno ne sono stati iniziati solo 54.000 e completati soltanto 44.000; ciò significa che si tratta veramente di un comparto ridotto ai limiti della capacità di esistenza. Non bisogna dimenticare che l'edilizia è una delle attività trainanti della nostra economia: ci sono circa 22 settori che vengono aiutati quando l'edilizia è in movimento; quando l'edilizia è ferma, come in quest'ultimo periodo, indubbiamente anche le altre attività indotte rimangono ferme. Negli ultimi anni l'edilizia ha perduto circa 300.000 posti di lavoro: è un fatto allarmante se consideriamo che l'Italia non ha molti posti da offrire e proprio per l'occupazione ci troviamo in una strettoia dalla quale tentiamo in ogni modo di uscire, anche se le difficoltà sono grandi.

Ritengo quindi che questo provvedimento possa essere valido per una ripresa della nostra economia. Però, anche se ad esso non si possono fare molte critiche, una annotazione si può fare: anche in questa occasione, nonostante l'accenno del rinvio a un programma organico per il Sud, questo viene ancora una volta completamente trascurato. E ciò, a mio giudizio, è un fatto che non può essere sottaciuto in quanto assai spesso i rinvii, invece di rimanere puri e semplici rinvii, finiscono con l'essere la fase finale di un modo di sfuggire dall'affrontare problemi rilevanti.

Desidero, però, darvi qualche dato, onorevoli colleghi, affinchè possiate constatare quanto sia grave, in questo settore, la situazione nel Sud. Nel primo quadrimestre di quest'anno il Molise ha iniziato 170 case e ne ha ultimate 31, la Calabria 631 e ne ha ultimato 258, la Basilicata ne ha iniziate 739 e ne ha ultimate 208, la Campania ne ha iniziate 1406 e ne ha ultimate 737, la Sardegna ne ha iniziate 1496 e ne ha ultimate 647, la Sicilia ne ha iniziate 2026 e ne ha ultimate 1654,

la Puglia, felicissima fra tutte, ne ha iniziate 4216 e ne ha ultimate 2403. Sono dati che rappresentano una enorme carenza. Questa è una condizione di cui noi non possiamo disinteressarci, nè possiamo con tranquillità rimandare la risoluzione migliorativa ad altri provvedimenti. È necessario che alcune situazioni vengano esaminate immediatamente e immediatamente affrontate in concreto anche perchè non deve essere delusa la speranza di molti che guardano a questa legge come ad una possibilità concreta di ripresa del settore.

Indubbiamente la legge di per se stessa ha molti meriti. Il primo è costituito dall'entità della somma destinata, sia pure frazionata; poi vi è il beneficio che reca all'occupazione, la spinta che darà alle altre attività, l'incentivazione ad altri settori, lo sforzo di rendere organica la materia. Poichè era indispensabile riordinare la materia che per le tante iniziative e per i tanti provvedimenti presi in questi ultimi anni era diventata disorganica, lo sforzo fatto in tal senso è molto apprezzabile. Un altro merito della legge è l'offerta del bene-casa ai meno abbienti, dato rilevante poichè il bene-casa è uno dei primi completamenti della personalità umana e quindi una delle prime tranquillità cui aspira particolarmente ogni uomo.

Ritengo quindi che nel suo complesso la legge sia valida. Non è escluso, però, che, leggendola attentamente, si possano dare dei suggerimenti che io non ho avuto la possibilità — e me ne rammarico — di dare in Commissione, e che perciò sono costretto a proporre come emendamenti in quest'Aula.

In conclusione ritengo valida la linea di massima dettata dalla legge e perciò annuncio che il Gruppo della democrazia nazionale approverà questa legge con piena coscienza di far bene.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Gusso. Ne ha facoltà.

GUSSO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, vogliamo innanzi tutto esprimere anche in questa sede il nostro cordiale e riconoscente apprezzamento al senatore Degola, non solo per la corposa e densa relazione che accompagna questo tormentato disegno di legge sull'edilizia residenziale, ma soprattutto per l'intelligenza, la passione, la competenza e la tenacia da lui profuse in tutti questi mesi nella faticosa rielaborazione del testo approvato dalla Camera dei deputati al fine di renderlo sempre più idoneo ad affrontare la lunga marcia per risolvere in modo concreto, razionale e moderno il problema della casa.

Queste non sono certamente espressioni di circostanza, ma vogliono essere la manifestazione di una stima profonda e sentita verso un collega che, in questo come in altri settori, onora il Parlamento.

Il nostro apprezzamento sincero va anche ai valorosi colleghi che con lui hanno appassionatamente lavorato per tanto tempo.

Questo è il terzo provvedimento di preminente rilevanza nell'attuale complesso panorama dell'edilizia abitativa, che si aggiunge al nuovo regime dei suoli del gennaio 1977 ed alla nuova disciplina delle locazioni urbane che tre giorni fa è diventata legge dello Stato.

Vogliamo sperare che almeno la legge oggi al nostro esame si imponga all'attenzione del paese con riflessi meno contrastanti, sotto i diversi profili, rispetto a quelli che hanno invece contraddistinto le altre due; se questo avverrà, come ci auguriamo, riteniamo che il merito vada ascritto soprattutto all'impegno serio e costruttivo, anche se lungo e complesso, del Governo e del Parlamento.

Non dobbiamo però dimenticare altri due importanti provvedimenti che si inseriscono nel filone del rilancio del settore delle costruzioni: la legge n. 513 dell'8 agosto 1977 sull'edilizia residenziale pubblica, che era in sostanza una parziale anticipazione di questa, e la legge n. 1 del 3 gennaio 1978 sull'acceleramento delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche.

Si tratta di una produzione legislativa di rilievo, che non esaurisce certamente tutti gli aspetti del problema e sulla quale sarà anzi necessario ritornare in tempi abbastanza brevi per correggere ulteriormente le disfunzioni che si sono appalesate nell'impatto con la realtà, ma che sta a dimostrare il forte impegno di tutti nella direzione di far uscire il

paese dalla crisi, puntando appunto sul rilancio dell'edilizia.

La relazione Degola e gli interventi fin qui svolti mi esimono da una analisi approfondita del provvedimento e perciò mi limiterò a fare solo alcune considerazioni.

Una prima osservazione riguarda il ruolo del risparmio privato nel settore abitativo.

Su un totale di circa 18 milioni e mezzo di alloggi esistenti oggi in Italia si calcola che l'incidenza della proprietà dei singoli privati sia di quasi 17 milioni, pari cioè al 92 per cento dell'intero patrimonio edilizio abitativo del paese, occupato e non occupato. Il rimanente 8 per cento, intorno a un milione e mezzo di abitazioni, è di proprietà di enti pubblici, società immobiliari e istituti previdenziali e assicurativi, ovvero è a riscatto o in uso gratuito.

Ma vi è di più.

Si calcola che di 17 milioni di abitazioni di proprietà del singolo privato 8 milioni 400 mila costituiscano la residenza dei proprietari, 6 milioni e 800 mila siano dati in affitto, un milione e mezzo siano le cosiddette seconde case e trecentomila siano sfitte o in corso di vendita.

Dato che le abitazioni occupate, escluse quelle di proprietà pubblica, sono stimate in 16 milioni e mezzo di unità risulta che oltre il 50 per cento delle famiglie italiane risiede in alloggi di proprietà; dato poi che le abitazioni date in affitto sono calcolate in 7 milioni e mezzo di unità, risulta che oltre il 90 per cento del patrimonio edilizio abitativo in locazione proviene dal risparmio del singolo privato.

Senza addentrarci in altre analisi si può ben dichiarare che la casa ha rappresentato il più consistente investimento di massa in Italia, ha costituito la più colossale forma di risparmio per lo meno di 11 milioni di famiglie italiane su 16 milioni ed ha perciò interessato quasi il 70 per cento della popolazione. E tutto ciò senza tener conto dei risparmi collocati in settori edilizi ad uso non abitativo, il che allarga certamente la massa di privati investitori.

Quando il fenomeno assume dimensioni di questa ampiezza ha scarso fondamento la tesi che da qualche parte viene affacciata e cioè che siano stati solo i « perversi » meccanismi del sistema economico a spingere gli utenti-inquilini a trasformarsi in utenti-proprietari, ovvero a sollecitare i risparmiatori ad investire in abitazioni o comunque nel settore edilizio anzichè verso altre forme di investimento pure un tempo affidabili circa il rendimento e la rivalutazione. Si tratta certo anche di questo, ma vanno tenuti ben presenti il valore che alla proprietà privata soprattutto della casa viene attribuito dalla tradizione storico-culturale del paese e l'importanza che la coscienza popolare attribuisce a questo bene in proprietà concepito come un'area indispensabile di autonomia e di sicurezza personale e familiare e come prolungamento della libertà umana.

Nessuno si dovrebbe stupire del fatto che il dilatarsi della proprietà dei singoli sia stato favorito proprio dai meccanismi del sistema il quale, almeno fino ad un certo momento, ha consentito l'estensione del fenomeno a strati sempre più vasti di popolazione, particolarmente a quei ceti che storicamente ne erano rimasti esclusi; basti pensare che le abitazioni occupate dai proprietari sono aumentate dell'81 per cento fra il 1951 ed il 1971 (cioè da 4,3 a 7,8 milioni) mentre quelle in affitto sono aumentate del 30 per cento nello stesso periodo, cioè da 5,2 a 6,8 milioni, contro un aumento complessivo del 42 per cento cioè da 10,7 a 15,3 milioni. Questa è certamente, al di là delle distorsioni, delle speculazioni e delle contraddizioni che hanno contrassegnato la vicenda edilizia ed urbanistica in Italia, una dimostrazione della capacità che ha avuto in sè l'iniziativa privata ed individuale di far fronte al pressante e crescente fabbisogno di case nel paese. Ed è una capacità di iniziativa e di mobilitazione che nonostante tutto può ancora essere rimessa in moto solo che si abbia il coraggio, al di là delle facili e fallaci demagogie, di ricreare le condizioni perchè i capitali necessari, in particolare il risparmio delle famiglie, possano trovare ancora una pur limitata convenienza all'investimento in abitazioni.

Il disegno di legge al nostro esame si muove certamente in questa direzione, anche se avremmo preferito un più sostanzioso intervento dello Stato per l'edilizia convenzionata-

agevolata, che è appunto una di quelle che mobilitano il risparmio del singolo; non va infatti dimenticato che con gli stanziamenti dedicati a questo comparto si stima di poter produrre solo 40.000 alloggi all'anno nei prossimi 4 anni.

Vogliamo sperare che un'altra consistente quota di risparmio possa essere messa in moto attraverso il sistema dei mutui ordinari indicizzati con rate di ammortamento crescenti (articolo 13, primo comma); questo però potrà avvenire solo se sarà studiato un congegno che consenta un minore aggravio nel periodo iniziale, da recuperare poi gradualmente negli anni successivi, quando il reddito del mutuatario comincia a diventare più consistente; l'ideale sarebbe che il sistema permettesse una incidenza della rata annua di ammortamento sul reddito del mutuatario che fosse grosso modo costante nel tempo ma sopportabile (intorno al 10-15 per cento).

Riteniamo comunque che altri circuiti finanziari debbano essere attivati: si parla del risparmio-casa, dell'impiego di un'aliquota dell'incremento delle riserve obbligatorie delle banche, del contributo-casa magari sotto forma di detrazione di imposta e via discorrendo; e ciò per far fronte ad un fabbisogno complessivo valutato intorno alle 400.000 abitazioni all'anno per i prossimi dieci anni, per tener conto, oltre che dell'incremento netto delle famiglie, anche del *deficit* abitativo accumulatosi a causa della paurosamente scarsa produzione degli ultimi anni, della mobilità anche fisiologica di molti nuclei familiari, del fenomeno della coabitazione, dell'esistenza di alloggi impropri.

Sollecitiamo perciò il Governo a proporre con urgenza ulteriori provvedimenti praticabili in questa direzione, mettendo in moto, se lo Stato non è in grado di assegnare ulteriori risorse a questo comparto, il sistema creditizio normale in tutte le forme possibili, anche diverse da quelle a cui abbiamo accennato.

Appare evidente che questa complessa operazione deve essere finalizzata all'acquisizione della casa per abitarvi in via permanente soprattutto da parte delle giovani coppie, singole o associate in cooperativa, e non per la costruzione delle cosiddette seconde case, anche se — sia detto fra parentesi — se non si fosse investito anche in questo settore non sapremmo dove far villeggiare i milioni di italiani e stranieri che affollano le nostre stazioni turistiche.

Una seconda osservazione riguarda il regime tributario per l'edilizia residenziale.

Nel disegno di legge al nostro esame, oltre ad alcune norme fiscali per le obbligazioni indicizzate, per le cooperative e per gli interventi di recupero, pur importanti, null'altro si dice.

In proposito non va dimenticato che le agevolazioni tributarie con la vecchia legge Tupini del 1949 portavano ad un carico globale, ad alloggio finito e venduto, del 4-5 per cento del costo di costruzione; ai nuovi alloggi veniva altresì concessa l'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati e la licenza edilizia era inoltre praticamente gratuita, salvo nei casi di lottizzazione a partire dal 1967 con la legge 765 ed in pochissime altre circostanze.

Oggi, invece, il carico fiscale globale grava sull'alloggio finito e venduto mediamente per il 17-18 per cento (con punte del 22 per cento) del costo di costruzione, contro il 4-5 per cento del regime precedente, senza parlare dell'ILOR e dell'INVIM.

Il carico complessivo, poi, sale mediamente al 30-40 ed anche più per cento se si aggiungono gli oneri di concessione, dato che questi incidono grosso modo, sempre mediamente, per il 15-20 per cento del costo di costruzione. (Ma su questo argomento spenderemo qualche parola più avanti).

Francamente non vediamo la ragione perchè sui già pesanti costi di costruzione, difficilmente comprimibili al di là di una certa soglia anche nel caso di una larga industrializzazione del settore e della introduzione delle più moderne tecnologie dei sistemi costruttivi, debbano gravare oneri fiscali così rilevanti, tenuto anche conto che l'industria edilizia non gode della fiscalizzazione degli oneri sociali.

Invitiamo perciò il Governo a rivedere in tempi brevi — e su ciò è stato presentato un ordine del giorno — il regime tributario del comparto, tenendo anche presente che una maggiore produzione di case fiscalmente age-

volata consente più consistenti entrate tributarie rispetto a quanto non avvenga oggi con una produzione così paurosamente ridotta, soprattutto — ma non solo — nel patrimonio edilizio esistente; constatazione questa che ci sembra abbastanza elementare.

Una terza osservazione riguarda gli oneri di concessione edilizia previsti dall'articolo 3 della legge 10 che, come abbiamo già rilevato, incidono intorno al 15-20 per cento del costo di costruzione.

Qui si potrà obiettare — ed è vero — che per l'edilizia convenzionata il contributo sul costo di costruzione non è dovuto (articolo 7 della legge); però ci sia consentito di rilevare una certa insensibilità delle regioni, a prescindere dalle difformità anche profonde nella fissazione delle percentuali, nei confronti dell'edilizia libera, che tutti dicono di voler stimolare, quando constatiamo che di norma si sono attestate su aliquote medie del 10-15 per cento del costo di costruzione fissato dal Ministero dei lavori pubblici, mentre la legge prevede anche un minimo del 5 per cento oltre che un massimo del 20 per cento.

Forse non sarebbe stato male prevedere in questo disegno di legge quanto meno il congelamento per alcuni anni della riduzione al 60 per cento di tale contributo dopo la scadenza del 31 gennaio 1979 prevista dal secondo comma dell'articolo 18 della legge 10.

Per quanto riguarda la rateizzazione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria dobbiamo esprimere il nostro giudizio positivo, anche se sarebbe stato forse preferibile un maggior numero di rate semestrali e soprattutto una durata molto più lunga di vigenza rispetto ai due anni indicati nella norma.

Cogliamo però l'occasione per esprimere la nostra viva preoccupazione per il peso eccessivo che assumono in alcune regioni gli oneri di urbanizzazione e per le difformità talora profonde della loro incidenza nelle varie parti del paese.

Ciò è dovuto innanzi tutto alla diversa interpretazione data dalle regioni al concetto di partecipazione del concessionario agli oneri di urbanizzazione; questa cioè è talora pressochè totale come se nessuna infrastruttura esistesse nel territorio; in altri casi, invece, si è tenuto conto in qualche modo di quanto già è stato fatto nel passato e di quanto l'ente pubblico sarà in grado di realizzare in futuro per proprio conto.

Altre divaricazioni sono poi determinate dall'inserimento di opere aggiuntive rispetto a quelle fissate dalle leggi, dalle modificazioni degli *standards* urbanistici indicati dal Ministero nel 1968 con conseguenti diversi rapporti quantitativi tra abitanti insediati ed infrastrutture e da ingiustificate differenziazioni di costo per una medesima opera e via dicendo.

Non si è tenuto conto, infine, quasi mai dello stato di grave crisi del settore e dei crescenti costi di costruzione che avrebbero dovuto imporre una certa gradualità applicativa.

Altri argomenti sui modi di applicazione della legge 10 sollecitano la nostra attenzione (come per esempio i programmi temporali, le convenzioni-tipo, le aree per l'edilizia economica popolare), ma non vogliamo dilungarci ulteriormente.

Dobbiamo pur rilevare però che, a causa della legislazione regionale così immotivatamente differenziata e in troppi casi così ingiustamente onerosa, il nuovo regime dei suoli rischia di perdere quel largo consenso che aveva ottenuto nella fase iniziale.

In occasione della sua approvazione in quest'Aula avevamo richiamato l'attenzione sulla necessità di « evitare l'arcipelago dei parametri, delle incidenze, delle quote, dei procedimenti di formazione dei programmi » e avevamo sollecitato fin da allora il Ministero dei lavori pubblici ad esercitare in modo fermo i propri compiti di indirizzo e di coordinamento affinchè la produzione regionale conseguente alla legge 10 non fosse talmente differenziata da acuire le difformità e le diversità esistenti nel paese.

Rinnoviamo anche in questa circostanza il nostro invito al Governo ad operare per porre ordine nella materia, proponendo anche eventuali modifiche alla legge 10, ove questo fosse ritenuto necessario, con l'obiettivo di pervenire ad una omogeneizzazione della legislazione regionale; riteniamo che in questa direzione vi sia un'ampia disponibilità del Parlamento.

Cogliamo poi questa occasione per ribadire la necessità che tutta la legislazione fin qui prodotta in materia urbanistica ed in quella edilizia sia opportunamente coordinata e raccolta in veri e propri testi unici, dato che il caotico accavallarsi di sempre nuove norme rende quasi impossibile la lettura e l'interpretazione dei testi.

Una quarta osservazione infine concerne il recupero dell'esistente che ha costituito forse la parte più tormentata del disegno di legge.

Confidiamo che il nuovo strumento urbanistico rappresentato dal piano di recupero, così come è stato regolato nella nuova stesura, e l'assegnazione di una cospicua quota di finanziamento consentano di far uscire dall'immobilismo il patrimonio edilizio esistente e in particolare quello dei centri storici.

L'accresciuta sensibilità degli amministratori, dei cittadini e degli operatori, l'apporto qualificato delle forze culturali più sensibili e la presenza vigile di un'opinione pubblica sempre più attenta ai problemi dell'ambiente e del tessuto urbano antico e meno antico ci fanno fondatamente ritenere che gli interventi saranno operati con senso di misura e con la necessaria delicatezza, contemperando l'esigenza di preservare le testimonianze storiche che ci sono state tramandate con la necessità di una loro civile ed umana utilizzazione, soprattutto per quanto riguarda l'edilizia minore.

Il recupero e il riuso dell'esistente sono operazioni di estrema importanza data la nuova occupazione e l'offerta aggiuntiva di abitazioni che verranno a crearsi, ma soprattutto perchè appaiono l'unica via da percorrere per rendere finalmente vivibili le nostre città.

Speravamo, ed era la speranza del parlamentare veneziano che ha in questo momento la parola, che in questa legge potessero trovare sistemazione anche le legislazioni speciali riguardanti una serie di centri storici; ci rendiamo però conto dell'estrema difficoltà dell'impresa, dati anche i tempi a disposizione.

Perciò invitiamo il Governo ad elaborare i necessari provvedimenti perchè le norme delle leggi speciali vengano rese conformi, pur nel rispetto delle peculiari caratteristiche dei vari centri storici interessati, alle norme di carattere generale previste dalla legge al nostro esame, così come richiesto, d'altro canto, dall'ordine del giorno della Commissione di merito.

Altri aspetti del disegno di legge potrebbero richiamare la nostra attenzione, ma vogliamo concludere anche perchè quelli sui quali ci siamo soffermati ci sembrano i più importanti.

Recentemente in quest'Aula abbiamo affermato, attraverso la parola sempre saggia del senatore Bausi, che la nuova disciplina delle locazioni urbane deve avere un carattere transitorio al fine di consentire senza traumi, attraverso un sistema di canoni regolati con legge, il passaggio dal regime di blocco al regime di mercato con gli opportuni strumenti di correzione e di riequilibrio e che la durata di questa fase di passaggio deve essere, nei limiti del possibile, molto contenuta.

Abbiamo però anche affermato che per ridurre questo periodo transitorio è necessario che la produzione e l'offerta di case sia in quantità tale da saturare la domanda e che questa condizione determina anche una diminuzione del valore reale dei canoni di mercato, facendo perciò cadere a un certo momento la necessità di un regime di canoni controllati; noi ci auguriamo che questo possa avvenire presto e che ad un certo momento il nuovo sistema delle locazioni che abbiamo approvato rappresenti solo un ricordo di un tormentato periodo storico del nostro paese.

Questa speranza, che oggi può forse apparire un sogno, ha la possibilità di diventare realtà se, accanto all'iniziativa e allo stimolo dello Stato, avrà la possibilità di dispiegarsi con tutte le sue potenzialità l'iniziativa privata.

Anche in questa prospettiva perciò noi vediamo positivamente questa legge sull'edilizia residenziale, soprattutto se sarà dato seguito concreto e sollecito ai suggerimenti che ci siamo permessi di formulare per quanto riguarda la messa in moto di ulteriori circuiti finanziari, l'alleggerimento fiscale del settore, la revisione degli oneri di concessione.

Certo questi provvedimenti conducono sempre più verso una società di proprietari della casa in cui abitano anzichè di inquilini, ma ci sia consentito di dire che noi non

ne siamo affatto dispiaciuti perchè questo corrisponde alle impostazioni ideologiche della Democrazia cristiana oltre che di altre forze politiche e corrisponde anche alle aspirazioni profonde delle grandi masse popolari del nostro paese oltre che al dettato costituzionale.

D'altro canto è sempre più urgente promuovere grandi investimenti nel settore edilizio anche per dare un robusto contributo, forse determinante, alla ripresa economica italiana dato il limitato fabbisogno di importazioni che esso richiede, gli effetti diretti e indotti sulla produzione nazionale e lo stretto collegamento con tutto il sistema produttivo e quindi con l'occupazione.

Appare possibile sviluppare concretamente una grande manovra congiunturale e strutturale e nel contempo risolvere il grave problema della casa; basta che lo vogliamo.

Questi sono obiettivi troppo importanti e vitali perchè le forze politiche qui presenti li possano disattendere. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Dichiaro chiusa la discussione generale.

Avverto che da parte della Commissione sono stati presentati due ordini del giorno. Se ne dia lettura.

B A L B O , *segretario*:

Il Senato,

considerato che il disegno di legge n. 1061 prevede norme sensibilmente innovative per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente e che tali norme si differenziano rispetto a quelle stabilite in varie leggi speciali; rilevata la opportunità che, attraverso un'attenta opera di coordinamento, le diverse norme vengano uniformate rispetto a quelle di carattere generale recate dal disegno di legge n. 1061, invita il Governo a presentare in tempi brevi un disegno di legge per l'opportuno adeguamento.

9. 1061. 1

Il Senato,

in occasione della discussione del disegno di legge n. 1061 « Norme sull'edilizia residenziale », che è finalizzato al rilancio degli investimenti nel settore anche ai fini di contribuire alla soluzione della grave crisi economica che sta attraversando il paese, constatato che gli eccessivi oneri di carattere fiscale costituiscono una remora che si pone in forte contrasto con gli obiettivi del disegno di legge, invita il Governo ad un approfondito riesame del regime fiscale interessante l'edilizia residenziale finalizzato ad una razionalizzazione tale da stimolare concretamente gli investimenti nel settore.

9. 1061. 2

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il relatore.

* D E G O L A , *relatore*. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, credo che il relatore alla fine potrebbe anche rinunciare alla replica, tanto concordi mi sembra siano state le valutazioni espresse dai colleghi durante la discussione generale.

Ritengo tuttavia doveroso fare alcune considerazioni che possono servire anche di completamento per una relazione che la benevolenza dei colleghi ha definito « ampia e puntuale », ma che in effetti è stata assai condizionata dalla ristrettezza del tempo a disposizione del relatore.

Credo di dover constatare in primo luogo con compiacimento l'unanimità del riconoscimento espresso in ordine alla necessità di compiere ogni sforzo per uscire da questa crisi dell'edilizia che travaglia il paese ormai da diversi anni, necessità che deriva sia da considerazioni di carattere economico sia da considerazioni di carattere sociale.

Ormai è chiaro che non c'è più nessuno che ritenga che si possa uscire in via definitiva dalla crisi economica del paese senza prima aver risolto i problemi dell'edilizia, senza prima aver rilanciato questa attività, senza aver risolto in particolare i problemi dell'edilizia abitativa.

Così pure devo constatare con piacere che concordi sono state le valutazioni in ordine all'importanza di questo provvedimento oggi all'esame del Senato, un provvedimento che si propone in primo luogo di rilanciare il

settore pubblico, di renderne l'azione più sistematica, più continua; è un settore che in passato è stato troppo alterno negli interventi, troppo discontinuo, ha coperto spazi troppo ristretti rispetto alla totalità della produzione. Credo di dover dire che è anche mio convincimento, e condivido le valutazioni espresse a questo riguardo da tutti i colleghi, che dopo anni di legislazione, nel settore urbanistico e dell'edilizia, spesso abbastanza confusa, frammentaria e con carattere episodico, la soluzione sia stata avviata con questi due ultimi provvedimenti, cioè quello oggi al nostro esame e quello relativo all'equo canone approvato la settimana scorsa, che, nonostante le critiche che ha sollevato e che continua a sollevare e nonostante che, anche a mio giudizio, avrebbe potuto risultare assai migliore di quello che è stato in realtà, continuo a considerare un provvedimento abbastanza equilibrato, di composizione di interessi accesi, contrapposti, difficili, che un blocco quarantennale ha contribuito a rendere sempre più accentuati; perciò considero questo un provvedimento idoneo a superare la prima fase di passaggio dal regime di blocco ad un regime diverso, cioè ad assicurare un periodo transitorio che non può non avere come sbocco finale quello del ritorno alla liberalizzazione, ad un sistema regolato dal mercato, se si mira ad una situazione che sia effettivamente e definitivamente normalizzata.

Sono questi due provvedimenti, quindi, che ci possono avviare sulla strada di una legislazione più razionale, più moderna, più simile a quella degli altri paesi europei occidentali, che, non dimentichiamolo, costruiscono in media ogni anno 7-8 alloggi per ogni 1000 abitanti e a volte anche di più; pensate allora a quanto è lunga la strada che dobbiamo percorrere, se consideriamo che l'anno scorso in Italia si sono prodotti circa 3 alloggi ogni 1000 abitanti. Certo, non possiamo illuderci che per percorrere questa strada siano sufficienti questi due provvedimenti. Altri ne occorrono, come è stato osservato anche negli interventi dei colleghi, procedendo rapidamente dopo una accurata verifica di questo primo anno e mezzo di applicazione della legge n. 10, sulla cui necessità oggi sembrano essere tutti d'accordo, come ha ricordato or ora il senatore Gusso; ovviamente il processo di revisione auspicato non deve tendere a stravolgere i princìpi della legge n. 10, ma a correggere quelle distorsioni che si sono verificate e si stanno ancora verificando nella pratica applicazione di questa riforma urbanistica, soprattutto per la non sempre saggia e corretta interpretazione che ne hanno dato le regioni ed i comuni. Una legge come la n. 10, che ha concluso un così acceso e polemico dibattito sulla riforma urbanistica che ha interessato l'intero paese per almeno 15 anni, non può tradursi in pratica solo in una maggiore onerosità del processo costruttivo.

Presidenza del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

(*Segue* DEGOLA, *relatore*). Se il risultato dell'applicazione della nuova normativa urbanistica dovesse essere questo, evidentemente gli obiettivi che la legge si prefiggeva non sarebbero stati raggiunti; e gli obiettivi — è opportuno ricordarlo — erano quelli di ridurre, per quanto possibile, le differenze di trattamento dei cittadini in dipendenza delle previsioni degli strumenti urbanistici e soprattutto di razionalizzare e programmare gli interventi urbanistico-edilizi sul territorio orientandoli, e non certamente quello di costituire un'ulteriore remora, un ulteriore ostacolo, un ulteriore freno per l'attività edilizia, un ulteriore elemento di scoraggiamento delle iniziative sul nascere, come spesso accade quando le procedure burocratiche diventano troppo defatiganti, troppo complesse.

Ma, oltre a questo processo di revisione della legge urbanistica, occorre mettere in moto i provvedimenti necessari per rilancia-

re il settore privato. Tale argomento è stato qui ricordato credo un po' da tutti i colleghi che sono intervenuti, tuttavia ritengo opportuno spendere qualche parola ancora su questa necessità. I provvedimenti che si invocano sono, come l'annunciato risparmio-casa, quegli strumenti che devono rimuovere l'inceppamento dei meccanismi finanziari, soprattutto l'inceppamento dei canali tradizionali che, come è noto, sono costituiti dal credito fondiario; sono cioè provvedimenti che devono di nuovo convogliare un consistente flusso di risparmio privato, di risparmio delle famiglie verso il settore dell'edilizia abitativa. È già stato ricordato che vano sarebbe illudersi di poter risolvere i problemi dell'edilizia senza una robusta e consistente ripresa del settore privato, cioè facendo leva e affidamento soltanto sul rilancio dell'intervento pubblico.

Ho già avuto occasione di dire — e qui lo ripeto — che l'alternativa a questa auspicata ripresa degli interventi privati, dell'iniziativa dei privati, sarebbe fatalmente costituita, e a non lunga scadenza, dal razionamento degli alloggi, dalla coabitazione forzata, dal commissario politico chiamato a decidere la distribuzione delle famiglie nello spazio. Quindi non vi è dubbio che se si vuole invece tendere ad evitare tutte queste iatture e se si vuole incanalare la situazione verso la normalità occorre creare spazio perchè possa riprendere con vigore l'iniziativa dei privati.

Devo dire che questo disegno di legge affronta già alcuni problemi che sono di ostacolo alla ripresa degli investimenti privati e lo fa con la normativa che all'articolo 13-*bis*, come è stato ricordato, consente agli istituti di credito fondiario in pratica di poter operare con nuovi meccanismi di credito fondiario, cioè con mutui a rate di ammortamento variabili nel tempo anche per effetto di clausole di indicizzazione. Questo è molto importante perchè in tal modo si crea lo strumento in base al quale gli istituti di credito fondiario potranno operare con mutui che, avendo un tasso di interesse iniziale basso, potranno allargare la fascia di coloro che avranno possibilità di accedervi.

L'altro aspetto che viene affrontato da questo disegno di legge e che tende anch'esso a facilitare la ripresa del settore degli investimenti privati, è quello che si riferisce alla normativa per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Se questa normativa, definita al titolo IV, sarà concretamente e correttamente applicata si rivelerà importantissima; infatti credo non sfugga a nessuno l'urgente necessità di incrementare le iniziative di recupero del patrimonio edilizio esistente. Si calcola che nel nostro paese i vani da recuperare siano 16 milioni. E da valutazioni anche approssimative ma abbastanza credibili si valuta che il fabbisogno pregresso accumulato in questi ultimi dieci anni, durante i quali la produzione di alloggi è stata inferiore alla richiesta e al fabbisogno, sia di 13 milioni di vani. Questo sta a indicare che il recupero del patrimonio edilizio esistente può normalizzare il problema delle abitazioni nel nostro paese.

Certamente affrontare il problema del recupero significa trovarsi di fronte a due esigenze che sono tra loro contrapposte (è inutile negarlo e credo che nessuno voglia nascondersi dietro un dito): l'una, la prima esigenza, è quella ovvia di attivare il circuito investimenti - produzione - occupazione per innescare un'azione di recupero che abbia certe dimensioni apprezzabili sia dal punto di vista economico che dal punto di vista sociale; l'altra è quella di evitare la messa in moto di processi speculativi, perchè questo rischio, soprattutto quando si interviene sul patrimonio edilizio esistente, esiste sempre; è un rischio quindi che bisogna prospettarsi per poter evitare che si verifichi questa eventualità.

Bisogna però dire che fino ad ora questa seconda esigenza ha fatto decisamente premio sulla prima. E la normativa rigida che è stata adottata fino ad ora e la conseguente paralisi di ogni iniziativa di risanamento hanno portato a quel processo di degradazione, in molti casi di vera e propria ghettizzazione, di larga parte degli abitati delle città italiane. Anche questo è un dato di fatto che non possiamo ignorare nell'affrontare questo problema perchè la realtà è in questi termini, cioè il processo di degradazione di gran parte dei quartieri delle città italiane ha raggiunto delle proporzioni che non sono più sostenibili. Naturalmente

si parla dei quartieri abitati e questo investe in primo luogo i centri storici; molti quartieri dei centri storici hanno subìto questo processo di degradazione.

Ora, è chiaro che basta parlare di questi problemi perchè si trovino subito da noi dei sostenitori della tesi che non si può invece consentire alcuna operatività ai privati senza correre grossi rischi e che quella adottata finora è l'unica via per garantire e preservare i centri storici; cioè si teme che il consentire una certa operatività all'iniziativa dei privati, anche se con ampie possibilità di controllo e di garanzie da parte dell'ente pubblico, possa significare automaticamente dare il via all'azione del piccone, delle ruspe, degli sventramenti; il che sarebbe certamente deleterio. Ma nessuno credo si ponga un obiettivo di questo genere o non veda un pericolo di questo genere.

Bisogna però dire che il filone culturale che faceva delle ruspe la base degli interventi urbanistici sull'edificato è finito da un pezzo, e per fortuna. E siamo tutti d'accordo nel riconoscere che è finito da un pezzo e che è una fortuna che sia finito da un pezzo. Ma da troppo tempo ormai si è passati all'eccesso opposto.

E allora io credo che si debba anche ricordare che non soltanto il piccone e le ruspe recano la morte e la rovina dei centri abitati, ma i centri storici possono anche morire di morte lenta dovuta alla paralisi totale, o quasi, nel nostro paese. Ed io credo che nelle condizioni nelle quali ci troviamo sarebbe insensato e suicida continuare a pagare, con la troppo rigida normativa e con la conseguente paralisi operativa generalizzata a quartieri degradati e non degradati, a caseggiati di pregio ma anche a interi ghetti inabitabili, a pagare, dicevo, il timore di una eccessiva libertà dei privati di operare. E nemmeno l'assetto sociale degli abitati dei centri storici si salva con il processo di degradazione in atto. La popolazione dei centri storici è diminuita in tutte le città italiane in questi ultimi 10-15 anni. Per alcune di esse, tra cui città significative come Bologna, la diminuzione è stata del 30 per cento della popolazione che esisteva 15-20 anni fa. Questo è avvenuto nonostante la paralisi operativa, nonostante la normativa rigida, nonostante la previsione generalizzata della necessità dei piani particolareggiati per poter operare o per potere anche compiere dei piccoli interventi di manutenzione; il che vuol dire che non è sufficiente la normativa rigida per impedire che avvengano dei profondi turbamenti e cambiamenti anche nell'assetto sociale delle nostre città. La verità è che la popolazione si autoespelle dai caseggiati e dai quartieri nei quali il processo di degradazione non consente condizioni di vita compatibili con le moderne esigenze di un vivere civile. Ed è tanto vero questo che tale autoespulsione della popolazione che si è verificata nei centri storici ha riguardato soprattutto i giovani, per cui noi notiamo oggi che non solo la popolazione dei centri storici è diminuita, ma è anche paurosamente invecchiata perchè i giovani naturalmente sono i più desiderosi di abitare in caseggiati che abbiano i servizi necessari, che rispondano alle esigenze di una concezione moderna di vita; pertanto abbiamo assistito ugualmente a questo fenomeno di impoverimento dal punto di vista sociale e abitativo dei centri storici, e di invecchiamento della loro popolazione nonostante, ripeto ancora, una normativa estremamente rigida che in pratica non ha consentito affatto di operare. Il problema è quello di trovare il giusto punto di incontro tra le esigenze di controllo e di indirizzo che competono alla autorità pubblica e che nessuno, credo, vuole in qualche modo sminuire o intaccare, e l'esigenza di procedure burocratiche peraltro abbastanza snelle, tali cioè da non scoraggiare sul nascere quelle iniziative ammissibili, che possono essere realizzate e che quindi le autorità comunali o le autorità competenti possono autorizzare. E qui dissentirei un poco da quanto mi pare abbia detto il senatore Balbo in ordine al fatto che la normativa non prevederebbe alcuna differenza di modalità operative per quanto riguarda edifici che non hanno alcun pregio rispetto a edifici che invece hanno pregio storico-artistico o ambientale. Vorrei richiamare il fatto che all'articolo 26 si è stabilito che sono salvaguardate le competenze o i vincoli delle due leggi del 1939 che, con le successive mo-

difiche e integrazioni, mi pare siano le uniche leggi in cui il paese è dotato per la salvaguardia rispettivamente dell'ambiente e degli edifici che hanno interesse storico o artistico. Quindi una differenza c'è, rimane il fatto che per questi edifici, quando ci sono interessi ambientali o interessi storici o artistici, le competenze e i vincoli non sono da questa normativa in alcun modo modificati rispetto a quelli che sono stati fino ad oggi, e quindi non sono stati minimamente attenuati ma sono rimasti e rimangono invariati.

Il problema, dicevo, è quello di trovare il punto di incontro e io sono convinto che questa normativa possa costituire proprio questo punto di incontro, possa quindi consentire di operare quegli interventi che vengono definiti di recupero leggero e che in definitiva sono gli interventi che interessano la stragrande maggioranza dei casi, cioè i piccoli rifacimenti interni, la creazione dei servizi igienici, i miglioramenti dei singoli alloggi; insomma interventi che possono essere eseguiti singolarmente dai singoli privati, anche dai piccoli proprietari; ed è proprio la mancanza di questi interventi che in definitiva ha causato il progressivo degradamento di gran parte dei quartieri dei centri storici. Non è la mancanza dei grossi interventi, i quali sono certamente importanti (per essi sarà anche determinante l'indirizzo che potrà dare l'ente pubblico per gli interventi che eseguirà direttamente), la preoccupazione principale di questa normativa, che mira invece a mettere in moto quella necessaria miriade di piccoli interventi atti ad arrestare il processo di degradazione e a migliorare le condizioni di vita di interi quartieri, senza di che la popolazione non potrà rimanervi.

Devo dire che in questo provvedimento non tutte le istanze che sono pervenute un po' da tutte le parti, da vari enti ed associazioni, sono state accolte: non è stato possibile accogliere tutte le istanze che sono state presentate. In particolare, per il settore della cooperazione, la Commissione non ha ritenuto di accogliere alcuni suggerimenti che erano pervenuti da tale settore in ordine all'opportunità di riservare uno speciale trattamento alle cooperative a proprietà indivisa per quanto riguarda il Mezzogiorno. Non ha ritenuto di accoglierle un po' perchè è sembrato che il trattamento riservato dal provvedimento alle cooperative a proprietà indivisa sia già largamente di favore, poichè prevede interessi del 3 per cento e un periodo di invariabilità di questo tasso di interesse di sei anni anzichè di quattro anni, come per tutti gli altri utenti dei mutui agevolati, ma soprattutto per due ragioni. La prima è che, come mi pare abbia rilevato il senatore Gusso, il settore che meriterebbe un maggiore sforzo di finanziamento è proprio quello dell'edilizia convenzionata agevolata, perchè gli stanziamenti, soprattutto per questo settore, sono ancora largamente inferiori alla potenziale domanda esistente nel paese, specialmente con l'allargamento dei limiti massimi di reddito ammissibili, di questi mutui agevolati.

Non possiamo dimenticare che ogni condizione più favorevole che viene concessa si traduce in pratica in una riduzione del numero di interventi possibili, perchè, siccome i contributi dello Stato sono dati dalla differenza tra il costo del denaro e il tasso a carico del mutuatario, è chiaro che più grande è questa differenza, essendo gli stanziamenti quelli che sono, compatibili con le risorse disponibili, tanto minore è il numero degli interventi.

La seconda ragione per cui non si è ritenuto opportuno accogliere alcuni suggerimenti è che è allo studio del Governo il provvedimento di interventi straordinari che riguarda proprio il settore dell'edilizia abitativa del Mezzogiorno: è in quella sede che si potrà meglio tener conto di queste giuste esigenze ed istanze di tali regioni del paese, che meritano tutta la nostra attenzione.

Un altro suggerimento che non è stato possibile accogliere era quello che proveniva dal settore dell'agricoltura in ordine all'opportunità di inserire una norma urbanistica che salvaguardasse o che impegnasse le regioni a salvaguardare il territorio agricolo. Non si è ritenuto opportuno inserire una tale norma in questo provvedimento perchè si ritiene che la sede più adatta sia quella del provvedimento di revisione della legge n. 10.

Infatti una previsione di questo genere potrà essere inserita in quella sede che appare più idonea.

Infine due parole per quel che riguarda le modificazioni che sono state introdotte alla legge 513. Come è noto, la 513, che è stata varata un anno fa dal Parlamento, conteneva tutta una serie di articoli che si riferivano ai riscatti degli alloggi ed aveva stabilito un nuovo criterio di utilizzazione dei finanziamenti dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia. Il nuovo criterio rispetto al passato era che, per quanto riguarda l'edilizia sovvenzionata e quindi a totale carico dello Stato, la destinazione dovesse essere in prevalenza quella volta a favorire le classi meno abbienti.

Questo criterio corrisponde certamente ad una opportuna razionalizzazione degli interventi pubblici al fine di consentire una migliore utilizzazione delle purtroppo scarse risorse disponibili. Tale criterio, con le modifiche che oggi vengono proposte alla 513, non viene in alcun modo stravolto, cioè rimane in tutta la sua validità che è quella di riservare appunto alla locazione questo patrimonio pubblico. Tutto ciò, però, non vuol dire minimamente un disimpegno dello Stato dal sacrosanto dettato costituzionale che impone allo Stato di favorire la diffusione della proprietà della casa; vuol dire, invece, riservare a questa funzione altri settori dell'intervento pubblico, cioè l'edilizia convenzionata agevolata, settori che sono molto più propri per corrispondere a questo scopo; ma vuol dire anche mettere in moto quei provvedimenti, cui ho fatto cenno poco fa, di finanziamento, di sblocco del finanziamento a lungo termine, secondo nuovi meccanismi che possono consentire di allargare sempre più la fascia di utenti, la fascia di cittadini, la fascia dei lavoratori che, attraverso questi meccanismi finanziari, possano acquisire la proprietà della casa.

Pertanto le modifiche che si propongono alla 513 si riferiscono alla sistemazione di tutta quella partita di domande che sono rimaste in sospeso a causa di quella interpretazione erronea che venne data dagli istituti case popolari alla legge sulla casa, interpretazione in base alla quale si riteneva che questa legge avesse in pratica abolito i riscatti. Ed allora dal 1971 in poi si sono accumulate quelle domande che non hanno più avuto la prosecuzione del loro *iter* procedurale. Con queste modificazioni si sono tenute in considerazione in modo più equo e giusto le ragioni di tutti questi assegnatari che per tale motivo hanno visto interrompersi l'*iter* che li avrebbe dovuti portare all'acquisizione dell'alloggio. Naturalmente, avendo modificato le condizioni, si è ritenuto opportuno riaprire i termini per la conferma delle domande per coloro che non vi avessero provveduto nei termini precedenti della 513. Inoltre queste modifiche hanno riguardato l'esclusione dalla 513 e quindi il mantenimento in vita della legge del 1952 che riguarda il risanamento dei rioni chiamati « sassi » di Matera, perchè appunto le disposizioni di questa legge sono più assimilabili alle locazioni con patto di futura vendita che non alle locazioni semplici e siccome la 513 ha abolito i riscatti per le assegnazioni in locazione semplice, ma ha mantenuto invariate sia le disposizioni che riguardano le locazioni con patto di futura vendita, sia le disposizioni che riguardano le locazioni con patto di riscatto, e così via, è sembrato ovvio e logico escludere anche questa legge da quelle che la 513 ha abolito.

Richiamo un momento l'attenzione della Presidenza sul fatto che ho presentato a nome della Commissione due ordini del giorno e tre emendamenti dovuti al fatto, in definitiva, che nelle ultime riunioni della Commissione a causa della ristrettezza di tempo derivante dall'imminenza della pausa estiva, tenuto conto della necessità che il provvedimento ritornasse all'altro ramo del Parlamento per la sua definitiva approvazione, sono successi qualche disguido e qualche omissione. Questa è la ragione per la quale ho presentato quegli emendamenti. Mi pare di avere avvertito questa mattina da parte dei rappresentanti di forze politiche l'opportunità forse di presentare qualche altro emendamento a causa appunto di questi disguidi od omissioni intervenuti nell'ultima parte del lavoro della Commissione.

Per questo motivo mi permetterei di avanzare la proposta di fare una sospensione anche breve dei lavori per consentire un in-

contro tra i rappresentanti delle forze politiche al fine di concordare alcuni emendamenti che dovrebbero essere presentati.

P R E S I D E N T E . Se ben intendo, onorevole relatore, lei chiede, a nome della Commissione, un certo lasso di tempo per rivedere alcune questioni relative agli emendamenti.

D E G O L A , *relatore.* Potrebbe bastare anche un'ora.

P R E S I D E N T E . Tenendo conto della sua richiesta, riterrei opportuno procedere in questo modo: darei la parola all'onorevole Ministro, dopo di che, esaminati gli ordini del giorno, il seguito della discussione del provvedimento potrebbe essere rinviato al pomeriggio, quando, spero, la Commissione sarà in grado di comunicare gli emendamenti concordati. È d'accordo, senatore Degola?

D E G O L A , *relatore.* Sono d'accordo, signor Presidente.

P R E S I D E N T E . La invito allora ad illustrare gli ordini del giorno presentati dalla Commissione.

* D E G O L A , *relatore.* Ritengo che tali ordini del giorno si illustrino da sè. Comunque il primo riguarda l'opportunità che vengano emanate norme di collegamento, di coordinamento tra le leggi speciali che concernono la operatività in alcuni centri storici, tra cui Venezia, Assisi, Siena e qualche altra città, e la normativa che viene varata da questa legge quadro la quale, proprio per il fatto di essere una legge quadro, deve avere un coordinamento con queste legislazioni speciali. Devo dire che questo coordinamento si rende certamente opportuno perchè in effetti queste legislazioni speciali non hanno prodotto un gran che dal punto di vista operativo, per cui per alcune di esse sono addirittura congelati dei finanziamenti e delle somme disponibili che, a causa dell'estrema complessità della normativa prevista, non hanno ancora potuto essere utilizzati e quindi produrre i loro effetti. È sembrato allora logico impegnare il Governo con un ordine del giorno a presentare in tempi brevi, possibilmente entro l'anno, un disegno di legge per l'opportuno adeguamento di questa normativa.

Il secondo ordine del giorno si riferisc al fatto che, per ammissione abbastanza diffusa, direi generale, anche dei ministri competenti, si ritiene che sul processo edilizio nel suo complesso gravi un'imposizione fiscale eccessiva e che anche questo sia un elemento che ostacola la ripresa del settore. Su tale processo gravano infatti un'imposta di registro di proporzioni rilevanti, l'IVA, l'INVIM; si aggiunga infine l'ILOR. Si ritiene allora che complessivamente il gravame fiscale sul processo edilizio sia eccessivo e che un suo alleggerimento e una sua razionalizzazione, dei quali si è sentito parlare, con l'abolizione dell'INVIM e dell'ILOR e la loro sostituzione con un'imposta più appropriata, con un'imposta patrimoniale, possano essere di ausilio e certamente facilitare questa auspicata ripresa del settore.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il Ministro dei lavori pubblici.

S T A M M A T I , *ministro dei lavori pubblici.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, è consuetudine gentile oltre che doverosa quella dei ringraziamenti per tutti coloro che nel corso della preparazione dei testi legislativi si sono prodigati nell'elaborazione delle norme. Mi sia consentito di dire però che questa volta vorrei poter trovare espressioni sufficientemente calde ed efficaci per dire con quanta passione, con quanta competenza e con quanta attenzione il nostro collega, senatore Degola, relatore sul provvedimento in esame, ha svolto il suo difficile compito di pilotare la discussione, nel comitato ristretto, in Commissione ed in Aula, attraverso le secche di un articolato tecnicamente complesso e politicamente delicato. Anche la sua replica ha dato spazio ed approfondimento ai temi che hanno formato oggetto del dibattito alleviando così notevolmente il mio compito.

È stato un lavoro difficile e meritorio, del quale tutti gli dobbiamo essere grati perchè svolto nell'interesse della collettività.

Eguale ringraziamento desidero rivolgere al presidente della Commissione lavori pubblici di questo ramo del Parlamento, senatore Tanga, ai senatori Bausi, Balbo, Gusso, Manno, Rufino, Ottaviani e a tutti quanti hanno partecipato con preziosi apporti di conoscenza e di esperienza alla discussione, in Commissione ed in Aula. Non è senza utilità ricordare qui, pur brevemente, le vicende di questo provvedimento. Esso fu presentato il 7 gennaio 1977 dal mio precedessore, onorevole Gullotti, con una visione di ampio respiro. Dal testo governativo venne anzitutto effettuato uno stralcio per disporre un finanziamento di 1.078 miliardi all'edilizia sovvenzionata; seguì così la legge 8 agosto 1977, n. 513, contenente anche le norme sul divieto di riscatto degli alloggi sovvenzionati e quelle che accentuano la correlazione fra canone e reddito dell'inquilino.

La Commissione lavori pubblici della Camera ha poi rielaborato ampiamente il testo del piano decennale, ne ha discusso gli aspetti finanziari, vi ha aggiunto gli articoli relativi al cosiddetto recupero dei « centri storici », il tutto sulla base di una serie di indagini e di audizioni, che danno un ampio corpo a quelli che i giuristi chiamano i « precedenti parlamentari », che varrà la pena di raccogliere in volume e, soprattutto, di sottoporre a continue verifiche ed affinamenti.

Tale lavoro di verifica e di affinamento è stato perseguito in questo ramo del Parlamento, consentendo di portare in Aula un testo minutamente discusso ed elaborato.

Per questi motivi possiamo dire, senza trionfalismi — lo hanno detto anche gli altri oratori che sono intervenuti — ed anche con tutta la necessaria cautela, che il provvedimento che questa Assemblea si accinge ad approvare può essere definito come uno dei più qualificanti della corrente legislatura, sia per i suoi contenuti normativi, sia per gli effetti positivi che da esso si attendono sulla attività edilizia e di conseguenza sull'economia nel suo complesso, essendo molteplici gli effetti indotti che una ripresa edilizia è destinata ad esercitare.

Il tema dell'edilizia presenta aspetti complessi ed articolati: essi riguardano il soddisfacimento di un bisogno primario, come quello della abitazione, riguardano gli alloggi dati e presi in fitto, il problema quindi del canone di locazione e i contrastanti interessi che ad esso si collegano dalla parte dei locatori e dei locatari: riguardano il volume degli investimenti e quello dell'occupazione, le relazioni con gli strumenti e le istituzioni creditizie, i complessi aspetti fiscali ricordati dal senatore Gusso, i servizi pubblici, il regime dei suoli e, quindi, necessariamente la finanza dei comuni.

Senza addentrarci in una discussione di politica economica, va tuttavia sottolineato che da tutte le parti sociali interessate è stata giustamente indicata l'attività edilizia come essenziale, specialmente nella presente situazione, per la ripresa della nostra economia. Anche chi dissente dall'antica massima che « quando l'edilizia va bene, tutto va bene », e senza riaprire qui i termini di un dibattito sempre vivo, non si può disconoscere l'importanza fondamentale di questo settore.

Deve, infatti, tenersi presente che, a parità di investimenti, in tale settore si raggiungono come risultati principali: un elevato livello di occupazione, una modesta incidenza sulle importazioni, un notevole effetto indotto sopra i settori collaterali. Per questo, appunto, nel programma del Governo ora in carica è stato dato spazio all'industria delle costruzioni che, oltre tutto, realizza impieghi sociali del reddito.

La consapevolezza della crisi attraversata dal paese e l'allarme dato da ogni parte per i livelli calanti dell'occupazione chiamano la produzione edilizia, in particolare quella abitativa, a concretare un fulcro sul quale possano essere congegnate le leve intese a rimuovere dalla stagnazione l'economia in generale.

In effetti nessuno ha indicato altro settore più disponibile e coerente ai fini del riavvio allo sviluppo, riconoscendosi da parte di tutti che l'edilizia abitativa riuscirebbe a combinare al meglio l'intervento pubblico e l'attività privata, il risparmio delle famiglie e le allocazioni bancarie, le capacità imprenditoriali e la domanda vuoi sociale, vuoi di mercato, come non riuscirebbero altri set-

tori produttivi che fossero riguardati allo scopo.

La generalità degli interessi coinvolti dalla produzione di case contrassegna al vivo l'attesa che la emergenza assunta come condizione dell'attuale corso politico si risolva in fatti di superamento delle inerzie e dei ritardi denunziati all'origine dell'emergenza stessa.

Mi sia consentito accennare ad una proiezione anche di valore umano e civile che può essere sprigionata dalla riattivazione dell'edilizia abitativa, ricordando che 400-450 mila giovani copie all'anno sono inquietate dal problema dell'alloggio come non lo sono state le precedenti generazioni fino a qualche tempo fa.

I partiti politici e le forze sociali hanno maturato più di un favore al riguardo e si mostrano ormai impazienti di una ripresa operativa dopo i lunghi arroventati dibattiti.

È mia convinzione che si possa procedere speditamente perchè strumenti urbanistici, *standards* normativi e tecnologia di cantiere sono venuti a dimensionare estesamente la attività edilizia, sicchè non sono da temere ricadute nel disordine e nelle speculazioni del passato.

Le regioni e gli enti locali hanno oggi poteri, ragioni ed occasioni di intervento e di vigilanza in materia che potevano sfuggire agli organi ministeriali di vecchio stampo.

In breve esistono condizioni politiche e sociali del tutto pertinenti e favorevoli per veder attecchire questo dispositivo nella realtà del paese.

Inoltre il provvedimento si colloca in una fase di estrema delicatezza per l'industria edilizia nel suo complesso.

Una particolare incertezza domina il quadro dell'attività edilizia: le fonti disponibili (ISTAT-ISCO-ANCE-PROMETEIA) forniscono dati contrastanti; tuttavia è innegabile che la lunghezza del tormentato *iter* legislativo dei due fondamentali provvedimenti che interessano il settore, le norme sul cosiddetto equo canone e quelle sul piano decennale dell'edilizia, si ripercuote negativamente sull'attività produttiva, la quale si protende quasi esclusivamente verso attività all'estero o verso particolari tipi di costruzione (seconde case), per non parlare delle costruzioni abusive. Un'analisi recente è fornita anche nell'ultimo numero della rivista « Il Mondo ».

I contenuti del piano sono stati ampiamente esposti dal relatore Degola e dai colleghi intervenuti nel dibattito; su di essi mi soffermerò anche io brevemente per mettere in evidenza alcuni suoi fondamentali momenti. Ma, preliminarmente, desidero ricordare come esso si inserisce in quel processo di rinnovamento dell'edilizia pubblica che ebbe inizio con la legge n. 865 del 1971.

Non è il caso di riaprire una disputa ideologica intorno al tema della « riforma della casa ». Se guardiamo al periodo immediatamente successivo alla fine del secondo conflitto mondiale, ai cosiddetti « anni ruggenti » della ricostruzione, dobbiamo prendere atto del grande impulso che ebbe la « crescita » del nostro paese. Probabilmente, proprio per la sua spontaneità e per il suo carattere impetuoso, questa fase fu piuttosto di « crescita » anzichè di « sviluppo » nel senso che gli squilibri fondamentali della nostra economia, settoriali e territoriali (fra industria, agricoltura e servizi; fra Nord e Sud), persistevano, anche se attenuati e mascherati dall'ondata di prosperità. Rimasero ugualmente incontrollati i fenomeni di carattere speculativo e di sperequazione sociale. Il progresso tuttavia vi fu e portò la nostra economia dallo stato preindustriale e prevalentemente agricolo in cui essa si trovava alla vigilia del secondo conflitto mondiale alla fase di progresso industriale, che collocò il nostro paese nel gruppo dei dieci paesi maggiormente industrializzati, nel qual gruppo ancora, forse precariamente, ci troviamo. Queste considerazioni non debbono apparire fuori tema se ci inducono a riflettere sulla necessità di trovare un giusto equilibrio fra le ansie di progresso sociale, delle quali siamo giustamente pensosi, e le esigenze di progresso economico, non meno impellenti.

Nel settore dell'edilizia, dopo gli interventi del periodo 1945-49, diretti al ripristino del patrimonio immobiliare danneggiato dagli eventi bellici, negli anni '50 lo Stato era intervenuto, anche massicciamente, con le

famose leggi Tupini ed Aldisio da una parte e INA-Casa dall'altra, sia per far fronte alla più immediata esigenza della ricostruzione del patrimonio distrutto, sia per soddisfare il crescente bisogno di nuove abitazioni, per troppo volgere di anni fortemente compresso. Erano gli anni dello spopolamento delle campagne e dei centri rurali, del grande esodo verso le città, i grossi centri industriali o amministrativi del paese; si trattò tuttavia di interventi per lo più posti in essere sotto la spinta delle pressanti esigenze del momento, come l'intervento a favore della eliminazione delle abitazioni malsane, la nota legge 640 del 1954, peraltro non sempre in armonia con una visione organica delle priorità economiche generali (si pensi all'opposto esempio della Germania) nè delle esigenze urbanistiche e sociali. Di qui le disarmonie e gli squilibri che dettero luogo al grande dibattito urbanistico nel nostro paese.

La presa di coscienza del problema urbanistico, lo sviluppo di una cultura urbanistica ricca di fermenti economico-sociali, la crescente consapevolezza della necessità di una attenta amministrazione del territorio, anche in conseguenza dei crescenti inconvenienti dell'iperaffollamento urbano, del dilatarsi delle squallide cinture di tuguri e di abitazioni intorno ai nuclei cittadini, aprirono (come ho accennato poco fa) il grande dibattito urbanistico degli anni '60. Proprio nel corso del decennio 1960-70 si fa sempre più evidente la necessità di un intervento organico ed armonico nel settore edilizio che tenga conto di tutte le altre esigenze connesse con un più elevato livello di vita, preoccupandosi non solo della realizzazione delle case ma del loro inserimento in un tessuto urbano razionalmente concepito.

È il periodo caratterizzato dalla legge 167 del 1961 che crea i piani di zona per l'edilizia economica e popolare, dalla legge 765, la famosa legge ponte. Ovviamente l'introduzione nel sistema vigente di una nuova o diversa strumentazione urbanistica in uno con la presa di coscienza delle necessità di un più vasto ambito dell'intervento pubblico non potevano incorrere senza conseguenze sulla speditezza e sul volume delle realizzazioni, posto che ogni innovazione pone come prima ineliminabile condizione un rallentamento del sistema realizzativo prima raggiunto e per ovviare alle difficoltà via via emerse e per dare una risposta unitaria alla problematica complessa e sempre più vivamente sentita non solo nella ristretta cerchia degli urbanisti ma in sfere sempre più vaste, essendosi più marcatamente manifestata la sensibilità dei partiti politici e delle associazioni sindacali. Si è data allora, o meglio si è cercato di dare, una prima risposta con la normativa messa a punto nel corso del 1970 e poi varata nel 1971 con la legge 865.

Nel recente volume di Magnani e Muraro « Edilizia e sviluppo urbano » (Bologna, il Mulino, 1978) si rileva (pagina 46) che: « tirando le somme per gli anni '50, si osserva un peso non trascurabile della presenza pubblica nell'attività edilizia, e, tuttavia, un peso ben inferiore a quello programmato dall'esecutivo, ed ancora, un peso che andava via via diminuendo negli anni » e si aggiunge (pagina 47): « Nel complesso, tuttavia, la situazione abitativa degli italiani era migliorata, grazie all'edilizia privata che fino al 1957 era cresciuta ad un saggio sostenuto, ancorchè insufficiente a raggiungere gli obiettivi politici più volte enunciati ... Al censimento '61 il patrimonio residenziale risultava aumentato di un quarto » rispetto al 1931, « pari a 2,8 milioni di abitazioni ».

Al minore sviluppo degli anni '60, dominati, come si è detto, dal crescente peso delle preoccupazioni urbanistiche e strutturali, contribuirono anche la crisi economica del 1963-1965 e le necessarie restrizioni creditizie di quel periodo.

« Nel complesso », ricordano i citati autori, « nel periodo intercensuario 1961-1971 lo *stock* di abitazioni si accrebbe del 17,4 per cento contro il 21,2 per cento del periodo precedente: anche tenendo conto che gli alloggi costruiti nel secondo periodo avevano una dimensione media maggiore (3,7 stanze contro 3,3) lo sforzo relativo compiuto nel secondo decennio risulta decisamente inferiore a quello compiuto nel primo ».

Il sistema unitario introdotto dalla legge 22 ottobre 1965, n. 865, e dai conseguenti de-

creti delegati nn. 1035 e 1036 del 1972 ha innovato, come è noto, profondamente nell'organizzazione dell'edilizia pubblica, basata sul comitato per l'edilizia residenziale, le regioni e gli istituti autonomi per le case popolari; ha migliorato anche i metodi di finanziamento.

Misure di rilancio dell'edilizia pubblica furono anche adottate con esito positivo mercè l'emanazione delle leggi 27 giugno 1974, n. 247, 27 maggio 1975, n. 166, e 16 ottobre 1975, n. 492.

Per valutare l'andamento del settore edilizio nel corso degli anni '70 bisogna tener conto di due fattori: uno di carattere economico e l'altro di carattere istituzionale.

Sul piano economico il decennio inizia con la crisi del dollaro e con il suo sganciamento dall'oro, quindi con la crisi della instabilità monetaria; alla fine del 1973 prorompe la crisi energetica. È tutto un susseguirsi di anni difficili nei quali l'esplosione del processo inflazionistico incideva violentemente sull'andamento dei prezzi, sull'accesso al credito, sul costo del denaro, sulle finanze dei comuni.

Sul piano istituzionale l'attuazione dell'ordinamento regionale, attuato con i decreti presidenziali nn. 616 e 617 emanati il 24 luglio 1977, in attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, rendeva necessaria la ricerca di una nuova metodologia che, esaurita la precedente fase di semi o di intera conflittualità, consentisse la piena interazione e la completa collaborazione tra il governo centrale e le regioni per la distribuzione delle risorse e la loro localizzazione.

È impegno del mio Ministero, in pieno accordo con le autorità regionali, procedere su tale via per la piena attuazione del dettato normativo posto dal provvedimento in esame e dagli altri già approvati dal Parlamento negli ultimi tempi, ivi compresa la legge n. 10 del 1977, più volte citata, ai cui princìpi intendiamo restare coerenti, pur riconoscendo l'opportunità di promuovere una più armonica applicazione da parte delle autorità locali in conformità dell'auspicio espresso dai senatori Gusso e Degola.

Per quanto riguarda la portata finanziaria di questo provvedimento, basterà qui ricordare che la continuità dei finanziamenti è assicurata innnanzitutto dagli stanziamenti previsti per il primo programma quadriennale (1978-1981), pari a lire 3.500 miliardi di investimenti per l'edilizia cosiddetta sovvenzionata, i quali si aggiungono ai 1.078 miliardi già previsti dalla legge stralcio n. 513 (quindi in totale si hanno 4.098 miliardi); a 70 miliardi di limiti di impegno per ciascun anno finanziario per la concessione di contributi per l'edilizia agevolata e convenzionata che consentono investimenti annui dell'ordine di mille miliardi circa; ad un limite di 20 miliardi per favorire la saldatura tra vecchi e nuovi programmi. Inoltre sono previsti 180 miliardi per l'aumento del fondo già istituito ai sensi dell'articolo 45 della legge 8 giugno 1965 per la concessione di mutui ai comuni per l'acquisizione di aree e la realizzazione di opere di urbanizzazione.

Inoltre gli stanziamenti necessari per gli anni successivi al 1981 saranno disposti con le leggi di approvazione dello stato di previsione della spesa dello Stato.

Se questo aspetto (flusso poliennale costante di finanziamenti per l'edilizia) è certamente il più importante del provvedimento, altri ve ne sono che vale la pena di sottolineare. Intendo riferirmi anzitutto ai chiarimenti del quadro istituzionale che, nella linea della 865, del 1036 e del 616, attraverso la minuta elencazione delle competenze attribuite al CIPE, al CER e alle regioni, mirano ad evitare, con la definizione precisa delle varie attribuzioni, qualsiasi possibilità di conflitto o quanto meno a ridurle al minimo. La stessa struttura dell'organo centrale di programmazione degli interventi e cioè il comitato per l'edilizia residenziale viene modificata con l'immissione dei rappresentanti delle varie amministrazioni statali e di tutte le regioni, nonchè delle province autonome di Trento e Bolzano, in modo da conseguire una equilibrata composizione istituzionale delle varie istanze connesse al nuovo assetto introdotto dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, numero 616.

Un impegno rilevante è riservato al CIPE ed al CER per i primi mesi e addirittura per le prime settimane successive all'approva-

zione della legge in esame, anche per il varo di quel piano generale dell'edilizia preannunciato nella relazione previsionale e programmatica presentata dal collega Morlino e da me alla fine dell'anno scorso e alla quale ha fatto cenno il senatore Ottaviani. Gli uffici del Ministero, in collegamento con la segreteria del CIPE, sono già all'opera per ottemperare alle disposizioni legislative nei termini previsti. Se lo sforzo sarà mantenuto costante nel tempo e se la collaborazione degli altri enti interessati si realizzerà appieno è certo che non solo sul piano operativo, ma anche sul piano conoscitivo si potranno conseguire risultati di notevole portata.

Altro aspetto qualificante del provvedimento è la concreta previsione di interventi volti al recupero del patrimonio esistente perchè è la prima volta che l'intervento pubblico e privato viene concretamente indirizzato verso questo essenziale settore operativo. Il relatore Degola ha illustrato in termini molto efficaci e pratici la portata delle norme relative a questo capitolo; io mi limito a rilevare che è a tutti noto il dibattito culturale che, partendo da una riconsiderazione globale del problema dei centri storici, ha, in questi ultimi anni, posto in particolare l'accento non tanto sulla necessità di conservazione purchessia del patrimonio storico-monumentale delle nostre città, quanto sull'esigenza primaria di rivitalizzare il vecchio tessuto di esse mediante la creazione di condizioni abitative idonee ad evitare il continuo spopolamento di detti centri e, se possibile, ad invertire la tendenza richiamando in essi parte della popolazione che affolla le nostre informi periferie.

L'operazione non ha, come è evidente, soltanto aspetti culturali, ma presenta una rilevanza economica che non può essere trascurata perchè si tratta anzitutto di rendere disponibile appieno un patrimonio non utilizzato o quanto meno male e sottoutilizzato, ma anche di giovarsi di opere di urbanizzazione e servizi già esistenti, nonchè di alleviare, per quanto possibile, la pressione sulle periferie e la conseguente lievitazione dei costi delle aree. In questa azione è il comune che ha un ruolo primario perchè responsabile delle scelte urbanistiche e perchè più direttamente partecipe delle esigenze e delle aspirazioni dei cittadini, ma è evidente che, privo dei necessari strumenti normativi e finanziari, non potrebbe assolvere questo compito anche se nel passato notevoli iniziative sono state assunte, anche con lusinghieri risultati, da alcuni enti locali.

L'esplicita disciplina all'uopo prevista, basata essenzialmente da un lato sull'eliminazione di troppo rigide imposizioni di carattere urbanistico, attraverso l'approntamento di idonei e più agili strumenti attuativi e la previsione di procedure non certo macchinose, e dall'altro su particolari agevolazioni fiscali e creditizie, ritengo possa considerarsi un contributo veramente decisivo per la soluzione di un problema così rilevante per il nostro tempo, realizzando in sostanza tutte le condizioni di convenienza per un orientamento verso la rivitalizzazione del patrimonio esistente, anche con consistenti interventi dei privati operatori.

Non va poi sottaciuto il ruolo che, nel sistema previsto dal disegno di legge, è affidato all'edilizia agevolata e convenzionata, ed in conseguenza si è dato maggiore spazio operativo a quel canale di finanziamento, già sperimentato con la legge n. 166 del 1975, che consente una concreta attuazione dell'articolo 47 della Costituzione, assicurando un flusso adeguato e costante di finanziamenti ed il definitivo inserimento in un sistema unitario di programmazione.

Si è peraltro ritenuto di dover introdurre innovazioni nel meccanismo sinora in atto per tenere conto della circostanza (e quindi ovviarvi) che esso presentava degli elevati esborsi a carico del bilancio dello Stato per coprire, agli attuali livelli, la differenza fra i tassi agevolati e quelli di mercato, comportando impegni costanti per 25 anni con oneri ripetuti ed elevati anche quando la presenza del contributo pubblico non ha più alcun effetto incentivante e costituisce un vantaggio non più giustificato per i beneficiari.

Poichè è nei primi anni che i mutuatari a reddito limitato incontrano difficoltà nell'ammortamento dei mutui, si è articolata la crescita dei tassi agevolati nel tempo sulla base della crescita dei redditi dei mutuatari stessi con riferimento all'indice ISTAT de-

gli stipendi e dei salari, rendendo così di conseguenza decrescente, fino ad annullarsi, il contributo pubblico sui mutui.

Si sono inoltre stabiliti i tassi agevolati in funzione delle fasce di redditi dei beneficiari, favorendo con un tasso iniziale più ridotto le cooperative indivise o gli enti pubblici ed elevando le misure di tale tasso iniziale in relazione al reddito accertato al momento dell'accollo del mutuo da parte dei singoli assegnatari od acquirenti da imprese o cooperative a proprietà individuale.

Si è convinti in questo modo di avere realizzato maggiore equità e rigore nell'uso delle risorse pubbliche allo scopo di agevolare — secondo le effettive necessità — le persone realmente bisognose ai fini dell'accesso alla casa e nel contempo di aver realizzato il massimo possibile rendimento degli stanziamenti di bilancio, potendosi produrre anche in futuro disponibilità che possono attivare nuovi interventi finanziari in un settore — come quello dell'edilizia economico-popolare — verso il quale le risorse appaiono purtroppo sempre troppo limitate rispetto alle esigenze, come è stato anche ricordato da taluni degli intervenuti.

Altri sistemi potranno essere studiati e messi a punto ed anzi è noto — lo ha ricordato il senatore Ottaviani — che in attuazione del programma di governo è già in fase avanzata di elaborazione un progetto di « risparmio casa », inteso ad avviare a soluzione il problema di un più diretto afflusso del risparmio delle famiglie verso l'acquisto della abitazione, progetto sul quale attendiamo i positivi contributi di operatori, forze politiche e sociali. Per il momento ritengo opportuno sottolineare la validità delle prospettive aperte dal nuovo ruolo affidato dal piano decennale all'edilizia agevolata e convenzionata e delle correlative modifiche apportate ad alcune metodologie del nostro sistema creditizio.

Infatti, fra le novità più importanti della legge sono da considerare quelle di carattere spiccatamente finanziario, concernenti particolari incentivi di ordine generale ai mutui indicizzati nel settore dell'edilizia abitativa e al nuovo congegno di contributo statale decrescente nel campo dei mutui agevolati.

L'introduzione di strumenti finanziari indicizzati nel settore dell'edilizia si è appalesata sempre più opportuna in questi ultimi tempi, corrispondendo alle esigenze della domanda di una certa fascia dell'utenza e degli stessi enti creditori, i quali hanno già ritenuto di avviare le prime caute sperimentazioni. Infatti, in presenza di elevato degrado monetario, il tasso nominale dei mutui congloba anche il tasso di inflazione, imponendo al mutuatario, in funzione del prevedibile andamento della inflazione stessa, oneri assai pesanti sulle prime rate del mutuo, e rendendo in tal modo insostenibile per una notevole fascia di famiglie l'accesso al mutuo e alla proprietà della casa.

D'altro canto, il rendimento lordo delle obbligazioni emesse per il finanziamento dell'edilizia appare inadeguato in relazione ai rischi dell'inflazione, cosicchè esse possono venire collocate — ai tassi attuali — soltanto mediante i vincoli di portafoglio cui le aziende di credito sono assoggettate.

Con le norme introdotte nel provvedimento s'intende facilitare l'adozione del nuovo sistema di ammortamento dei mutui ordinari da parte degli istituti di credito fondiario eliminando alcuni ostacoli che — soprattutto sotto il profilo della raccolta obbligazionaria corrispondente al nuovo tipo di mutui — si sono appalesati evidenti dopo le prime esperienze.

Si tratta della indicizzazione dell'ipoteca, per consentire l'adeguamento della garanzia al crescere del capitale da rimborsare, della disciplina delle estinzioni anticipate di tali mutui, condizionate dalle esigenze dei risparmiatori che hanno acquistato i titoli corrispondenti, e di una agevolazione fiscale essenziale tecnicamente al collocamento di tali obbligazioni presso le persone giuridiche, consistente, come è noto, nell'esenzione da tassazione del loro plusvalore in sede di rimborso, che viene introdotta per un periodo sperimentale di tre anni.

Il disegno di legge, con l'istituzione della sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti per il comparto dell'edilizia pubblica, risolve un vecchio problema. Tra l'istituzione di un nuovo ente pubblico — la famosa finanziaria — che fosse incaricato della raccolta e della gestione delle risorse finanziarie

destinate all'edilizia residenziale e la conservazione pura e semplice delle strutture esistenti si è preferita una soluzione intermedia che, giovandosi della collaudata esperienza della Cassa depositi e prestiti, facesse però leva su una autonoma e più snella organizzazione da dedicare interamente al nostro importante settore.

Merita di essere segnalato lo sforzo compiuto dal Parlamento per mettere a punto i primi elementi di una normativa tecnica, rinviando ovviamente alle determinazioni del CER e delle regioni per la parte definitiva e procedurale, ma dando anche, sia pure in via transitoria, delle preziose indicazioni non solo per l'attività pubblica, ma anche per quella privata, sulla scorta delle esperienze già fatte in attuazione delle leggi n. 166 e n. 513.

Va qui sottolineato che la normativa tecnica è certo un elemento di primaria importanza per la razionale soluzione dei problemi connessi alla sicurezza ed all'igiene delle abitazioni ed è pertanto necessario che la nazione si doti al più presto di un *corpus* organico di norme, sia pure differenziate in funzione delle varie esigenze regionali, ma non va trascurata la circostanza che detta normativa deve tendere — come è ben presente nel disegno di legge — anche alla riduzione dei costi di costruzione che nel settore edilizio hanno raggiunto i livelli che tutti conoscono.

Completano il quadro alcune norme che si sono ritenute necessarie per ovviare a particolari problemi per lo più di carattere procedurale con il preciso scopo di rendere più snelle le possibilità di intervento degli operatori e per evitare disparità di trattamento tra i cittadini che si trovano nella medesima posizione.

Il dibattito — è stato evocato anche dal senatore Gusso con il suo ordine del giorno sul quale darò l'opinione del Governo — sulle agevolazioni fiscali all'edilizia deve essere condotto avanti; nel provvedimento in esame esse sono contemplate, con l'assenso del Dicastero delle finanze e delle competenti Commissioni parlamentari, nel senso di rendere tecnicamente possibile l'emissione di obbligazioni indicizzate e di prorogare, con qualche aggiustamento innovativo, quelle già in vigore.

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, l'urgenza di varare questo atteso piano decennale induce ad esprimere l'auspicio che l'Assemblea voglia confortare con il suo voto favorevole la fatica compiuta soprattutto dal senatore Degola e dagli altri colleghi che hanno partecipato al dibattito, in modo che anche la Camera possa rapidamente esaminare gli emendamenti apportati dal Senato e dare il via definitivo al varo della legge, prima delle ferie estive.

Camera e Senato, come ho accennato, hanno lungamente lavorato sul testo che è oggi all'esame; esso richiederà un forte impegno per la sua tempestiva attuazione.

Noi dobbiamo augurarci che nella fase applicativa non manchi il concorso di quanti sono chiamati a dare concreta attuazione a questo piano decennale, dagli organi programmatori (CIPE e CER) all'amministrazione centrale, alle regioni, agli istituti per le case popolari, del cui futuro dobbiamo molto preoccuparci per conservarne intatto il patrimonio e la funzionalità, ai comuni alla cui capacità amministrativa tanto è rimesso. Ma questi sforzi coordinati e concordi sono tanto più necessari se vogliamo veramente portare un contributo positivo alla soluzione di un problema così importante per i nostri concittadini ed alla ripresa di un settore produttivo tanto importante per l'economia del paese. (*Applausi*).

P R E S I D E N T E . Onorevole Ministro, la invito ad esprimere il parere sugli ordini del giorno.

S T A M M A T I , *ministro dei lavori pubblici*. Il primo ordine del giorno richiede che, poichè le norme che riguardano il patrimonio edilizio esistente previste dal disegno di legge si differenziano rispetto a quelle stabilite in varie leggi speciali, le diverse norme vengano uniformate rispetto a quelle di carattere generale recate dal disegno di legge in esame. Si invita quindi il Governo a presentare in tempi brevi un disegno di legge per l'opportuno adeguamento. Questo invito mi pare talmente opportuno che non posso non accettarlo.

Col secondo ordine del giorno si sottolinea il problema degli oneri di carattere fiscale i quali, dice l'ordine del giorno, costituiscono una remora che si pone in forte contrasto con gli obiettivi del disegno di legge. Si invita quindi il Governo ad un approfondito esame del regime fiscale interessante l'edilizia residenziale finalizzato ad una razionalizzazione tale da stimolare concretamente gli investimenti nel settore.

Ho già accennato nel mio intervento all'importanza del problema fiscale, dell'incidenza degli oneri fiscali nel settore dell'edilizia. Ricordo anche passate esperienze di leggi precedenti nelle quali la ripresa del settore edilizio fu affidata non esclusivamente ma in modo rilevante alla concessione di agevolazioni fiscali. Ora qui si tratta di mettere in armonia la richiesta che è stata fatta dalla Commissione con i princìpi generali della riforma tributaria. Naturalmente posso accettare a titolo di raccomandazione questo ordine del giorno perchè investe anche la responsabilità del Dicastero delle finanze, però desidero dire subito che ho già messo allo studio un gruppo di esperti perchè considerino tutto il problema della fiscalità nell'edilizia allo scopo di trarre le opportune conclusioni che, d'accordo con il Ministero delle finanze, porteremo poi nei modi opportuni a conoscenza del Parlamento anche con eventuali provvedimenti.

Quindi, ripeto, il secondo ordine del giorno viene dal Governo accettato come raccomandazione ma in senso molto positivo.

F E D E R I C I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

F E D E R I C I . Onorevole Presidente, a proposito dell'ordine del giorno n. 1 volevo far osservare che sarebbe opportuno — e mi pare esista l'accordo — aggiungere, alla decima riga, dopo le parole « invita il Governo », le altre « sentiti le regioni e i comuni interessati alle singole predette leggi ». L'osservazione che sto facendo è persino ovvia nel senso che si tratta di leggi speciali, applicate appunto a diversi comuni d'Italia.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione e il Governo ad esprimere il parere su questa proposta di modifica.

D E G O L A , *relatore.* La Commissione è d'accordo.

S T A M M A T I , *ministro dei lavori pubblici.* Anche il Governo è d'accordo.

P R E S I D E N T E . Onorevole relatore, insiste per la votazione dell'ordine del giorno n. 1?

D E G O L A , *relatore.* Non insisto.

P R E S I D E N T E . A proposito dell'ordine del giorno n. 2, il Governo lo accetta come raccomandazione. Insiste per la votazione?

D E G O L A , *relatore.* Non insisto.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 13*).

Dott. PAOLO NALDINI
Consigliere vicario del Servizio dei resoconti parlamentari