SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

63ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 11 GENNAIO 1977

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

INDICE

COMUNITA' EUROPEE

Trasmissione di relazioni sull'attività e sulla situazione economica delle Comunità *Pag.* 2695

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazione sulla gestione finanziaria di ente 2695

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 2695

Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 2695

Discussione:

« Norme per la edificabilità dei suoli » **(354)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

BALBO (*PSDI-PLI*) 2728
* CIFARELLI (*Misto*) 2696
CROLLALANZA (*MSI-DN*) . . . . . *Pag.* 2712
DEGOLA (*DC*) 2717
GUARINO (*Sin. Ind.*) 2736
MURMURA (*DC*) 2733
OTTAVIANI (*PCI*) 2727
SCAMARCIO (*PSI*) 2702

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio 2741, 2743

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MERCOLEDI' 12 GENNAIO 1977 . . . 2748

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

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16*).

Si dia lettura del processo verbale.

PALA, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

FRACASSI e D'AMICO. — « Provvedimenti a favore degli Enti di sviluppo » (446).

È stato inoltre presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro dei beni culturali e ambientali:

« Proroga, con integrazioni, della legge 6 marzo 1958, n. 243, istitutiva dell'Ente per le Ville Venete, e successive modificazioni » (445).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Semplificazione delle procedure dei concorsi di accesso alle carriere e categorie del personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e modificazione dei ruoli organici del personale operaio dell'Amministrazione stessa » (386), previo parere della 1ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo):

FABBRI Fabio ed altri. — « Nuove norme per l'istituzione dei mercati agricolo-alimentari, il controllo dei prezzi, l'informazione e la tutela dei consumatori » (361), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 6ª, della 8ª, della 9ª Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee;

alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

PACINI ed altri. — « Inquadramento previdenziale ed assicurativo dei lavoratori dipendenti da cooperative agricole » (369), previo parere della 9ª Commissione.

Annunzio di relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di ente

PRESIDENTE. Il Presidente della Corte dei conti, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha trasmesso la relazione concernente la gestione finanziaria dell'Ente nazionale delle casse rurali, agrarie ed enti ausiliari, per gli esercizi dal 1972 al 1975 (*Doc.* XV, n. 18).

Tale documento sarà inviato alla Commissione competente.

Annunzio di relazioni sull'attività delle Comunità europee e sulla situazione economica della CEE trasmesse dal Ministro degli affari esteri

PRESIDENTE. Il Ministro degli affari esteri ha trasmesso:

ai sensi dell'articolo 2, secondo capoverso, della legge 13 luglio 1965, n. 871, la rela-

zione sull'attività delle Comunità europee per l'anno 1976 (*Doc.* XIX, n. 2);

ai sensi dell'articolo 4 della decisione del Consiglio delle Comunità economiche europee del 18 febbraio 1974, la relazione annuale sulla situazione economica della Comunità (*Doc.* XIX, n. 2-*bis*).

Tali documenti, ai sensi dell'articolo 142 del Regolamento, saranno trasmessi alla Giunta per gli affari delle Comunità europee e, per il parere, alla 3ª Commissione permanente.

Discussione del disegno di legge:

« Norme per la edificabilità dei suoli » (354)
(*Approvato dalla 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 la edificabilità dei suoli », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

* C I F A R E L L I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, mi domando certe volte quale sia la ragione di una discussione generale che tratti ampiamente gli argomenti di fondo riguardanti la norma della quale ci si deve occupare e sono portato a pensare che questo sia un po' un rito che continuiamo a praticare in ossequio alle norme del diritto parlamentare. Ma poi, in momenti forse di minore pessimismo, mi vien fatto di pensare che in definitiva ciò serve o dovrebbe servire a ricapitolare i termini della questione di fronte alla pubblica opinione, se questa continua a prestare qualche briciola di attenzione all'attività del Parlamento. Si parla tanto di centralità del Parlamento, onorevole Presidente, ma ritengo che questa centralità significhi un vuoto circondato dalle molte e preoccupanti vicende del nostro paese. Quindi sono portato a supporre che ci possa essere una certa attenzione da parte della pubblica opinione sul tema di questa discussione.

Questa premessa, che non faccio per il gusto di parlare, ha rilievo in questo caso perchè in relazione a questo disegno di legge sulla edificabilità dei suoli noi, Senato della Repubblica, ci troviamo a dire una parola forse completamente conclusiva in relazione a una vicenda tormentosa che ha avuto inizio quando sono cessate le cannonate nel nostro paese e si è andati dalla ricostruzione verso lo sviluppo, dal miracolo verso il non miracolo, fino alle incognite del presente e del domani. Sono trent'anni di storia della Repubblica nel corso dei quali ci siamo cimentati con questi problemi: le forze politiche, le forze sociali, soprattutto la cultura e i settori più avanzati della stessa.

Ritengo quindi che sia opportuno per ogni parte politica prendere posizione nettamente, sia pure in breve, in relazione a siffatti problemi di fondo poichè questa presa di posizione rende più corposo — tanto per usare una delle espressioni in voga, che io detesto, ma talvolta anche noi possiamo peccare — il nostro punto di vista e tende a dare maggior spessore al sì o al no che si esprime in relazione alla norma proposta.

Vorrei a questo punto sottolineare che con questo disegno di legge si dà una soluzione agganciata ad una sentenza della Corte costituzionale. La sentenza è nota, si tratta della n. 55 del 1968, estensore il presidente della Corte stessa, professor Sandulli: essa dichiarò l'illegittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 7 e dell'articolo 40 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. L'argomentazione fu che costituiva una violazione dell'articolo 42 della Costituzione il non prevedere un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali quando le limitazioni stesse abbiano un contenuto espropriativo. Ricordo uno dei primi discorsi in materia — ho avuto proprio io l'onore di tenerlo in quest'Aula — allorchè fu proposta la prima proroga quinquennale di quei vincoli: si disse che era difficile fare questa legge urbanistica generale, che la questione era scottante, che i problemi — diritto di proprietà, diritto di costruire — erano estremamente controversi e che quindi era

meglio evitare che cadessero nel nulla tante prescrizioni di piani regolatori, di programmi di fabbricazione e che si perdesse la possibilità di mantenere vincolate le aree destinate ad uso pubblico, al verde, alle utilizzazioni scolastiche e così via. E così si andò alle proroghe. Siamo ancora in regime di proroga e dal 1968 si sono susseguite tre legislature della Repubblica.

Ora, il merito che intendo sottolineare non già per boria di partito, ma per riconoscere un'opera concreta compiuta da un uomo politico della mia parte, il merito — che non è soltanto del repubblicano onorevole Bucalossi, ministro proponente del disegno di legge 11 dicembre 1975, ma risale a tutto il governo Moro-La Malfa, che fu praticamente l'ultimo della precedente legislatura — di questo disegno di legge e di chi l'ha messo a punto e proposto sta nell'aver trovato una soluzione concreta a tale questione e nell'averla agganciata alla lunga controversia della proroga dei vincoli urbanistici.

È chiaro che noi repubblicani riconosciamo a merito del Governo attuale e dell'attuale Ministro di aver ripreso quel disegno di legge e di averlo riproposto il 1° ottobre 1976. Esso è stato oggetto dell'esame della Camera ed ora noi discutiamo sul testo elaborato dalle Commissioni del Senato. Alcune notazioni che farò al termine del mio dire si riferiscono appunto all'acquisizione di certi progressi, ma anche alla necessità di andare più oltre.

Il merito, come dicevo, del proponente repubblicano Bucalossi, del Governo di allora e di quello che ha ripreso questo disegno di legge sta nel non essere andati avanti con fumosi perseguimenti di soluzioni massimalistiche, ma di aver agganciato alla questione una soluzione concreta del problema del regime giuridico dei suoli. È una soluzione concreta che alcuni hanno qualificato come soluzione timida e insufficiente, altri invece come soluzione oltranzista, mentre a noi pare soluzione caratterizzata da un'impostazione concreta e soprattutto da una reale demitizzazione della famosa controversia tra il diritto di proprietà e il diritto di costruire, tra lo *ius dominicale* e lo *ius aedificandi* e questo perchè, come è a tutti noto, l'attività edificatoria viene subordinata alla concessione rilasciata dalla autorità pubblica. Quindi non può più parlarsi di vincoli, come la Corte costituzionale aveva considerato, traendone le conseguenze di cui ho parlato, bensì si deve trattare di una considerazione uguale per tutti coloro che hanno proprietà di aree e non possono attivizzare in senso edificatorio le loro proprietà se non ottengono dall'autorità competente, cioè dal comune, il provvedimento di concessione. Questo è un salto qualitativo e dobbiamo darne merito anzitutto alle forze culturali del paese.

In questi giorni il sindaco di Roma, rendendo la rituale visita dell'inizio dell'anno al Sommo Pontefice Paolo VI, ha levato la voce contro il sacco di Roma, il terzo sacco di Roma: dei vandali il primo; dei lanzichenecchi ai tempi di Benvenuto Cellini, il secondo; quello di questi decenni di nostra vita di ripresa democratica, ma di sviluppo irrazionale, disordinato e di rapina, il terzo. Alle argomentazioni dell'attuale sindaco di Roma, professor Argan, è seguita una certa polemica; non mi interessa spostarmi su quel terreno, ma la sua enunciazione del sacco di Roma mi fa ricordare come, con gli amici del settimanale « Il Mondo », con gli amici del settimanale « L'Espresso », con forze laiche, radicali, liberali, di sinistra, repubblicane, abbiamo combattuto questa battaglia dalla seconda metà degli anni '50 a quella che sembrò la fase risolutiva, cioè l'epoca avanzata, eroica, dinamica del centro-sinistra e poi, man mano, negli anni successivi, talvolta con successo di opinione pubblica — il famoso processo « Immobiliare-L'Espresso » — talvolta con insuccessi, come accadde allorchè fu proposto il disegno di legge del ministro Sullo ai tempi del governo Moro, con il centro-sinistra, battaglia che è proseguita fino ad oggi. Purtroppo è proseguito però non solo il sacco di Roma, ma il sacco d'Italia. Senza nessuna polemica unilaterale (le responsabilità esistono da tutte le parti), questo sacco d'Italia ha fatto sì che il nostro paese è oggi veramente in una condizione disperata quanto alla situazione del pro-

prio territorio: le frane si verificano (ora frana tutto, forse anche — Iddio non voglia! — le istituzioni possono essere in pericolo) non solo da Agrigento a Caltanissetta (e non solo in Sicilia, ma anche nel Nord e nelle zone tradizionalmente argillose, dissestate, quelle della Calabria che Giustino Fortunato qualificò « sfasciume pendulo sul mare »), ma dove meno si pensa. Vi sono i problemi della difesa del suolo e quelli della difesa delle condizioni di vita: da Venezia a Manfredonia; vi sono poi i problemi degli agglomerati costieri per i quali il nostro paese, lungi dal poter fruire di migliaia di chilometri di coste benedette da Dio, dal sole, dal clima, si trova ad essere cementato, si trova ad essere in una condizione ormai di non poter accogliere il turismo qualificato e di non poter valorizzare adeguatamente il territorio: ecco il sacco d'Italia!

È in relazione a questo che ritengo tutt'altro che oltranzista la tesi di coloro che vorrebbero introdurre una nuova forma di reato nel nostro codice penale, cioè il reato di manomissione del territorio, il reato di delitto contro l'ambiente, non meno grave del delitto contro la persona, contro la personalità dello Stato, cioè contro le istituzioni democratiche. Questa situazione è andata peggiorando nel corso di trent'anni ed è evidente che il Parlamento la deve sentire oggi nella sua urgenza piena, oggi che tra l'altro siamo incalzati a concludere dal fatto che l'ennesimo decreto-legge di proroga stabilisce dei limiti temporali alla nostra attività normativa.

Quindi mi pare che questa notazione di fondo, questa constatazione, questa consapevolezza, come ci deve rendere convinti che è meglio ciò che non è perfetto che il perseguire un perfetto che rimanga in astratto, che è meglio fare oggi quello che si può, evitando di perseguire qualcosa che forse ci farebbe sfuggire l'occasione favorevole, debba però far sì che ogni nostro rilievo circa queste norme, ogni loro esame e ogni valutazione delle stesse non prescinda dai pericoli che abbiamo subìto e soprattutto dalla situazione che ci sta intorno, che è estremamente preoccupante.

E qui vorrei anticipare, per quanto riguarda il giudizio generale, che se noi non avessimo avuto a che fare proprio con le esigenze dei rapporti di forza quali sono in Parlamento e con il fatto che il possibile certe volte rimane molto al di qua dell'auspicabile, avremmo voluto che la sistematica legislativa considerasse previsioni di inedificabilità assoluta e priorità riconosciuta per determinate forme di utilizzazione del territorio a cominciare da quella per usi agricoli e per determinate garanzie di rispetto delle condizioni ambientali (si pensi alle zone umide che ancora esistono nel nostro territorio, dalla laguna di Venezia a quella di Marsala) e avremmo voluto che in ogni caso alla concessione che è prevista dal disegno di legge si accompagnasse la convenzione, in modo da stabilire, ma in ogni caso controllata con una serie di obblighi, la pubblica visione dei problemi e soprattutto l'attuazione concreta di impegni connessi alla concessione che si ottiene. E poi avremmo voluto anche delle limitazioni rigorose alla trasferibilità delle concessioni e alla utilizzabilità delle concessioni nel tempo.

Ma, come ho detto, il possibile rimane al di qua dell'auspicabile ed allora vediamo in qual modo noi repubblicani motiviamo il nostro voto, che sarà favorevole per questo disegno di legge, non soltanto perchè ne abbiamo assunto una responsabilità iniziale attraverso la nostra partecipazione alla prima elaborazione in seno al governo Moro-La Malfa, ma anche perchè consentiamo con quelli che sono i punti di forza della normativa che ora sta per diventare o potrà diventare legge della Repubblica. Ci auguriamo che non solo sia migliorato il testo che ci viene dalle Commissioni del Senato, ma che ancora di più non venga in alcun modo attenuata quella che è la soddisfacente impostazione della normativa al nostro esame.

Il primo punto che ha il nostro assenso, onorevole Ministro, è come ho già detto la sostituzione della concessione alla licenza edilizia. Vi sono stati dei commentatori superficiali che hanno detto, dopo una certa lettura degli articoli: in sostanza chiamate concessione quel che è la licenza edilizia. Niente affatto perchè la concessione non

soltanto è determinata in modi tali da contrastare l'arbitrarietà connessa al concederla o al revocarla, ma perchè il ricorso alla configurazione della concessione amministrativa stabilisce non solo un diverso rapporto per quanto riguarda la titolarità della proprietà e la titolarità dello *ius aedificandi*, ma anche il pieno ingresso del rispetto dei condizionamenti amministrativi e il rispetto delle garanzie amministrative che sono in favore sia dello Stato e sia del cittadino. E qui voglio sottolineare appunto il fatto che la concessione può essere data soltanto al proprietario del suolo e quindi, in linea di massima e salvo frode, evitando che sia una specie di titolo al portatore che potrebbe dare deformazioni spaventose, che essa è un atto dovuto in modo che non sia possibile la discriminazione di qualsiasi colore, di qualsiasi tipo e di qualsiasi settore e che essa non è revocabile. Intendiamoci, la non revocabilità della concessione non può essere limitata nel tempo, onorevole Ministro. In ogni caso non può essere non subordinata alla retta utilizzazione della concessione stessa perchè nel caso di abusi, come noi proporremo con l'emendamento all'articolo 4, la revoca della concessione discende dagli stessi princìpi del nostro ordinamento giuridico.

Il secondo punto fondamentale della legge, come del resto ricordato nella relazione a sua firma, onorevole Ministro, che accompagna il disegno di legge dell'ottobre dell'anno scorso, questo secondo punto che ha il nostro assenso riguarda il programma di attuazione degli strumenti urbanistici. È il punto di forza: quando io parlavo del sacco di Roma, quando parlavo del sacco di Italia, in realtà mi riferivo alla prima fase, quella che è più grave, direi, della stessa frode, più grave della stessa consapevole violazione, più grave dello stesso delitto, cioè il non esserci noi mai adeguati, nè in grande, nè in piccolo, nè al centro, nè alla periferia, al modo di vivere e di operare della società moderna nel quale programmare, razionalizzare mediante le priorità è un dovere assoluto, un'esigenza stessa del vivere civile.

Siamo in una società di massa; dico sempre che bisogna stare molto attenti a considerare il piede della statua bronzea di san Pietro in Vaticano, piede coperto, schermato, perchè il toccarlo per ragioni di fede finirebbe per distruggerlo allorchè questo toccarlo si riproduce per infiniti casi. Ebbene, così è per tante altre cose: ad esempio fruire del mare, ma quando si tratta di centinaia e centinaia di migliaia che ne fruiscono magari contemporaneamente, allora è soffocamento; fruire degli *sports* della neve, ma quando ci si precipita in grandi collettività in quelle zone, le si distrugge.

Pertanto proprio perchè siamo — vivaddio! — in una società di massa, nella quale c'è la spinta — e chi vorrà negarla? — ad una giustizia, e giustizia significa uguaglianza il più possibile, allora bisogna salvaguardare la razionalità in funzione di libertà, bisogna salvaguardare la programmazione in funzione di economicità, bisogna salvaguardare le scelte autonome e razionali per evitare di cedere al caos, per evitare di far la fine, ad esempio, del piano regolatore di Roma e del famoso asse attrezzato.

Ebbene, credo che, se si fossero monetizzate le parole degli infiniti discorsi ed articoli relativi a questa famosa infrastruttura fondamentale dello sviluppo di Roma degli anni '50 e '60, la si sarebbe ampiamente realizzata.

Ora, questa necessità razionalizzatrice contro il disordinato sviluppo, contro l'assassinio del territorio, non è che rappresenti il toccasana, ma in questa legge è stabilito che gli strumenti urbanistici, che rappresentano un *prius* e che devono essere attuati in base alle norme vigenti, debbono essere l'oggetto di questi programmi di attuazione. A noi pare questo, onorevoli colleghi, un punto di forza particolarmente caratterizzante, particolarmente moderno per quel che riguarda questa legge che il Parlamento della Repubblica è chiamato a considerare.

Il terzo punto, quello più pratico, ma anche che porta grandi conseguenze, è quello che riguarda il potenziamento dell'edilizia abitativa. Non si tratta dell'uovo di Colombo: tra un'edilizia sovvenzionata ed un'edili-

zia libera, si è stabilito un *quid medium*, una fascia intermedia in relazione alla quale la convenzione che poi si accompagna alla concessione viene a stabilire nei confronti dei privati una contropartita: se tu, privato, limiti i prezzi di vendita, concordi con me, comune, sia i prezzi di vendita sia i canoni di locazione, ne avrai certi vantaggi.

Ripeto, non è l'uovo di Colombo, ma è un intervento, un modo di agire abbastanza elastico per fare sì che si estenda quella fascia di edilizia che non sta tutta sulle braccia dello Stato, del pubblico potere, quella tradizionale sovvenzionata, quella tradizionale degli istituti delle case popolari o che so io e quella puramente libera che avrà, senza dubbio, i suoi acquirenti, le sue fortune economiche, specie se gli sceicchi continueranno a considerare con simpatia l'avvenire economico del nostro paese.

Ma io guardo di più alla sorte degli italiani che non hanno alle spalle gli sceicchi e che avranno bisogno di case a ragionevoli prezzi e a ragionevoli canoni di locazione. È chiaro che qui la connessione con le norme circa l'equo canone è intrinseca ed evidente e mi consentirà l'onorevole Ministro di esprimere, anche a nome degli amici politici, l'auspicio che questo tormentato problema possa finalmente uscire dal campo delle elucubrazioni, sia pure difficili, sia pure tormentose, della nostra fase nella quale noi vorremmo che gli uomini pensosi della cosa pubblica siano un po' meno pensosi, non nel senso di farci un po' meno attenzione, ma nel senso di rendersi conto che al di là del pensare c'è l'agire e che una volontà alla quale non corrisponda l'azione — diceva il mio maestro Benedetto Croce — non è in effetti una volontà.

Vorrei sottolineare ancora — e volgo alla fine, onorevole Presidente — che il sistema delle due aliquote che vengono a formare il contributo che è dovuto per la concessione, l'aliquota commisurata all'incidenza delle spese di urbanizzazione e l'aliquota corrispondente alla quota parte del costo di costruzione ad opere realizzate, anche questo non è l'uovo di Colombo, ma è un sistema che può essere, se lealmente e intelligentemente applicato, abbastanza elastico da costituire lo strumento per una manovra che tenda ad agevolare certo tipo di edilizia e a mantenere in limiti meno favorevoli altro tipo di edilizia.

Però qui è chiaro che, stante che questo è un sistema che non deve andare al caso per caso, è un sistema nel quale si vuole evitare l'arbitrarietà, il favoritismo, la faziosità politica, la faida locale, le parametrizzazioni che sono previste dagli articoli 5 e 8 del disegno di legge assumono una rilevanza enormemente importante, innanzitutto nel tempo, onorevoli colleghi. Infatti noi siamo abituati nelle leggi a stabilire dei traguardi operativi — tre mesi, sei mesi — e mentre li stabiliamo dobbiamo ricordarci non soltanto che il giudice amministrativo ci ammonisce che molto spesso sono termini ordinatori e non termini perentori, ma anche che l'esperienza ci insegna che i termini più rigorosi finiscono con l'essere quelli meno rispettati. Questo è effettivamente un punto di estrema importanza. Tutto il sistema può venir meno se i comuni non fanno le loro scelte e soprattutto se non le fanno le regioni.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, nelle vicende del nostro paese è accaduto — e questa non vi sembri una digressione — che coloro che erano stati regionalisti da sempre, come per esempio i repubblicani, si sono visti man mano, direi, spiazzati verso una posizione di diffidenza o anche di polemica verso le regioni (ed io non nego di essere in una posizione di diffidenza e di polemica) e coloro, come per esempio i nostri colleghi comunisti o i colleghi socialisti — ma soprattutto i comunisti — che venivano da una posizione tutt'altro che autonomistica, tutt'altro che regionalistica, sono arrivati ad una preoccupazione di regionalismo in ogni caso: guai a nominare le regioni. Certe volte mi sembrano come il padre che ha una figliola — questi sono ricordi del passato perchè oggi non succede — che non riesce a trovare marito e si preoccupa anche di chi lontanamente possa far supporre che quella figliola sia un qualcosa di meno che la Venere di Milo. Ebbene,

dico questo non per digressione ma per sostanziare il mio giudizio. Ho sempre sostenuto che le regioni, con la foia competenzistica che hanno dimostrato in questi anni, hanno tradito il loro compito. Ho sempre sostenuto con una vibrata polemica che volendo estendere le loro competenze hanno reso un pessimo servizio al nostro paese. Però ho sempre altrettanto sostenuto che ciò che dice la Costituzione deve essere rispettato. La Costituzione dice che l'urbanistica è di competenza delle regioni, come la parte sanitaria, come l'agricoltura. Ebbene, lì si parrà la loro nobilitade.

Non ho nessuna ragione di esprimere un giudizio negativo *a priori* nei confronti di quello che faranno le regioni, quale che sia il loro colore politico, quali che siano le loro vicende, le loro attrezzature: le regioni che dovrebbero essere caratterizzate da dinamicismo europeo, quelle del Nord, le regioni del paese dal quale io traggo le origini, cioè del Mezzogiorno, o le regioni della felice Italia centrale, le regioni che hanno fatto capo alle grandi azioni politiche, per esempio di Fanti e ora di Cavina. Ebbene, voglio dire per quanto riguarda le regioni che è a loro che spetta la determinazione, nei limiti che questa legge prevede, dei presupposti di parametrizzazione, dei presupposti connessi sia all'entità dei comuni e alla loro vocazione, sia alle situazioni economiche che si estrinsecano nei costi di costruzione o nei costi delle opere di urbanizzazione. Se l'urbanistica a questo punto è una competenza alla quale le regioni tengono, le regioni devono altrettanto tenere a compiere il loro dovere per quanto riguarda questa che è una loro funzione. Noi facciamo una grande scommessa con le regioni. E come in quest'Aula io ho levato la voce per dire quello che è il mio stato d'animo di apprensione e spesso di diffidenza rispetto all'iperregionalismo che manda a catafascio tante cose, così sono pronto a riprendere la parola in quest'Aula per riconoscere lealmente, nel rispetto democratico, se qualcosa sarà stato fatto di buono, se soprattutto saranno stati realizzati quelli che sono presupposti fondamentali affinchè questa legge entri in attuazione e non sia della semplice « aria fritta », come diceva l'indimenticabile Ernesto Rossi.

Sono alla fine, onorevole Presidente; però c'è un punto che non posso non sottolineare e che è sorto anche attraverso la stampa alla attenzione degli onorevoli colleghi. Il punto riguarda l'articolo 15 e l'articolo 20, cioè riguarda il problema della effettiva, implicita o paventata, depenalizzazione. Noi repubblicani presenteremo emendamenti specifici su questo punto.

Anche qui devo dire con tutta franchezza che io non ho inebriante simpatia per i cosiddetti pretori d'assalto e non ho mai ritenuto che l'amministrazione della giustizia si avvantaggi col fatto che il magistrato è subito pronto a rilasciare un'intervista o a tenere una conferenza-stampa. Essendo stato nobilmente magistrato nella mia giovinezza, ritengo che avessero ragione i miei maestri che mi hanno insegnato che il giudice parla con la sentenza.

Tutto ciò che il giudice deve dire è lì: è nella sentenza. Però dobbiamo riconoscere che c'è un compito del giudice, che è quello di promuovere l'azione penale; c'è un compito del giudice non già di andare a perquisire un edificio portandosi dietro novecento o mille carabinieri: quella è la foia della pubblicità, è qualcosa di deteriore, di deplorevole. Ma è compito del giudice, allorchè trova, per esempio, gli inconvenienti delle costruzioni in quella che era l'area archeologica di Palestrina, di non fermarsi davanti a nessuno, quale che sia il colore del sindaco, si tratti di funzionario periferico o centrale della soprintendenza o del Ministero dei beni culturali.

È compito del giudice intervenire col ferro e col fuoco di fronte ai pericoli della zona dei templi di Agrigento; è compito del giudice intervenire di fronte alle enormi manomissioni dei beni ambientali e soprattutto dell'ordinamento che sono avvenute nella zona del Circeo, in danno anche del parco nazionale del Circeo.

La casistica è enorme; e allora noi non vogliamo togliere a questi giudici la possibilità di intervenire. Che siano amministrative certe sanzioni, ben vengano; che queste

sanzioni soprattutto si sostanzino nell'acquisizione al patrimonio del comune delle opere realizzate senza concessione o in spregio della concessione e della relativa convenzione e dell'area connessa, ben venga: è una sanzione, se sarà applicata, di estrema importanza. E mi pare siano da apprezzare positivamente gli sforzi compiuti dalle nostre Commissioni per rendere più chiaro questo meccanismo e per renderlo, con le garanzie del diritto, più efficace.

Non dobbiamo però far cadere le previsioni penali della legge urbanistica e soprattutto le possibilità di intervento dell'autorità giudiziaria nei confronti dell'illecito. Questo è molto importante perchè la nostra patria è « madre di biade, viti e leggi eterne »: viti ottime; le biade le si esaltava ai tempi della battaglia del grano, spero che ce ne siano anche di buone; ma, quanto alle leggi eterne, il Signore deve avere molta misericordia per noi.

La nostra è anche la patria di molti navigatori tra gli articoli del diritto; è la patria di molti avvocati capaci di sollevare delle questioni eleganti. E non vorrei, onorevole Ministro, che il richiamo fatto dalle Commissioni nell'articolo 20 si prestasse ad inconvenienti.

Il testo delle Commissioni dimostra che esse si sono rese conto di queste critiche. Lo leggo per me stesso, come diciamo noi avvocati: « Restano in vigore le norme della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni, ivi comprese le norme penali, semprechè non siano incompatibili con quelle della presente legge ». Non vorremmo che l'inciso « incompatibili con quelle della presente legge » si riferisse al sistema della licenza edilizia sostituito con quello della concessione.

Per di più diciamo che la formulazione dell'articolo 20, secondo la quale resta in vigore la legge urbanistica « ivi comprese le norme penali », non è sufficiente. Il nostro emendamento tende a fare scomparire la frase: « semprechè non siano incompatibili con quelle della presente legge ».

Per quale ragione? Perchè in sostanza non vogliamo che si possa in alcun modo dubitare che tutto ciò che già esiste nell'ordinamento per colpire le frodi, le violazioni, debba rimanere in piedi, magari debba diventare più rigoroso, salvo restando tutto ciò che il sistema della nuova legge, con le relative sanzioni di carattere dominicale e di carattere amministrativo, prevede.

Onorevole Presidente, presentiamo perciò un emendamento (poi lo illustreremo) che all'articolo 15 aggiunge: « In tutti i casi di violazione si applicano inoltre le sanzioni penali previste dalla legge n. 1150 e modificazioni successive ». Vogliamo che in questo modo sia perfettamente chiaro quello che io qui ho avuto l'onore di esporre.

Ho terminato il mio dire, onorevole Presidente, e mi scuso se sono andato forse qualche minuto oltre quello che io stesso mi ero proposto. Questa è una legge che forse in altro momento politico avrebbe attirato un'attenzione quanto mai accesa. È una sorte, direi, della moda delle questioni. Un tempo sui patti agrari cadevano i governi: adesso i guai sono diventati molto più gravi.

Entrò in crisi il governo Moro del centro-sinistra proprio sul fatto del diritto di superficie; adesso i problemi sono altri: la scala mobile, la produzione, i prestiti internazionali.

Non abbiamo ragione di compiacerci del fatto che l'attenzione sia volta ad altri argomenti più drammatici, perchè senza dubbio questo non è a vantaggio del nostro paese. Però sarebbe grave svantaggio per il nostro paese se sottovalutassimo questa norma, il travaglio culturale, prima ancora che politico, che l'ha preceduta e quindi l'impegno culturale prima ancora che amministrativo, giuridico e politico che è connesso alla sua piena attuazione.

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

S C A M A R C I O . Al fine di rendere comprensibile il mio recente rifiuto di presenziare, in qualità di relatore, al dibattito odierno per il disegno di legge n. 354 riguardante le nuove norme sulla edificabilità dei suoli, credo sia indispensabile premettere an-

zitutto quale sia l'ottica dalla quale è scaturito tale rifiuto.

Mi sarebbe infatti impossibile prescindere, in sede di valutazione, dalla considerazione che detto disegno nasce come il prodotto di una « vicenda urbanistica » che si trascina ormai da decenni, costellata — per così dire — di scontri, polemiche e resistenze tra posizioni opposte a livello sia politico che economico e culturale: da un lato forze politiche avanzate con alle spalle le esigenze più concrete e democratiche del paese e dall'altro gruppi di potere rappresentativi di situazioni parassitarie, tesi, quindi, a conservare e mantenere in piedi il troppo comodo e lucroso *status quo*.

In questo senso la legge-ponte del '67 e la legge sulla casa, nata dalla vertenza di massa del '69, si possono considerare infatti le tappe più salienti di questo inarrestabile e nondimeno « asmatico » processo di revisione dei meccanismi edilizi e urbanistici vigenti.

La posta in gioco dei vari contendenti era ed è tuttora l'uso del territorio ed in particolare delle aree fabbricabili che per anni hanno costituito per taluni la fonte inesauribile di incredibili accumuli di capitale ai danni del pubblico interesse ed in contrasto con qualsivoglia coerente politica del territorio nazionale.

Non dimentichiamo infatti che, soltanto attraverso una adeguata legge-quadro in questo campo, la legislazione regionale potrà validamente esplicare le sue attività istituzionali e soprattutto si potranno intraprendere con esito positivo « operazioni » politiche e sociali di straordinaria urgenza quali l'equo canone ed il rilancio di quella edilizia popolare i cui ritardi o la cui assenza incrementano in modo smisurato l'attuale caos speculativo del settore.

Nè può sfuggire in alcun modo l'inevitabile collegamento tra queste due « operazioni » in quanto sarebbe assurdo concepire una qualsivoglia politica relativa all'equo canone senza presupporre per essa un effettivo potenziamento dell'edilizia pubblica, privilegiando da un lato le situazioni economiche più precarie e dall'altro introducendo sul mercato un indispensabile fattore di riequilibrio.

Ora, grazie al sopracitato disegno di legge n. 354 — che trova un suo antecedente nella legge n. 765 del '67 — ogni attività programmatoria e pianificatrice in campo urbanistico viene avocata a sè da quegli enti ai quali la stessa Costituzione nell'articolo 117 demanda tale competenza e questo è un evidente passo in avanti rispetto alla legislazione precedente.

Se poi si considera che ciò dovrebbe avvenire nel quadro di una pianificazione poliennale — che è forse la vera conquista della presente legge in quanto pone termine allo sviluppo indiscriminato e selvaggio delle città, guidato da interessi puramente speculativi, introducendo strumenti urbanistici sistematici e perequativi in un settore che di logico e di organico non ha attualmente proprio niente — ci si può rendere conto di quale spinta innovatrice stesse alla base di questo disegno.

Ed infatti gli obiettivi che doveva proporre il presente schema legislativo — che coincidono perfettamente con quei princìpi ispiratori ai quali unitariamente tutto il Partito socialista ha dato non solo il proprio assenso ma, in primo luogo, l'apporto indispensabile di una iniziativa politica responsabile e qualificata — sono soprattutto tre: la subordinazione di ogni attività comportante una trasformazione urbanistica alla concessione da parte della pubblica amministrazione, l'introduzione di programmi edilizi poliennali e l'incremento dell'edilizia abitativa attraverso il meccanismo del convenzionamento.

Questo in teoria, però; perchè per quanto concerne la realtà dei fatti il discorso cambia aspetto.

Esaminando infatti i vari punti in cui si articola il presente testo di legge, colpisce innanzitutto la scarsa volontà di innovazione autentica rispetto al precedente schema Bucalossi della legislatura passata e questo, naturalmente, al di là della forma con cui essi vengono enunciati, una forma che vuol parere riformatrice ma che in realtà lascia intatti taluni meccanismi relativi all'assetto

territoriale che stanno alla base dell'attuale caos edilizio.

Ciò appare chiaro fin dall'articolo 1, che a mio parere non traccia una netta ed effettiva separazione tra diritto di proprietà e *ius aedificandi*, come era testualmente richiesto da parte socialista, ma che, attraverso una formula attenuata e perciò stesso ambigua, conserva pressochè intatto al proprietario uno *ius aedificandi* sia pur limitato dallo strumento della « concessione » (art. 4).

Infatti quest'ultima, seppure introduca il salutare principio della corresponsione da parte del proprietario di un contributo commisurato sull'incidenza delle spese di urbanizzazione e sui costi della costruzione, non è in grado di vanificare tale « conservatorismo » legislativo, in quanto poco si differenzia in pratica, ad un'analisi men che superficiale, dalle precedenti formule della licenza edilizia.

In definitiva, infatti, la concessione è dovuta, è trasferibile assieme all'area ed ha un margine troppo ampio di irrevocabilità, attraverso il quale, a mio parere, non si può combattere a sufficienza la annosa pratica della speculazione edilizia.

A tale proposito vorrei ricordare che quegli emendamenti tendenti ad allargare la gamma di possibilità di esproprio da parte dei comuni in caso di ingiustificate inadempienze dei proprietari concessionari (art. 13), come pure quelli miranti a rendere meno permissive le sanzioni (art. 15), sono stati tutti respinti da parte di chi ha mistificato il problema volendolo accentrare sul principio pretestuosamente costituzionale del diritto del cittadino alla proprietà, volutamente ignorando che il nodo vero del problema è costituito dalla necessità di una effettiva salvaguardia del nostro settore urbanistico dalla speculazione e dalla rendita parassitaria, che proprio nel concetto di proprietà privata vigente trovano il necessario supporto per esistere e proliferare.

Quanto poi alla questione dell'abbattimento della rendita fondiaria, trovo che la legge sia stata poco coerente e rigorosa rispetto alle intenzioni « dichiarate », in quanto non si è disincentivata a sufficienza l'edilizia libera a favore di un reale incremento di quella convenzionata e controllata, l'unica in grado di risolvere il problema della casa per larghi strati popolari.

Infatti sono stati respinti quegli emendamenti all'articolo 8 — quello relativo alla « convenzione » — che tendevano a limitare sensibilmente il costo dell'area per l'edilizia convenzionata nonchè quelli che pretendevano aumentare altrettanto sensibilmente il contributo per la concessione relativa all'edilizia privata, cioè quella diretta al mercato libero.

È impossibile non rendersi conto che questo tipo di stesura della legge non fa che lasciare intatti certi problemi sociali in quanto non intende affatto sfavorire l'imprenditoria speculativa che, anzi, si può avvalere dell'esistenza di una certa norma transitoria (art. 17) per stipulare convenzioni ad essa vantaggiosissime, mentre in realtà non imprime neppure un reale impulso all'edilizia controllata, il cui incremento dovrebbe invece costituire uno degli obiettivi del presente disegno.

Molte sono le proposte che il PSI ha avanzato relativamente all'edilizia convenzionata: un aumento della misura minima del contributo di concessione stabilito per l'edilizia cosiddetta libera, una riduzione dell'incidenza del costo dell'area su quello di costruzione, l'eliminazione della sunnominata norma transitoria che consente per un periodo di ben dieci anni di riconoscere ai proprietari, nella convenzione, un « costo » dell'area pari in pratica al prezzo di mercato, e l'apposizione di un vincolo all'utilizzazione del credito immobiliare, in via prioritaria, proprio per l'edilizia economica.

Si tratta di emendamenti — che illustrerò singolarmente in seguito — che si propongono come obiettivo di incrementare un tipo di edilizia che produce case a prezzi controllati e quindi accessibili alle categorie meno abbienti, un obiettivo che si può raggiungere solo privilegiando questa categoria nei confronti di quella cosiddetta « libera » alla quale si verrebbe a togliere l'incentivo collegato al miraggio di forti guadagni speculativi.

È chiaro però che, se non si creeranno le indispensabili condizioni di convenienza per gli investimenti futuri in questo settore, risulterà completamente vanificata qualunque intenzione — seppure formalmente dichiarata da parte del legislatore — di un suo potenziamento e quindi, in ultima analisi, risulterà vanificato uno dei nodi fondamentali che il presente schema legislativo si propone di sciogliere.

Nel suo complesso, dunque, questa legge, così come si presenta articolata al momento, lascia scoperti molti nodi della tematica cui si riferisce e rischia inoltre di ingenerare non poche ambiguità sul piano esecutivo, limitando così fortemente quanto di innovativo e di riformistico vi poteva essere nel suo contenuto originario.

Ineliminabile appare, quindi, la necessità di apportare sostanziali emendamenti al testo recentemente approvato dalla Camera e sostanzialmente fatto proprio in sede referente dalle Commissioni giustizia e lavori pubblici del Senato.

Infatti la già enunciata esigenza di operare una netta ed effettiva separazione tra diritto di proprietà e *ius aedificandi* porta necessariamente a riformulare l'articolo 1, la cui nuova stesura dovrebbe essere la seguente:

« Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi.

Il potere di edificare ovvero di eseguire opere che comunque comportano modificazioni dell'assetto del suolo e del sottosuolo è concesso dal sindaco ai sensi della presente legge ».

Invero, a seguito della sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale, il cui contenuto è stato confermato e ribadito da un'altra sentenza del 31 dicembre 1976, il problema che si è posto al legislatore è quello di regolare *ex novo* la disciplina della edificabilità dei suoli.

In sintesi la sentenza ha segnato la vittoria della tesi secondo cui il potere di costruire risulta « incorporato » alla proprietà del suolo.

I giuristi più aggiornati, da Giannini a Benvenuti, a Predieri, a Rodotà, concordano nel sostenere che questa incorporazione non esiste.

Comunque la sentenza, fino ad oggi, « ha fatto stato » e quindi il problema si poneva praticamente nei termini con cui efficacemente si è espresso a questo proposito il Sandulli, che è l'ispiratore e l'estensore della sentenza n. 55: « Come sono oggi le cose il diritto di proprietà comprende il potere di edificare. La nostra sentenza è uno stimolo al legislatore perchè in piena libertà domani regoli diversamente tutta la materia e stabilisca un diverso "statuto della proprietà" ».

Dunque, la finalità del provvedimento legislativo attualmente in esame consisteva nel sancire, una volta per tutte, la separazione fra proprietà del suolo e potere di costruire per offrire una « risposta » definitiva proprio a detta sentenza.

Ora, la formulazione che è stata recentemente approvata anche in sede referente dalle due Commissioni senatoriali è concepita in modo tale da sancire semplicemente che « ...la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge ».

Si è dato così luogo ad una formulazione ambigua e contorta che ha per effetto la sanzione di una « separazione indecisa », cioè non netta e chiara come il partito che qui rappresento aveva formalmente richiesto.

D'altronde non si tratta di concetti o di pure questioni di principio; la separazione tra i due diritti è in realtà lo strumento necessario, in alternativa all'esproprio, non soltanto per disincentivare in modo concreto l'appropriazione privata della rendita fondiaria, ma anche per sottrarre i vincoli urbanistici alla possibilità di essere valutati secondo l'ottica della illegittimità costituzionale, cosa che sulla scia della sopracitata sentenza n. 55 sembra al momento assai probabile.

Tenuto conto, poi, del fatto che detta formulazione legislativa dovrà costituire una norma-quadro per l'attività legislativa delle regioni in materia urbanistica, ancor più ne-

cessitante si presenta l'esigenza di sancire in modo chiaro e netto tale separazione.

Nè ha ragionevoli supporti di credibilità l'opinione, da più parti espressa, secondo cui una separazione « decisa » sarebbe in grado di produrre effetti « intollerabili sul piano economico e sociale » in quanto è più che palese che qui non si vuole minimamente scalfire nè il diritto alla proprietà dell'alloggio, nè alla libertà di fruizione da parte dei cittadini.

Anzi si potrebbe addirittura ottenere una situazione più vantaggiosa per il diritto alla proprietà della casa — che rimarrebbe comunque pieno ed integro — proprio nella misura in cui si riuscirà a comprimere la rendita fondiaria.

Del resto, ci si comporterebbe qui come in molti altri procedimenti amministrativi nei quali, appunto, taluni poteri sono sottratti ai privati e deferiti alla gestione della pubblica amministrazione.

Non si tratta, perciò, di una questione peregrina o di poco conto, bensì di una questione di fondo che, risolta, come è stato presentemente fatto, in modo ambiguo ed equivoco, inficia profondamente il senso stesso di questo provvedimento legislativo e che non corrisponde affatto a quell'« impianto politico » innovatore che ci ha visti non solo consenzienti, ma anche — ed in massima parte — promotori.

Parimenti l'esigenza di scoraggiare le operazioni di speculazione edilizia nonchè di eliminare il denunciato permissivismo — frutto di un malinteso compromesso tendente a conservare il più possibile la pregressa situazione — giustifica gli emendamenti che si suggeriscono all'articolo 2.

Nel primo comma, alla terza riga, laddove si dice « ai sensi degli articoli 27 e 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 » si dovrebbe aggiungere, dopo la parola « articoli », il numero « 26 », mentre si dovrebbe sopprimere il quarto comma e nel quinto (« Nei comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti, secondo i dati risultanti dall'ultimo censimento, l'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni si applica fino alla data del 31 dicembre 1980 ») sostituire la data « 31 dicembre 1980 » con l'altra « 31 dicembre 1977 ».

Appare infatti ingiustificata l'abrogazione dell'articolo 26 della legge n. 865 (riforma della casa) avvenuta in Commissione alla Camera in quanto l'articolo 26 è il « successore » dell'articolo 18 della legge urbanistica del 1942 che permette, mediante esproprio, la formazione di demani di aree comunali. In sostanza detto articolo permette di vincolare e poi di espropriare le aree al di fuori delle zone di edilizia economica e popolare.

Il fatto poi che la norma in questione non abbia avuto fino ad oggi una larga applicazione non è affatto probante in quanto la sola presenza di essa nel nostro ordinamento è in grado di porsi come efficace deterrente contro le operazioni di urbanizzazione speculativa e ne giustifica, dunque, la presenza in termini di effettiva validità.

Per quanto riguarda il quinto comma, che qui si è riportato per esteso, l'articolo 51 della legge 865 dettava un meccanismo di definizione di programmi di edificazione in assenza di piani di edilizia economica e popolare. Se per piccoli comuni (meno di 20.000 abitanti) è accettabile che, nella fase transitoria, prima della formazione dei programmi di edilizia popolare ex articolo 2 « Bucalossi » si possa continuare ad applicare tale articolo 51, è necessario tuttavia che tale facoltà sia limitata al 31 dicembre 1977 proprio allo scopo di accertare la formulazione di tali programmi.

L'articolo 3 del presente testo di legge dovrebbe invece farsi carico di una riformulazione formale nei seguenti termini: « La concessione è subordinata alla corresponsione di un contributo commisurato per una quota alla incidenza delle spese di urbanizzazione e per l'altra al costo di costruzione ».

Si è già detto, illustrando l'emendamento apportato all'articolo 1, dell'esigenza di operare una più decisa e logica distinzione tra *ius proprietatis* e *ius aedificandi*.

Tale esigenza rappresenta la *ratio* ispiratrice degli emendamenti da apportare all'articolo 4, al fine di attribuire individualità autonoma allo *ius aedificandi*, disancorandolo dal tradizionale diritto alla proprietà.

Nel primo comma, tra le parole « al proprietario dell'area » e le parole « con le modalità » dovrebbe aggiungersi: « ovvero ai titolari del diritto di superficie, ai soggetti assegnatari — anche in diritto di superficie — di aree comprese nei piani di edilizia economica popolare, agli enti istituzionalmente competenti che debbano eseguire impianti, attrezzature ed opere pubbliche; detta concessione è data ».

Così pure nel medesimo comma, laddove si dice: « La concessione è data dal sindaco al proprietario dell'area con le modalità, con la procedura e con gli effetti di cui all'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150... » si propone la soppressione della locuzione « e con gli effetti », mentre si reclama addirittura la soppressione del sesto comma relativo alla trasferibilità della concessione insieme all'area.

La finalità di questi emendamenti da apportare all'articolo 4 consiste complessivamente nel tentare di limitare il meccanismo di svuotamento della concessione che è ridotta, nella stesura approvata dalla Camera e dalle Commissioni giustizia e lavori pubblici del Senato in sede referente, ad un puro *nomen iuris* e nella sostanza è del tutto assimilata ad una licenza con in più privilegi aggiuntivi.

In particolare l'integrazione proposta per il primo comma dell'articolo 4 mira a riferire il rilascio della concessione, oltre che ai proprietari privati, anche a tutta la parte di concessioni necessarie per le costruzioni da parte di soggetti pubblici o di altri soggetti abilitati da leggi o provvedimenti o negozi a costruire.

Sostanzialmente si riprende il sistema introdotto dalla legge-ponte che prevede l'obbligo di licenza anche per le opere da costruirsi da parte dello Stato o di altri enti pubblici. L'emendamento soppressivo al primo comma, quello soppressivo al sesto comma e l'emendamento aggiuntivo dopo l'ultimo comma attuale hanno la finalità di disciplinare in maniera più rigorosa e meno labile ed incerta dell'attuale il regime della concessione.

Ho già detto come il disegno di legge, pur rappresentando un notevole balzo in avanti rispetto alle esigenze più avanzate ed autenticamente democratiche del paese, per una sorta di ibrido connubio tra vecchio e nuovo, in realtà tenti di mantenere il più possibile intatte le esigenze conservatrici, come si può ben rilevare dall'attuale formulazione dell'articolo 6, relativo alla determinazione dei costi di costruzione, al quale va peraltro apportato l'emendamento che possa portare all'aumento del contributo afferente alla concessione dal 10 al 25 per cento.

È da considerare, infatti, che le percentuali in base alle quali viene commisurato il contributo di concessione a chi intende avvalersi dello *ius aedificandi* erogato dagli enti comunali sono a tutt'oggi incongrue, anche dopo le modificazioni apportatevi in sede di discussione alla Camera.

In particolare, poi, va notato che, se l'entità minima del contributo è fissata alla quota del 5 per cento, non si otterrà certo il risultato di incentivare l'incanalamento della produzione edilizia verso un'edilizia convenzionata, quella cioè che rappresenta lo strumento più idoneo a risolvere — parallelamente ad una oculata politica sull'equo canone — il problema della casa per i ceti medi e popolari.

Non a caso tutte le forze politiche e sociali (imprenditori, sindacati, i partiti stessi) considerano manifestamente l'estensione di un'ampia fascia di edilizia convenzionata come la via obbligata per un rilancio della produzione nel settore.

Ecco perchè si appalesa necessario un diverso « dosaggio » delle percentuali in questione nei termini che ho sopra elencati.

Per le stesse ragioni innanzi indicate vanno apportati i seguenti emendamenti all'articolo 8: innanzitutto un emendamento sostitutivo al secondo comma nei termini che abbiamo avuto modo di illustrare ampiamente nel corso delle sedute delle due Commissioni in sede referente. Inoltre al terzo comma, laddove si dice: « Per un periodo di 10 anni dall'entrata in vigore della presente legge . . . », occorre sostituire alla cifra « 10 anni » la cifra « 3 anni ». Infine al quarto com-

ma si dovrebbero sostituire alle parole « indici ufficiali ISTAT dei costi di costruzione » le parole « indici ufficiali ISTAT del costo della vita ».

Come appare chiaro — io credo — anche ad una prima superficiale visione, l'emendamento al secondo comma è motivato dal fatto che riconoscere, ai fini della convenzione, una incidenza dell'area pari al 20 per cento costituisce chiaramente un motivo di grave sperequazione tra l'edilizia convenzionata realizzata nei programmi delle leggi 167 e 865 e quella realizzata in base alle norme del disegno di legge in discussione.

Dato, quindi, che riconoscere al costo dell'area una incidenza così elevata implica inevitabilmente un aumento dei costi della convenzione per la collettività e per i futuri acquirenti e locatari, risulta più che mai necessario abbassare tale livello di incidenza al 5 o al 10 per cento.

Per quanto riguarda, poi, il terzo comma, mi sembra evidente che rappresenti la tipica clausola trabocchetto atta a vanificare, sotto la specie di eccezione transitoria, il meccanismo « a regime » della legge. Per un periodo transitorio assurdamente lungo — 10 anni — non varrà, infatti, il meccanismo della legge, mentre invece il costo delle aree ai fini del convenzionamento sarà riferito, in sostanza, a quello di mercato rendendo così la convenzione vantaggiosissima per i proprietari ma onerosissima per la collettività.

Il riferimento, poi, al costo di costruzione invece che al costo della vita nella determinazione delle variazioni nei costi delle convenzioni — come si deduce dall'attuale stesura del quarto comma — è una evidente svista, poichè appare evidente la constatazione che negli ultimi anni i due indici — quello del costo della vita e quello del costo di costruzione — hanno avuto un andamento che si incrocia ripetutamente convergendo e divergendo con andamento elicoidale.

Data l'equivalenza, quindi, del riferirsi a lungo termine all'uno o all'altro indice, la scelta del costo della vita appare assai opportuna per raggiungere una unità di criteri con quanto sarà previsto dalla legge sull'equo canone, il cui riferimento al costo della vita è praticamente certo.

Relativamente all'articolo 9 si dovrebbe poi apportare un emendamento aggiuntivo al paragrafo *b*) del primo comma: dopo le parole « oneri di urbanizzazione » sarebbe opportuno aggiungere « ai sensi del precedente articolo 5; ai fini della convenzione o dell'atto d'obbligo il valore dell'immobile va valutato ai sensi della legge n. 865 del 1971 e quello dell'area ai sensi dell'articolo precedente ».

All'articolo 10 va invece apportato, a mio parere, un emendamento sostitutivo nel comma secondo in quanto alle parole « non superiore al 10 per cento » andrebbe sostituita la locuzione « non superiore al 25 per cento ».

Finalità dell'emendamento è chiaramente di elevare il contributo per le opere di urbanizzazione relativo all'edificazione turistica, commerciale e direzionale disincentivando nel contempo l'incanalamento dell'attività edilizia verso aree socialmente meno utili, con particolare riferimento all'edilizia speculativa (seconde case e terziario di lusso).

L'accentuata individualità, poi, attribuita allo *ius aedificandi* attraverso il meccanismo della concessione, di cui all'articolo 1 emendato del presente disegno di legge, presuppone che la partecipazione agli oneri relativi sia effettiva ed attuale ed impone quindi che il contributo debba essere corrisposto prima di edificare e non, con denaro svalutato, dopo anni dalla concessione.

Ne consegue la necessità di apportare un emendamento all'articolo 11 sostituendo il secondo comma del presente disegno di legge con un comma siffatto: « La quota del contributo di cui al precedente articolo 6 è determinata all'atto del rilascio della concessione ed è corrisposta entro i termini e con le modalità e le garanzie stabilite dal comune e comunque entro 60 giorni dall'inizio delle opere ».

Se, poi, reale ed effettiva è l'intenzione conclamata di scoraggiare tanto la speculazione edilizia quanto l'abusivismo, bisogna che tale intenzione sia resa operante attra-

verso un rigido sistema di sanzioni, e amministrative e penali.

La concessione, infatti, è finalizzata alla esecuzione delle opere in essa previste, cioè — nell'ambito di un oculato programma di attuazione — per realizzare le trasformazioni urbane decise dal comune. La concessione non è data in alcun modo per favorire ulteriori incrementi del valore delle aree in conseguenza al decorrere di lunghi tempi di attuazione.

Ne consegue logicamente che il mancato compimento delle opere in questione nei termini previsti dall'articolo 4 deve essere sanzionato con l'esproprio.

Perciò si suggerisce di apportare al quart'ultimo comma dell'articolo 13 il seguente emendamento: dopo le parole « o riuniti in consorzio » aggiungere « ovvero senza giustificato motivo non portino a compimento i lavori entro i termini previsti dal precedente articolo 4 ».

Tale emendamento rende più concretamente operante l'intendimento del legislatore attraverso l'esproprio delle aree nel caso di prolungata inerzia dei proprietari.

Ma la lacuna più grave che è dato riscontrare nel presente disegno di legge è quella relativa alla mancata previsione di sanzioni penali contro l'abusivismo edilizio che pur si dichiara di voler combattere.

L'esperienza ha dimostrato che la vigente sanzione penale di carattere contravvenzionale non serve affatto a scoraggiare il triste fenomeno dell'abusivismo. Inoltre la previsione del fatto-reato come contravvenzione ha portato molto spesso a paralizzare l'azione repressiva dell'autorità giudiziaria che frequentemente è venuta a conoscenza della ipotesi di reato quando l'azione penale era già diventata improcedibile per effetto della intervenuta prescrizione.

Ora, correttamente, il disegno di legge in esame ha istituito per le ipotesi più gravi di costruzioni abusive la sanzione dell'esproprio.

Ma tale sanzione, già di per sè grave, non costituisce ragione sufficiente per depenalizzare silenziosamente la materia, sottraendo, tra l'altro, al magistrato il potere di repressione, che molte volte si è risolto — è cronaca recente — anche in opera di prevenzione e di stimolo degli organi amministrativi competenti contro l'abusivismo.

A tale fine, quindi, non solo bisogna introdurre — come si è fatto nel disegno di legge — le sanzioni amministrative, ma occorre altresì accentuare, per le ipotesi più gravi, anche le sanzioni penali, trasformando in delitto l'attuale reato contravvenzionale ed inasprendo le pene sia detentiva che pecuniaria.

Per cui, prima dell'ultimo comma dell'articolo 15, dovrebbe essere inserito il seguente comma: « Chiunque costruisca senza concessione od in totale difformità della stessa è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da lire 2.000.000 a lire 10.000.000 ».

Oppure di tale comma si può fare un articolo autonomo, 15-*bis*, come il Gruppo del partito socialista italiano ha ritenuto di dover fare.

Infatti, la contemporanea duplicità sia penale che amministrativa della sanzione — cioè previsione pecuniaria e privazione della libertà personale — varrebbe senz'altro a scoraggiare molti tentativi di speculazione edilizia, mentre, come sanzione generale, potrebbe valere ad esempio l'inserimento del seguente comma prima del quinto comma previsto dal testo di legge in esame: « L'inosservanza degli obblighi dipendenti dalla concessione o dalla convenzione nonchè delle modalità esecutive stabilite per l'opera da realizzare, quando queste siano indicate come essenziali, comporta la revoca della concessione ».

Inoltre nel primo comma, lettere *a*) e *b*), alle parole « dell'interesse legale » sarebbe opportuno sostituire « dell'interesse risultante dal tasso di sconto ufficiale aumentato del 2 per cento » per controbilanciare l'evidente interesse del concessionario a ritardare la corresponsione del contributo in quanto fonte di guadagno collegata al decorrere degli interessi bancari sulla somma non ancora versata.

Sarebbe poi opportuno, dopo il primo periodo del secondo comma, sostituire il punto con virgola ed aggiungere « tranne che una opera sia stata eseguita da un ente pubblico per fini istituzionali dell'ente, nel qual caso, su istanza dell'ente interessato, il sindaco ne autorizza la sanatoria ».

Infatti risulterebbe quanto mai errato oberare ulteriormente i comuni di inutili eccedenze di edifici pubblici che invece potrebbero essere finalizzati con maggior senso di razionalità pubblica da parte degli stessi enti che li hanno eseguiti.

Resta ora l'articolo 17, anch'esso — a mio parere — non esente da pecche nella sua attuale stesura.

Al primo comma si dovrebbe sostituire alle parole « quattro anni » la locuzione « tre anni », mentre il penultimo comma andrebbe sostituito con il seguente: « I lavori oggetto delle licenze e delle concessioni di cui ai precedenti commi debbono essere completati entro tre anni rispettivamente dalla data di entrata in vigore della presente legge e dalla data di rilascio della concessione in modo da assicurare l'agibilità ed abitabilità degli edifici. In caso di mancato completamento delle opere entro il termine suindicato il concessionario è tenuto al pagamento di una sanzione pari al doppio del contributo di concessione dell'opera non realizzata ».

La finalità di detti emendamenti sostitutivi non solo appare evidente ma è stata da me enunciata nella parte introduttiva della presente relazione laddove si accennava alla necessità di una lotta coerente contro la speculazione edilizia e la rendita fondiaria.

Infatti questi tipi di battaglie politico-economiche si traducono, in termini sociali, in altrettante conquiste a favore di quell'edilizia a basso costo che è la sola accessibile alle modeste rendite dei ceti popolari e costituiscono inoltre le tappe indispensabili affinchè quello della casa non sia un problema pressochè insolubile o motivo perenne di sacrifici troppo onerosi per le classi meno abbienti, ma venga ricondotto ad una connotazione più conforme ad un paese che si vuole democratico e soprattutto sollecito nei confronti delle esigenze dei suoi cittadini.

Il relatore Gusso, nella sua ampia illustrazione del concetto di proprietà nei vari paesi e presso i vari popoli, ben focalizza il significato psicologico che i piccoli e medi ceti italiani attribuiscono al possedimento della terra e della casa, in termini cioè di sicurezza e di stabilità.

Orbene, se diamo per scontato questo fattore, che potremmo definire ancestrale, nell'esigenza che l'italiano sente di avere una casa propria — per la qual cosa è anche disposto a preordinare anni di sacrifici e di piccoli risparmi — tanto più dovremmo sentirci in dovere di portare fino alle estreme conseguenze il discorso legislativo attuale (pur nel dovuto rispetto delle norme costituzionali) per radicalizzare una situazione che al momento è solo in grado di appagare un'esigenza consimile in pochi e sempre più rari privilegiati.

Invece l'onorevole collega prosegue escludendo che si possano sovvertire i valori delle strutture presenti e le consuetudini tradizionali e questo in nome di una economia della quale abbiamo ben visto i risultati!

Anzi, dalla constatazione che il presente intervento legislativo è « limitato e settoriale » e « non elimina ogni rischio di speculazione » — sono parole testuali — deduce la necessità impellente di uno schema di legge-quadro per l'urbanistica a mò di panacea per le pecche che in questo disegno si riscontrano e si avallano egualmente.

Ora, a parte l'opinione generale — da me condivisa — che sia questo disegno di legge il supporto per una oculata legge-quadro e non viceversa, come è possibile non rendersi conto che qui si ricalca la solita assurda menda della politica economica e sociale italiana di sempre e cioè la consueta prassi di apporre a problemi anche fondamentali una soluzione parziale, con il rimando poi in un futuro, che non sappiamo quanto prossimo, a soluzioni meno parziali che valgano a correggere quelle adottate in precedenza e che saranno, presumibilmente, passibili di ulteriori migliorie in una prospettiva ancora più futura?

Ed intanto, mentre noi li risolviamo a metà, i problemi si fanno scottanti ed a pa-

gare, appunto, lo scotto è un popolo già duramente provato da una crisi incalzante e, forse, senza precedenti!

Ecco il motivo per cui noi socialisti non ci sentiamo di avallare con il nostro voto favorevole un disegno di legge che riteniamo non adeguato alla finalità che si dovrebbe proporre in risposta alle aspettative del nostro paese.

Con la nostra astensione — vorrei non dar luogo a fraintendimenti che non corrispondono in alcun modo alla realtà dei fatti — noi non intendiamo boicottare uno schema di legge in materia urbanistica che per decenni si è fatto attendere con incalcolabili conseguenze sul piano pratico; vogliamo solo sensibilizzare quest'Aula e tutta la sfera politica su di un'ottica diversa, che a noi sembra più giusta e definitiva, con cui focalizzare il problema.

E questo avviene, vorrei concludere, proprio perchè da parte nostra viene valutata nella sua autentica portata civica ed economica la presenza, nel nostro assetto sociale, di un adeguato testo legislativo in siffatta materia, che serva da base e da supporto per un sistema edilizio ed urbanistico veramente nuovo ed aderente alle esigenze di una situazione attualmente precaria e sostanzialmente ingiusta per tutti.

Perciò potremmo astenerci restando in Aula, proprio per rimarcare una nostra decisa convinzione negativa in merito al disegno di legge che ci accingiamo a prendere in esame.

Il Gruppo del partito socialista italiano avrebbe votato contro se l'attuale realtà politica del nostro paese non ce lo avesse sconsigliato.

E di questo senso di responsabilità è bene che il partito di maggioranza ci dia atto.

Noi socialisti vogliamo far funzionare il Parlamento, ma lo vogliamo far funzionare in aderenza alle esigenze della realtà, di una società che non tollera più rinvii, soluzioni a mezza strada o, quel che è peggio — come, del resto, avviene con questa legge — la tutela di interessi parassitari non più difendibili.

Questo è lo sforzo in cui è impegnato il mio partito, sforzo che viene messo in atto anche per quanto riflette l'odierno disegno di legge.

I nostri emendamenti tendono solamente a rendere la normativa in oggetto più severa per gli speculatori senza scrupoli, quegli speculatori che solo a parole, con belle parole a volte, si vuol combattere: altrimenti non si spiegherebbe il deciso contrasto opposto dal rappresentante del Governo in sede di Commissioni all'emendamento socialista teso a volgere in delitto quella che è ora solo un'ipotesi di reato contravvenzionale.

Non c'è altra spiegazione a questo rifiuto: la Democrazia cristiana continua a proteggere chi si è arricchito e, con questa legge, continuerà ad arricchirsi a scapito di chi avverte un vero e proprio bisogno ancestrale di avere comunque un tetto.

Gli emendamenti socialisti a questa legge vogliono raggiungere l'obiettivo di fornire alla gente umile, indifesa, povera, che trovasi in difficoltà perenne, una casa che possa tutelarla dagli speculatori e che possa metterla in grado di sentirsi padrona di un tetto, quel tetto che di certo non conseguirà mai attraverso le maglie di questa normativa.

Quegli emendamenti che sono stati rigettati in seno alle due Commissioni il Gruppo socialista li ripropone in Aula, nella speranza di non più trovarsi al cospetto di un rifiuto governativo, gentile nella forma, ma chiuso ad un qualsiasi cenno di dialogo.

Non è così che si fa funzionare il Parlamento: non è così che i socialisti vogliono che esso funzioni.

Opporre un cliscettato rifiuto a discutere gli emendamenti posti da un partito la cui astensione pur contribuisce a mantenere in vita un Governo asfittico non è il modo migliore, non costituisce la maniera più idonea per una ripresa di dialogo con il PSI.

È diventato, è peggiore il disegno di legge al nostro esame: peggiore rispetto a quello che doveva essere.

E se esso dovesse risultare carente dei nostri suggerimenti, non avremmo che da ribadire — in dichiarazione di voto finale — la

nostra astensione con la presenza in Aula, il che equivarrebbe ad un vero e proprio voto contrario.

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

C R O L L A L A N Z A . Illustre Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge 354, recante norme per le edificabilità dei suoli, dopo una lunga gestazione al Ministero dei lavori pubblici e la sua approvazione nell'altro ramo del Parlamento, giunge all'esame della nostra Assemblea, emendato in alcune sue norme, a seguito di ampio e approfondito dibattito in sede referente da parte delle Commissioni riunite 2ª e 8ª.

Contrariamente, peraltro, alle legittime aspettative, esso, pur apportando alcune notevoli innovazioni in materia urbanistica e di edilizia abitativa, non rappresenta nè quella organica legge urbanistica quadro che che valga da guida alle regioni, le quali sono competenti a legiferare in tale settore, in base all'articolo 117 della Costituzione, nè una strumento idoneo ad assicurare una effettiva vasta ripresa costruttiva nel settore degli alloggi, sia pubblici che privati.

Per quanto riguarda l'urbanistica, infatti, è da rilevare che, dopo la legge del 17-8-1942, n. 1150, che rappresentò indiscutibilmente un primo valido tentativo — come riconosce lo stesso senatore Gusso nella sua chiara relazione — di disciplina della crescita delle nostre città, ma che purtroppo non fu completata, nell'immediato dopoguerra, dal relativo regolamento, il quale avrebbe evitato l'anarchica espansione edilizia, specialmente nei maggiori centri abitati, si è proceduto, invece, con una serie di leggi e di leggine di scarso rilievo, caratterizzate prevalentemente da demagogiche impostazioni.

Non si è compreso e non si comprende ancora che con l'evoluzione dei tempi bisogna al riguardo slargare gli orizzonti, i quali non possono rimanere circoscritti ai piani regolatori comunali, dovendo rappresentare essi maglie di più vasti disegni comprensoriali e regionali per inquadrarsi infine in un armonico vasto assetto di tutto il territorio nazionale: una pianificazione, insomma, che preveda, sì, programmi pluriennali, che si susseguano in archi di tempo nell'ambito delle realtà locali, ma che siano agganciati, a loro volta, a vari altri fattori dai quali non si può prescindere: cioè da un organico sistema delle comunicazioni e degli insediamenti economici, sociali e culturali che si determinano nello sviluppo della vita nazionale.

Di pari passo con tale evoluzione, nell'assetto urbanistico del territorio, è necessario che abbia inizio — lo vado sollecitando da anni e sono lieto che lo abbia sottolineato anche il relatore — con organica impostazione, la difesa del suolo, in relazione al crescente dissesto idrogeologico della montagna, secondo il piano del professor De Marchi, dissesto che purtroppo annualmente è causa di disastrose alluvioni e di smottamenti di centri abitati, in conseguenza delle frane che diventano sempre più numerose.

Onorevole Ministro, al riguardo devo ancora una volta richiamare qui l'attenzione sua e del Parlamento su tale piano organico, frutto del lavoro di una Commissione interministeriale composta, oltre che da un emerito scienziato quale è il professor De Marchi anche dai maggiori esperti in materia; piano che ha fissato tutto un nuovo programma trentennale ad integrazione del vecchio piano orientativo del 1954, il quale è andato avanti con il fiato grosso e con insufficienza di mezzi. Ebbene il piano De Marchi non trova ancora la presentazione al Parlamento di un disegno di legge da parte del Governo, contrapposto a quello firmato da tutti i componenti delle due Commissione legislative competenti, agricoltura e lavori pubblici, fin dalla passata legislatura. Esso prevedeva, in relazione anche al primo quinquennio di assetto idrogeologico del territorio, secondo le indicazioni del professor De Marchi, una cifra notevolmente superiore per fronteggiare le esigenze più assillanti.

Solo l'anno scorso sono stati adottati due soli provvedimenti, uno di 30 miliardi e l'altro di 15, il primo per l'Adige e l'altro

per il Po, intesi a fronteggiare alcune esigenze più assillanti. Fu ignorato però che il piano De Marchi prevedeva problemi urgenti e non meno assillanti anche per il Mezzogiorno, come è dimostrato dai nuovi dissesti idrogeologici verificatisi con le frane che hanno sconvolto alcuni abitati e recate numerose alluvioni nelle campagne.

L'onorevole Ministro mi consentirà di sottolineare che i due problemi, quello dell'assetto dei suoli ai fini edificatori e l'altro dell'assetto idrogeologico del territorio, debbono marciare in piena sincronia, per cui la invito, onorevole Ministro, a presentare una buona volta al Parlamento un adeguato disegno di legge per cominciare a lavorare con sistematicità e sollecitudine in questo settore.

Nelle norme urbanistiche per l'edificabilità dei suoli, il disegno di legge che stiamo discutendo, al diritto di superficie, previsto per le aree dalla 167, di cui alla legge Lauricella del 22 ottobre 1971, n. 865, aggiunge ora il diritto della concessione da parte del comune.

Su questa innovazione, contrariamente a quello che ha affermato il senatore Cifarelli, vi sarebbe molto da discutere, sia dal punto di vista costituzionale che da quello amministrativo, in base alla legge comunale e provinciale, che disciplina la materia in modo molto logico. Io comunque, poichè non mi considero nè un giurista, nè tanto meno un costituzionalista, mi guarderò bene dall'addentrarmi in questa materia, ma penso che il problema sarà valutato dal collega Nencioni, che parlerà domani. Comunque quanti considerano lesi diritti e princìpi nei loro riguardi potranno sottoporre la questione agli organi competenti.

L'articolo primo circa il diritto di concessione detta la seguente norma: « Ogni attività comportante trasformazioni urbanistiche e di edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad esse relativi e l'esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco ai sensi della presente legge ». È una norma che non ha bisogno di interpretazione.

Nell'articolo 2 si precisa poi che anche per le aree della 167, sottoposte a diritto di superficie — una parte delle quali è riservata alle costruzioni in proprietà, soggette per altro alla competenza e alle indicazioni del comune per quanto attiene, in caso di necessità, da parte del titolare, all'affitto o alla vendita dell'appartamento — è previsto egualmente l'atto di concessione. Secondo il disegno di legge — l'ho già rilevato — la concessione è dovuta e non è revocabile. Sostanzialmente essa si sostituisce alla licenza edilizia, fissa termini di inizio e di ultimazione dei lavori di costruzione e comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione, nonchè al costo della costruzione per la quale si è ottenuta la concessione, in una percentuale fino al 20 per cento.

Con il sistema della concessione si scinde praticamente il diritto di costruire da quello di proprietà. L'innovazione della concessione, anche se dovuta, affievolisce, per non dire altro, il diritto di proprietà e si ripercuote psicologicamente — ciò che più importa — in modo scoraggiante sugli investimenti edilizi, in relazione anche alle varie procedure previste, che sono alquanto farraginose, mentre con l'attuale e vecchio sistema della licenza il costruttore non ha che l'obbligo dell'esecuzione dell'opera in perfetta aderenza al progetto approvato.

Subordinando la concessione al pagamento di una tassa, oltre l'onere per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, si sono voluti evidentemente assicurare al comune i mezzi finanziari per pagare l'indennizzo sui vincoli posti nelle aree dei piani particolareggiati e dei comparti, a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale, in ossequio alla quale al 30 marzo scade l'ultimo decreto di proroga.

Rimane qui da chiarire — e vorrei che il relatore e il Ministro potessero illuminare me e l'Assemblea — una circostanza: scaduta l'ultima proroga, con quali mezzi i comuni, nelle condizioni disastrose di debiti nelle quali si dibattono, potranno indennizzare i vincoli esistenti, oltre ai piani particolareggiati previsti nei programmi pluriennali, triennali o quinquennali, anche i numerosissimi altri vincoli, alcuni di vastissima

estensione, come il verde pubblico, esistenti in alcuni piani regolatori generali, regolarmente approvati dalle regioni e per l'approvazione dei quali qualche regione ha preteso che l'approvazione fosse integrata dal piano dei servizi per tutta la loro estensione? Che cosa avviene, onorevole Ministro, dei vincoli esistenti al di fuori dei piani particolareggiati? Se rimangono i vincoli risultano in pieno contrasto con la sentenza della Corte costituzionale; se non rimangono, in che modo i comuni potranno fronteggiare finanziariamente la situazione?

È un grosso dubbio che sorge spontaneo e per il quale, nella sua replica, onorevole Ministro, qualche delucidazione al riguardo è quanto mai opportuna specialmente per chi, come il sottoscritto e come probabilmente altri colleghi, assolve compiti anche nelle amministrazioni comunali.

Esenzioni o attenuazioni della tassazione rapportata al valore delle costruzioni sono previste — e questo è quanto mai opportuno — per le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della condizione del fondo, nonchè in casi ben definiti di restauri, di risanamento conservativo, di alcuni necessari ampliamenti.

Ancora una volta, dopo una lunga sequenza legislativa, in ritardo anche a fronte di iniziative di alcune regioni, dimostratesi più sollecite dell'amministrazione centrale dello Stato, si deve constatare che manca la più volte promessa legge organica urbanistica, che dovrebbe servire da legge quadro, proprio per evitare che ogni regione proceda disorganicamente per conto suo, anche per alcune norme che non possono essere che uniformi ed a carattere nazionale, come è quella della materia degli espropri. Tale carenza è implicitamente riconosciuta dallo stesso relatore, il quale dichiara di considerare questo disegno di legge come un momento di transizione tra la farraginosa legislazione urbanistica vigente e quella di un futuro che non potrà non essere prossimo.

In materia di esprori, desidero aggiungere che, anche con le norme dell'attuale disegno di legge, si è ancora ben lontani da quel giusto ristoro, previsto dall'articolo 42 della Costituzione, che riconosce e garantisce la proprietà privata, ma che, in casi di espropri per motivi di interesse generale, fa salvo l'indennizzo.

Chiusa questa prima parte dell'intervento riservata agli aspetti urbanistici del disegno di legge, e sempre limitandomi a rilievi di carattere generale — non ritenendo di soffermarmi sui singoli articoli del disegno di legge, che hanno formato oggetto di laborioso dibattito in Commissione — passo all'esame della materia riguardante l'edilizia abitativa. Come già ho accennato, considerata l'attuale situazione politica ed economica del paese e le prospettive ancora preoccupanti e quanto mai oscure, per il 1977; se vi è da sperare che almeno l'edilizia residenziale pubblica possa sollevarsi da quel 3 per cento di realizzazioni nella quale è caduta — mentre tanto viva è la fame di case delle categorie meno abbienti — e gradatamente possa raggiungere il traguardo del 25 per cento, che ha rappresentato in passato la percentuale massima raggiunta, a fronte di una media, invece, dell'80-85 per cento costituita dall'iniziativa privata, purtroppo, scarsa fiducia è da prevedere per quest'ultima. Nel complesso, per il 1976, si ritiene, da parte degli organi competenti, che l'edilizia abitativa farà registrare un'ulteriore flessione del 10 per cento a fronte del 1975, sicchè le abitazioni prodotte non supereranno le 190 mila unità. Questo ulteriore calo si contrappone, in modo evidente, al fabbisogno che, in base a valutazioni diverse, per le sole nuove famiglie che si vanno costituendo annualmente, si aggira tra le 270.000 e le 400.000 unità l'anno. A tale fabbisogno è da aggiungere, inoltre, quello delle famiglie costrette attualmente alla coabitazione, nonchè quello di quanti, specialmente nelle grandi città, vivono ai margini delle borgate periferiche, tuttora in una situazione quanto mai deplorevole, nelle baracche.

Un notevole contributo per la realizzazione di alloggi economici e popolari potrebbe essere dato, in misura accentuata, dai costruttori privati, i quali sono già riuniti in 45 consorzi, realizzati da 400 imprese, che già operano in quasi tutte le regioni, in base alle leggi 166 del maggio 1975 e 492 dell'ottobre dello stesso anno. Questo tipo di attività, che

è regolato da particolari convenzioni da stipulare con gli imprenditori, è previsto anche dal disegno di legge in esame; ma se l'esperienza dei consorzi, che per altro stanno già operando, in conformità delle suddette leggi, ha dato luogo ad alcune distorsioni, ciò è da attribuirsi alla inefficienza della strumentazione urbanistica, alle inadempienze amministrative degli enti locali e alle difficoltà che si incontrano nell'azione degli istituti di credito.

I costruttori, che affiancano la loro attività a quella degli istituti per le case popolari e per alloggi destinati ad una particolare categoria del ceto medio, sostengono che tale attività potrà rivelarsi veramente efficiente se sorretta da una normativa sulle locazioni che garantisca a monte equi rapporti tra proprietà e conduttore ed un costo meno oneroso di quello attuale del credito fondiario, sì da rendere possibile l'incontro tra domanda e offerta di abitazioni.

Per ottenere quindi concrete realizzazioni, non basta aver previsto in un biennio finanziamenti per la costruzione di 140.000 alloggi di edilizia economica e popolare, destinati nella misura di 2.100 miliardi a favore degli istituti autonomi di case popolari e di 90 miliardi in conto contributi per l'edilizia a cura di cooperative e di imprese in genere, che dovrebbero assicurare, in un triennio, investimenti per 1.500 miliardi. Comunque, se a seguito delle disposizioni previste dal disegno di legge può considerarsi possibile, superate alcune difficoltà, specie per quanto riguarda il credito, ottenere un incremento della edilizia pubblica nonchè di quella sovvenzionata, in base a convenzioni con i consorzi dei costruttori, ben diversa si presenta la prospettiva per quanto attiene alle iniziative della proprietà privata, specialmente per quella dei piccoli risparmiatori.

È vero che la proprietà della casa è considerata il sommo bene, l'aspirazione, in modo particolare, del ceto medio e dei risparmiatori, com'è dimostrato dall'esistenza, secondo recenti statistiche, di ben dieci milioni di famiglie che sono proprietarie di alloggi, tra le quali oltre un milione risulta costituito da medi e piccoli risparmiatori, ivi compresi pensionati, artigiani ed operai, associati nella Confedilizia; vi è però una serie di circostanze, nell'attuale situazione della nazione, che scoraggia l'iniziativa di tali categorie. Non si può, infatti, ignorare che vi è sfiducia non soltanto verso la situazione politica ed economica attuale, ma anche nel domani, perchè nessuno spiraglio di luce si intravede sullo sfondo del tunnel, dal quale è necessario uscire per la ripresa della nostra economia e per la soluzione dei numerosi problemi che assillano le nostre popolazioni; che determinano masse di operai disoccupati che vanno a finire in cassa integrazione, nonchè di emigranti che rientrando in Italia non trovano lavoro.

Tra gli elementi di sfiducia per gli investimenti da parte dei risparmiatori sono da considerare anche: 1) l'alto costo del credito per completare il finanziamento di base costituito dal risparmio; 2) l'abolizione dell'esenzione venticinquennale che era elemento positivo ed uno dei maggiori incoraggiamenti ad investire in immobili; 3) l'*una tantum* che si prevede possa considerarsi ripetibile nel tempo; 4) il progettato equo canone, a seguito della cessazione del blocco dei fitti, concepito in modo tale da non assicurare un adeguato reddito ai proprietari e considerato già alto per gli stessi inquilini e comunque concepito nella sua impostazione in modo macchinoso; 5) la tassazione sul valore delle costruzioni che può raggiungere anche il 20 per cento per i proprietari di aree, in conseguenza della concessione ad edificare, oltre il contributo per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria; una nuova tassa che avrebbe la giustificazione di consentire il pagamento delle indennità sui vincoli posti su aree dei piani particolareggiati o delle lottizzazioni; 6) la detrazione, nella dichiarazione dei redditi per le persone fisiche, oltre che per quelle giuridiche, non superiore a un milione e mezzo, nel pagamento degli interessi per i mutui fondiari contratti; 7) l'indicizzazione nel pagamento degli interessi sui mutui fondiari; 8) la tassazione dell'INVIM e dell'ILOR per il supervalore degli immobili, che sono peraltro supervalori conseguenti unicamente alla svalutazione della moneta e l'eventuale sostitu-

zione di tali tasse, come aveva dichiarato il ministro Visentini e come — credo — sia ancora allo studio dell'attuale Ministro delle finanze, con il ripristino dell'imposta ordinaria dei fabbricati in misura tale da consentire ai comuni entrate superiori a quelle che attualmente percepiscono; 10) infine le interferenze di comuni, ai fini di eventuali vendite o affitti di fabbricati, per coloro che costruiscono in proprietà nelle aree riservate a tali categorie ove esiste il diritto di superficie. Ebbene, se o per la morte del proprietario o per altre cause, il proprietario o i suoi eredi intendono affittare o vendere l'immobile, il comune ha il diritto di fissare il canone o il prezzo della cessione. Questo è un assurdo giuridico e morale.

È stato giustamente affermato che la politica della casa si chiama risparmio; ma come si può realizzare tale politica se non si eliminano o si attenuano sensibilmente i motivi che ne ostacolano o ne minimizzano la portata? Eppure nessun articolo della Costituzione, se si eccettuano gli articoli 39 e 40, che prevedono il riconoscimento dei sindacati e la disciplina dello sciopero, è più inapplicato e addirittura ignorato dell'articolo 47, il quale pur recita che la Repubblica « favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione... ».

Una delle cause che, negli ultimi anni, hanno determinato sempre più il rallentamento dell'edilizia privata è stato il blocco dei fitti; domani, come già ho accennato in precedenza, essa sarà influenzata sfavorevolmente dal cosiddetto equo canone, se applicato nell'artificiosa struttura del progetto predisposto dal ministro Bonifacio, il quale probabilmente ignora che in passato il costo del fitto della casa era rappresentato mediamente da un quarto del reddito familiare.

Forse il ministro Bonifacio ignora anche che gli inquilini dell'Istituto case popolari di Roma — ma ciò avviene anche in altre città — trovano esosi fitti di 15 o 20.000 lire al mese e si sottraggono al loro pagamento rendendosi morosi. In conseguenza di tali morosità, che si vanno sempre più generalizzando, gli istituti per le case popolari vengono a trovarsi privi di fondi per provvedere alla manutenzione degli edifici che non sono stati ancora riscattati o a riparazioni che possono avere anche carattere di urgenza.

Se si vuole risolvere concretamente il problema con fitti adeguati alle possibilità dei ceti meno abbienti, bisogna ricorrere al sistema del sussidio-casa. È da anni che vado proponendo, negli interventi in quest'Aula, una tale iniziativa, che non rappresenta peraltro una novità, sia perchè adottata in parecchie nazioni, sia perchè in Italia, specialmente nei centri metropolitani, in passato esisteva l'indennità di caro-vita, della quale godevano alcune particolari categorie di lavoratori. Naturalmente un provvedimento di questo genere dovrebbe essere adottato solo per alcune categorie di affittuari, particolarmente meno abbienti e per alcuni tipi *standards* di costruzioni, secondo sistemi pratici di controlli e dati obiettivi di valutazione per la concessione del beneficio nei centri abitati maggiori. Per i centri minori, invece, è stato suggerito — mi sembra opportunamente — un tipo di *standard* diverso che dovrebbe essere adottato per nuclei di case unifamiliari con orto e giardino, considerando che l'occupazione agricola del tempo libero costituisce una importante economia per il nucleo familiare e permette una minore importazione di generi alimentari, in un momento in cui, purtroppo, sul bilancio dello Stato pesano oneri finanziari, in misura così pesante da costringere il Governo non solo a non pagare alle scadenze le rate dei debiti contratti al l'estero, ma a chiederne la proroga e addirittura a chiedere nuovi prestiti per fronteggiare la situazione, non solo per le importazioni di petrolio, ma anche per massicce quantità di generi alimentari.

Per far fronte all'onere derivante dal sussidio-casa è stata suggerita dalla Confederazione della proprietà edilizia una imposizione straordinaria dell'1 per cento su tutti i movimenti della proprietà immobiliare: vendite, contratti di mutuo, canoni di affitto, eccetera. A mio avviso, invece, appare più giusto che l'onere non cada soltanto su una categoria, quella della proprietà immobiliare — il che costituirebbe un'ingiustizia — ma incida su tutta la collettività nazionale con una modestissima addizionale su tutti i tributi.

Basterebbe lo 0,50 per cento per realizzare una cospicua somma, tale da fronteggiare una simile esigenza.

Onorevoli colleghi, avviandomi alla conclusione di questo intervento, debbo rilevare che il Governo mette allo studio, mi si consenta, con molta disinvoltura programmi decennali o quinquennali per ogni settore di attività. Abbiamo il programma quinquennale delle ferrovie, quello dei porti, delle università, delle abitazioni ed altri ancora: insomma, ogni settore di attività dà luogo allo studio o già alla impostazione di programmi quinquennali per decine di migliaia di miliardi che, peraltro, difficilmente trovano copertura negli stanziamenti di bilancio, tranne che per la prima incidenza annuale. Per quelle successive, viceversa, si conta di far ricorso al credito che poi spesso viene a mancare, anche perchè, sia da parte dello Stato, sia degli enti locali, sia del parastato, è sempre più diffusa la richiesta alla stessa fonte, cioè al credito, attraverso le obbligazioni o i mutui, per assicurare i finanziamenti dei propri programmi, dei bilanci deficitari e delle proprie singole esigenze e attività.

Tra i vari programmi ve ne è uno decennale per l'edilizia pubblica, che prevede un investimento di 8.200 miliardi da distribuire nell'arco di tempo che va dal 1977 fino al 1988. Ad esso si aggiungerebbero le residue disponibilità finanziarie, già stanziate e non ancora utilizzate. Ciò consentirebbe al Governo di raggiungere il traguardo del 25 per cento degli alloggi previsto per tale tipo di edilizia pubblica residenziale. Sarebbe questo certo un notevole risultato.

Non essendovi altro adeguato programma, capace di assicurare il finanziamento dell'altro 75 per cento del fabbisogno, che dovrebbe essere realizzato, secondo la tradizionale realtà del passato, dall'iniziativa privata, sia dei costruttori, sia dei singoli proprietari, c'è da augurarsi che, almeno per l'edilizia pubblica, ai propositi del traguardo del 25 per cento delle realizzazioni corrisponda una buona volta una concreta ed effettiva realtà.

L'edilizia residenziale abitativa ha dato luogo finora, in tutti i periodi di particolari contigenze, ad una serie di leggi che, in gran parte, si sono dimostrate inoperanti o per mancanza di adeguati e tempestivi finanziamenti o per la farraginosità delle relative procedure in esse previste o per le difficoltà ed i ritardi di procedure degli stessi organi regionali. Lo ha lamentato poc'anzi un regionalista convinto, il senatore Cifarelli, il quale essendo esponente del Partito repubblicano, ha voluto rivendicare giustamente al suo partito il primato nel sostenere l'opportunità di istituire in Italia le regioni; però ha aggiunto di essere oggi convinto che le regioni stanno sbagliando volendo accrescere sempre più le loro competenze mentre realizzano assai poco.

Se si considera però che la messa in moto dell'edilizia residenziale, con ritmo normale ed efficiente, determina come un potente volano la ripresa di attività di decine e decine di altre industrie, che dell'edilizia sono da considerarsi sussidiarie, mentre ora stagnano e sono costrette al licenziamento o all'avvio alla cassa integrazione di masse di operai, appare chiaro che, tra le varie realizzazioni che si intendono perseguire, questa dell'edilizia abitativa debba essere considerata, onorevole Ministro, di assoluta priorità.

Onorevoli colleghi, tenuto conto che il disegno di legge in discussione manca di organicità e di aderenza alle esigenze sia nel settore urbanistico che in quello dell'edilizia abitativa, dichiaro, a nome del Gruppo del Movimento sociale-Destra nazionale, che la nostra parte darà ad esso voto contrario. (*Applausi dall'estrema destra*).

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

D E G O L A . Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi senatori, desidero in primo luogo dare atto al relatore, senatore Gusso, di aver trattato nella sua relazione la tematica connessa con i complessi problemi inerenti al disegno di legge che abbiamo in esame sul nuovo regime dei suoli in modo assai appropriato e completo. Le valutazioni di merito espresse dal relatore, che si riferiscono al disegno di legge vero e proprio ma anche alla problematica che sta a

monte e a valle di esso, sono a mio giudizio pienamente da condividere.

Gli aspetti più palesi che balzano agli occhi di chi si accinga ad esaminare il complesso di norme che regolano nel nostro paese l'urbanistica e l'attività edilizia, sono, a mio giudizio, la lentezza con cui è venuto avanti — è indiscutibile — il processo di innovazione legislativa ed una certa frammentarietà dei provvedimenti adottati che sono stati rivolti, di volta in volta, più a problemi e ad aspetti particolari di settore, per lo più riguardanti l'edilizia pubblica, mentre lo strumento fondamentale, cioè la legge urbanistica del 1942, è rimasto pressochè invariato per oltre trent'anni se si eccettuano le integrazioni apportate con la legge-ponte del 1967 che per sua stessa definizione aveva, o avrebbe dovuto avere, portata limitata e transitoria.

Credo perciò che nessuno possa mettere in dubbio l'esigenza urgente di una nuova normativa in materia di urbanistica e di edilizia e non soltanto, quindi, per i problemi sorti con la nota sentenza della Corte costituzionale inerente ai vincoli urbanistici, ma anche per altre ragioni sostanziali connesse con la disordinata gestione del territorio che si è avuta nel nostro paese e che è sotto gli occhi di tutti; disastrata gestione alla quale certamente ha contribuito la carenza della normativa in vigore che fra l'altro, all'atto pratico, anche per il cattivo uso che ne è stato fatto, si è rivelata del tutto inadeguata e insufficiente per arginare e contrastare il fenomeno della formazione di rendite fondiarie in proporzioni non tollerabili per le tensioni che hanno inciso sul costo dei fabbricati, che hanno finito per influire sullo stesso meccanismo di sviluppo economico e sociale dell'intero paese e per le evidenti, inique sperequazioni che si sono verificate nel trattamento dei cittadini.

Credo però che la valutazione di ciò che sta a monte della nuova normativa sulla edificabilità dei suoli sarebbe incompleta e non obiettiva se si limitasse a individuare quale unica causa delle distorsioni e del pessimo uso del territorio la carenza legislativa e se si limitasse ad attribuire la responsabilità del mancato processo di innovazione legislativa unicamente alla spinta determinata dagli interessi in gioco. Alla base dell'uno e dell'altro fenomeno esistono anche altre cause, altre responsabilità che non possono essere ignorate o negate se si vuole evitare che il richiamo alla carenza legislativa altro non diventi che un alibi per coprire queste responsabilità, perchè così facendo si otterrebbe in definitiva forse il risultato di lasciare in sostanza le cose come stanno, o pressappoco, anche con l'adozione della nuova disciplina legislativa che è, sì, condizione necessaria allo stato attuale per dar vita ad una più efficace azione di pianificazione del territorio, ma di per sè, da sola, certamente non è sufficiente a questo fine. A questo fine è indispensabile anche un'applicazione corretta e puntuale della legge, mentre abbiamo assistito in passato ad un uso certamente parziale, insufficiente e quindi pessimo dei poteri urbanistici che erano consentiti dalla sia pur carente e superata legislazione in vigore. E questo fatto è certamente stato una delle cause non secondarie che hanno portato all'attuale situazione; cause che vanno quindi ricercate in una azione amministrativa adeguata, concepita quasi sempre in termini di presenza minima da parte degli enti locali, di presenza spesso rinunciataria. Si è avuta così una gestione insufficiente e insoddisfacente anche della pianificazione del territorio, sia pure piccola, parziale, che era consentita dalla vecchia legge tuttora vigente.

Sarebbe fin troppo facile citare degli esempi. Basta pensare che la stragrande maggioranza dei comuni, al momento dell'adozione della legge-ponte, cioè a distanza di venticinque anni dall'entrata in vigore della legge urbanistica, non si erano ancora dotati di strumenti urbanistici generali. Basta pensare a quanti sono ancora oggi i comuni sprovvisti di piano regolatore e basta pensare alla generale incapacità dimostrata dagli enti locali, anche dai comuni maggiori, di utilizzare i piani particolareggiati ai fini di una anche minima pianificazione degli interventi sul territorio, con il risultato che le nostre città, le grandi città, sono diventate quelle entità amministrativamente in-

governabili che purtroppo tutti ben conosciamo.

Ma a queste si debbono aggiungere altre carenze e responsabilità: quelle degli urbanisti, per esempio, sul piano tecnico-culturale, che hanno fatto sì che i piani regolatori troppo spesso fossero concepiti come vere e proprie esercitazioni accademiche più che come strumenti che per loro natura dovrebbero essere destinati ad avere invece stretta connessione con la realtà operante.

Alle carenze degli amministratori da un lato e degli urbanisti dall'altro vanno certamente aggiunte le responsabilità degli interessati all'edificazione dei suoli, proprietari od operatori che siano, che in una in definitiva miope visione del proprio interesse hanno anch'essi determinato spinte, distorsioni, tensioni che troppo spesso nè gli urbanisti nè gli enti locali hanno potuto o saputo arginare.

Il senatore Gusso nella sua relazione ha accennato ai riflessi che posizioni ideologicamente massimaliste hanno avuto nel rendere assai più difficile e nel ritardare quindi l'adeguamento legislativo di una materia così delicata e complessa. Ho già avuto occasione di rilevare in sede di Commissione — e lo ripeto qui — che in verità mi sembra difficile negare che posizioni di questo tipo siano esistite e in parte esistano tuttora e che anche a queste vadano ascritte pesanti responsabilità per i ritardi, le inadempienze che ci hanno portato all'attuale situazione. Certo — l'ho già detto — il complesso di interessi in gioco ha avuto la sua parte e un peso rilevante nel determinare vischiosità nel processo di adeguamento e di riforma legislativi, ma quando forze politiche, come è accaduto in un passato non troppo lontano, agitano per anni la bandiera di una riforma urbanistica con il dichiarato proposito non tanto di razionalizzare gli interventi nell'ambito del sistema economico generale che il paese si è dato, ma piuttosto di dare un colpo al sistema per il suo sovvertimento, allora inevitabilmente si contribuisce, così facendo, a esasperare il contrasto degli interessi in gioco e in un certo senso a legittimare anche la difesa nelle posizioni più rigide.

Le rivoluzioni non si fanno con una legge urbanistica. Se si vogliono fare occorrono altri mezzi. E poi magari ci si meraviglia anche se l'attività edilizia viene così progressivamente a scadere a livello di cenerentola tra le attività produttive, con produzioni annue di alloggi sempre più lontane da quelle che rappresenterebbero il fabbisogno del paese.

È dunque necessario un nuovo strumento di legge che risolva sì i problemi sorti con la sentenza n. 55 della Corte costituzionale, ma che attraverso la definizione del nuovo regime sull'edificabilità dei suoli consenta di eliminare questa lacuna della legislazione fornendo agli amministratori locali uno strumento più efficace per una più corretta gestione del territorio e contribuendo all'eliminazione di tutti gli elementi di incertezza che per troppo tempo, in pendenza della riforma, hanno influenzato così negativamente tutti i comportamenti degli operatori e in genere delle persone interessate al problema della casa.

Resta ora da vedere se questo disegno di legge rappresenti uno strumento valido per il conseguimento di questi obiettivi, se fornisca risposte accettabili di fronte ad una problematica così vasta e complessa. Ed io credo che la valutazione che si può dare sotto questo riguardo sia in sufficiente misura positiva, certamente alla luce anche degli emendamenti approvati dalle Commissioni congiunte del Senato, a mio giudizio tutti migliorativi.

Detto questo non dobbiamo però nasconderci il fatto che il risultato dipenderà ovviamente in buona parte da come la legge verrà applicata, dall'uso cioè che gli enti locali sapranno farne, che dovrà essere un uso assai più incisivo rispetto a quello che è stato riservato alle norme fin qui in vigore.

Valutazione positiva, dunque, pur nella consapevolezza che questa legge viene a colmare una lacuna in un quadro di molteplicità e di varietà di disposizioni esistenti e che per ciò si renderà prima o poi necessario por mano ad un'azione di riassetto più generale con una legge che inquadri e riassuma in sè in modo organico tutte le mol-

teplici leggi oggi esistenti che riguardano l'urbanistica e l'attività edilizia.

In primo luogo credo che il giudizio positivo vada rivolto al fatto che con questa legge gli enti locali avranno effettivamente a disposizione uno strumento più idoneo, più efficace rispetto al passato per intraprendere una seria azione di pianificazione degli interventi sul territorio. Questa azione non solo viene facilitata dalla nuova legge, ma in un certo senso i comuni e gli enti locali ne vengono sollecitati con l'obbligo della adozione dei piani temporali di intervento e con la limitazione dell'attività edilizia nell'ambito di questi piani: elementi questi certamente qualificanti della nuova legge.

Ciò significa infatti un diverso modo di concepire l'urbanistica e la gestione del territorio, in termini cioè non più di piano astratto, semplicemente disegnato sulla carta, quasi sempre irrealizzabile, come è avvenuto per il passato, ma in termini più concreti di urbanistica operativa, in modo da consentire agli operatori pubblici assai più rapide decisioni sulla localizzazione degli insediamenti e agli operatori privati corrette occasioni di imprenditorialità.

Positivo è il giudizio sull'attenuazione delle differenze di trattamento tra i cittadini che si realizza certamente mediante l'introduzione dell'onerosità che accompagna il diritto a costruire. Positivo il fatto che si procede ad una revisione delle indennità di esproprio della legge n. 865 al fine di renderla concretamente applicabile anche sotto questo riguardo: e le recenti vicende del Friuli fanno testo a questo proposito.

L'esperienza di questi anni ci ammonisce che quando una legge come la n. 865 non è applicabile in questo aspetto, cioè per le procedure di esproprio rese di fatto impossibili da indennizzi iniqui e punitivi, allora gli enti locali finiscono per ricorrere spesso e con facilità a procedure alternative, cioè a trattative e a patteggiamenti per la acquisizione bonaria delle aree, a procedure e a metodi cioè assai discutibili e non condivisibili. Saranno sufficienti le nuove indennità per rendere effettivamente operante la legge n. 865 sotto questo riguardo? Me lo auguro e l'esperienza applicativa ce lo dirà. Certo è che, se così non dovesse essere, bisognerà prima o poi tornare anche su questo argomento.

Positivi anche i provvedimenti che il disegno di legge prevede per contrastare l'abusivismo edilizio, cioè l'esproprio automatico dell'opera abusivamente costruita oltre ovviamente il mantenimento delle sanzioni penali oggi esistenti. Non comprendo le perplessità e le polemiche, apparse anche sulla stampa in questi giorni, a tale riguardo, perchè non mi pare che sia passato per il capo di nessuno il fatto di non mantenere in vigore le norme penali esistenti, per cui se l'Assemblea dovesse ritenere che sia opportuno chiarire meglio questo aspetto mediante l'aggiunta di una dizione chiara, precisa ed esplicita non è certamente il Gruppo della democrazia cristiana che ha intenzione di opporsi. Il fenomeno dell'abusivismo sta assumendo, particolarmente in certe zone del paese, aspetti invero preoccupanti ed ogni atteggiamento tollerante o permissivo a questo riguardo non potrebbe che risultare di danno alla collettività.

Poichè il problema forse più attuale, assillante e contingente è quello di creare condizioni che consentano di superare l'attuale situazione di crisi e di stallo del settore edilizio, credo che non siano fuor di luogo alcune considerazioni anche sui prevedibili riflessi che la nuova disciplina sull'edificabilità dei suoli può avere nei confronti di questi problemi, soprattutto facendo riferimento al settore dell'intervento privato, dato che anche il recente provvedimento varato dal Governo riguardante il piano poliennale di intervento dell'edilizia pubblica, se da un lato rappresenta certamente uno sforzo apprezzabile di rilancio dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia abitativa, ha dall'altro costituito un'ulteriore, ennesima conferma che nelle condizioni attuali del paese, e chissà per quanto tempo ancora, il ruolo che deve sostenere l'iniziativa dei privati è assolutamente preminente in termini quantitativi se si vuole sperare di avviare il processo di normalizzazione delle tensioni esistenti, cioè il processo di adeguamento dell'offerta di alloggi rispetto al fabbisogno del paese.

Certo, l'introduzione dell'onerosità che accompagna il diritto a costruire può rappresentare il pericolo che il contributo di concessione si sommi, pari pari, al costo del suolo e si traduca *tout court* in un aumento del costo finale dell'operazione edilizia, ma il disegno di legge contiene strumenti certamente idonei, se bene utilizzati, che sono individuabili nella possibilità di convenzionamenti sostitutivi del contributo e nell'indubbia possibilità di manovra che i piani temporali di intervento potranno fornire anche ai fini del calmieramento dei costi del suolo. Non credo perciò che la nuova legge possa rappresentare, sotto questo riguardo, un grosso pericolo, mentre offre certamente il non trascurabile vantaggio, attraverso la definizione delle modalità di intervento per l'edilizia privata, convenzionata e no, di eliminare quegli elementi di incertezza cui facevo riferimento prima.

In fondo, ciò che la gente e gli operatori in particolare chiedono oggi è soprattutto di avere chiarezza e certezza del diritto, per limitato che questo può essere; la gente chiede leggi e norme realistiche, concretamente applicabili, con procedura rapida e alla luce del sole; chiede che si ponga fine alla prassi delle lunghe trattative con sindaci e assessori per definire le condizioni alle quali costruire, ma pretende invece condizioni prestabilite chiare e di valore generale e sotto questo profilo l'adozione del nuovo provvedimento sul regime dei suoli non può che avere effetti positivi. C'è da dire piuttosto che questa legge di riforma non è certamente sufficiente di per sè sola a promuovere la ripresa dell'edilizia, ripresa che ben difficilmente potrà avvenire se non si porrà mano anche a provvedimenti di ordine finanziario e creditizio di nuovo tipo, atti a facilitare realmente l'accesso alla proprietà dell'abitazione che oggi è impedito a larghe fasce di popolazione, soprattutto ai giovani in procinto di dar vita a nuove famiglie che soltanto con la promozione di forme nuove e adeguate di risparmio-casa potrebbero vedere risolta ed appagata questa loro sacrosanta aspirazione. Si faccia perciò in modo di non essere ulteriormente inadempienti anche sotto questo riguardo nei confronti delle giovani generazioni perchè questa è diventata in definitiva purtroppo una negativa caratteristica della nostra generazione: la tendenza cioè a riversare sui giovani il peso delle nostre inadempienze e delle nostre contraddizioni. Così è per l'occupazione, con la tendenza crescente della società a suddividersi in tante corporazioni, ciascuna sempre più impegnata nella strenua difesa degli interessi di chi vi appartiene cioè degli occupati e indifferenti invece o quasi alla esigenza di operare realmente nel senso di procurare un'occupazione a chi non l'ha facendo pagare soprattutto ai giovani il peso di questo comportamento. Così questa tendenza si è manifestata anche per il problema della casa rispetto al quale ad esempio si è portato avanti sull'onda di istanze e pressioni ammantate di socialità il blocco dei fitti per trenta anni, privilegiando così coloro già in possesso dell'alloggio ma penalizzando chi invece ne è alla ricerca e perciò in gran parte le giovani coppie di sposi che per dare vita alla nuova famiglia hanno dovuto subire per effetto del blocco pigioni esose ed insostenibili per i più.

Un'ultima considerazione, e concludo, credo che debba essere fatta per quanto attiene agli interventi sul patrimonio edilizio esistente. Tutti gli studi e le indagini effettuate sul patrimonio edilizio abitativo esistente nel nostro paese — e mi riferisco in particolare a recenti indagini condotte dal CNEL e dal CRESME — hanno posto in luce che tale patrimonio è, dal punto di vista quantitativo, assai consistente essendo costituito da oltre 56 milioni di vani e quindi con più di un vano per ogni abitante ma presenta due caratteristiche negative: quella di un'assai poco razionale utilizzazione e uno stato di conservazione del tutto insoddisfacente. La parte di questo patrimonio infatti che si può ritenere in buono stato di conservazione non supera il 24 per cento contro un 29 per cento in condizioni medie e ben il 47 per cento, e cioè praticamente la metà, che si trova in condizioni cattive o pessime. La cosa non sorprende se si considera che si tratta di un patrimonio edilizio mediamente vecchio perchè oltre la

metà delle abitazioni esistenti in Italia risulta costruita prima del 1920 e quasi l'80 per cento dei nostri fabbricati residenziali sono stati costruiti prima della seconda guerra mondiale. In questa situazione appare evidente che una efficace e corretta azione di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente rappresenterebbe un fatto certamente non secondario ai fini dell'attenuazione delle tensioni nel settore abitativo, anzi una recente commissione, incaricata dal CNEL di fare proposte in merito al problema edilizio, la commissione Parravicini, è pervenuta alla conclusione che i dati relativi al patrimonio edilizio esistente sono una chiara indicazione della necessità di considerarne la riqualificazione una delle vie maestre di una razionale politica abitativa. Conclusione, a mio giudizio, pienamente da condividere. Sotto questo riguardo, e cioè per quanto attiene la normativa che la nuova legge prevede per gli interventi sull'esistente, devo dire che personalmente sono convinto che il testo originario approvato dal Governo che prevedeva la gratuità della concessione per gli interventi di restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione con la sola limitazione di non aumento della superficie utile sarebbe stato preferibile a mio giudizio perchè certamente era una dizione più chiara e più idonea alla incentivazione di questi tipi di interventi. Devo dire tuttavia che anche il testo attuale, naturalmente con gli emendamenti (e sono pochi in verità purtroppo) approvati dalle Commissioni congiunte del Senato, può essere accettabile essendo però consapevoli che esso rappresenta il limite invalicabile oltre il quale il danno generale che ne deriverebbe finirebbe per essere veramente irreparabile.

Io credo di poter concludere affermando che non sarebbe realistico attenderci da questa legge effetti miracolistici di toccasana e di sistemazione di tutti i problemi connessi con l'edilizia urbanistica ma ritengo di poter affermare il meditato convincimento che essa rappresenta un buon passo avanti sulla strada certamente ancora assai lunga e difficile di realizzare finalmente nel nostro paese una politica della casa che sia vincente rispetto alle esigenze della collettività. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Ottaviani, il quale, nel corso del suo intervento. svolgerà anche l'ordine del giorno da lui presentato insieme ad altri senatori. Si dia lettura dell'ordine del giorno.

P A L A , *segretario*:

Il Senato,

considerata la limitatezza delle risorse finanziarie oggi disponibili per il finanziamento delle attività edilizie in rapporto al fabbisogno complessivo di alloggi esistente nel paese,

ritenuto che le risorse finanziarie disponibili debbano avere un utilizzo legato prioritariamente al raggiungimento di finalità pubbliche e che comunque esse non debbano essere assorbite da interventi speculativi o di sostegno delle rendite parassitarie,

ritenuto inoltre che la destinazione dei mezzi finanziari provenienti dalla emissione di obbligazioni fondiarie ed edilizie debba essere selezionata in rapporto alla necessità di stimolare la ripresa delle attività edilizie, sia per nuove costruzioni che per il risanamento dell'esistente, coerenti con i programmi pubblici,

impegna il Governo

ad assumere immediati provvedimenti atti a consentire che al finanziamento di iniziative edilizie previste nelle aree pubbliche o convenzionate ai sensi degli articoli 7 e 8 della presente legge sia destinata una quota non inferiore all'80 per cento delle risorse finanziarie provenienti dalla emissione di obbligazioni edilizie e fondiarie, fatta salva la quota destinata al finanziamento di opere pubbliche.

9. 354. 1 OTTAVIANI, CEBRELLI, MINGOZZI, FEDERICI, PISCITELLO, CARRI, SGHERRI, MOLA, BOLDRINI Cleto, LUBERTI, PETRELLA, TEDESCO TATÒ Giglia

P R E S I D E N T E . Il senatore Ottaviani ha facoltà di parlare.

O T T A V I A N I . Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, il dibattito di oggi, nonostante la sottolineatura che faceva poc'anzi il collega Cifarelli, secondo cui sembra svolgersi in un clima di una certa qual disattenzione, in realtà è uno di quelli che è destinato a segnare un'orma importante nella storia troppo travagliata della legislazione urbanistica del nostro paese, perchè con il disegno di legge che stiamo discutendo comincia a prendere corpo, in sede legislativa, per la prima volta in modo organico in Italia, quella politica del territorio la cui mancanza è stata la causa dei guasti che si sono verificati fino a questo momento.

Certo le cause sono molteplici: sappiamo benissimo che l'urbanistica non governa tutti i fenomeni della società che sono complessi e molteplici; che sul territorio si scaricano tensioni e contraddizioni dei fatti sociali e dei fatti economici; ma è innegabile, tuttavia, che la carenza di una giusta, razionale, organica ed efficiente legislazione è causa — e certamente non ultima — di quello che è accaduto nel nostro paese.

Questa carenza si è verificata proprio nel momento in cui l'Italia attraversava dei periodi che erano da giudicare particolarissimi nella storia di un popolo; si trattava di un paese che usciva dalla guerra, un paese che era stato corso in largo ed in lungo da eserciti che si combattevano fra di loro e che avevano segnato ferite profonde anche nel nostro territorio, distruggendo città, alterando la composizione territoriale del paese; si trattava di un paese che in uno sforzo unitario si avviava verso un processo di ricostruzione, ma senza guida. Poi vennero gli anni dello sviluppo economico impetuoso, ma contraddittorio e distorto. Ed anche questo periodo si è svolto mentre le forze politiche e le istituzioni democratiche, che avrebbero dovuto assicurare buone leggi per concorrere a formare buoni cittadini e buoni amministratori — perchè, collega Gusso, anche le buone leggi concorrono a formare i buoni amministratori — mentre, dico, quelle forze politiche, che avevano la responsabilità della direzione del paese, ci hanno fatto assistere alla vicenda che conosciamo, a questa storia di proposte, di studi, di schemi, di disegni di legge presentati, ritirati, comunque quasi mai arrivati al Parlamento, e in ogni caso mai varati dal Parlamento. Ci son caduti governi, ci sono caduti ministri: è la storia che dal 1962, giù giù, arriva praticamente ai giorni nostri.

E questa carenza era tanto più grave dal momento che ormai erano venute alla luce le carenze e i limiti della legge n. 1150 del 1942, e ormai erano venuti avanti, in modo appariscente e innegabile, tutti i guasti che nell'uso del territorio erano stati provocati e si erano visti in sostanza già balzare all'attenzione di tutti due fenomeni macroscopici: da una parte la rendita fondiaria, che finiva nelle mani di pochi, che non si traduceva in attività produttiva di una qualche utilità sociale, e quindi si aveva una utilizzazione di grandi risorse nazionali nella forma più sfacciata, egoistica e privatistica che si potesse immaginare; dall'altra parte l'altro fenomeno, che stava già prendendo corpo in modo grave e che oggi registriamo in modo clamoroso, quello della bancarotta dei comuni, ai quali si addossavano tutti i costi di quei processi di urbanizzazione, conseguenti allo spostamento di masse enormi di popolazione che avvenivano da un punto all'altro del paese, dalle montagne alle pianure, dal Sud al Nord. Mentre questi fenomeni avvenivano, si svolgeva — ripeto — quella irresponsabile vicenda relativa ai provvedimenti urbanistici.

Dobbiamo riconoscere al Presidente della nostra Assemblea, senatore Fanfani, il merito di aver avuto nel 1962 l'intuizione della necessità di una nuova strumentazione urbanistica e più tardi il merito di avere richiamato l'attenzione del paese su altri grossi temi che pure attengono alla politica del territorio. Mi riferisco alla ecologia. Riconosciamo certamente questo merito di intuizione, però non c'è stata volontà politica e quella intuizione è rimasta sterile.

Sempre nel 1962 l'allora ministro Zaccagnini prese l'impegno di predisporre una riforma urbanistica; furono condotti studi ed elaborati progetti, poi tutto è finito. E così è accaduto con i successivi ministri Sullo, Pieraccini, Mancini.

Bisognava arrivare ad Agrigento, sotto la spinta scandalosa e drammatica delle cose e dei fatti, per porre mano alla famosa « legge ponte » del 1967; ma anche qui vediamo una stortura culturale e politica; si mette mano alla materia così importante con una legge « ponte ». E comincia un'altra storia, pur essa curiosa: è la storia che va sotto il nome (non so chi inventa questi nomi, ma certo hanno una grande efficacia rappresentativa) di legge ponte, poi di legge tappo, infine di legge tampone: sono tutti tentativi che cercano di rincorrere in modo disperato i fenomeni che invece stanno sconvolgendo il nostro territorio.

Sono passati ormai undici anni dalla legge ponte e quasi dieci dalla sentenza n. 55 della Corte costituzionale che è stata qui più volte ricordata. E oggi finalmente abbiamo un disegno di legge che rompe con la logica del passato e che costituisce un momento significativo e una tappa nuova, sia pure con tutti i limiti e con tutte le incertezze che sono stati ricordati e che anche noi cercheremo di sottolineare.

Siamo dunque in presenza di una responsabilità storica, che non può in nessun modo essere cancellata, di coloro che hanno guidato il nostro paese in un momento particolare della sua storia, dalla guerra allo sviluppo e, oggi, alla crisi. Ecco perchè non è possibile, nonostante la buona volontà, nonostante lo sforzo di una lettura aperta e comprensiva, sottoscrivere quanto il collega Gusso, per conto delle due Commissioni giustizia e lavori pubblici, ha scritto nella sua relazione, pur fra tanti giudizi indubbiamente ponderati ed importanti che rivelano uno sforzo serio di intendere lo svolgersi di questi fenomeni, giudizi che perciò debbono essere considerati condivisibili e tali sono comunque considerati da parte nostra.

Però a me pare che il discorso sia viziato da una premessa che noi giudichiamo inaccettabile e che è storicamente infondata. Quando in sostanza si vuole accreditare la tesi che in Italia il dibattito urbanistico sarebbe stato inquinato da massimalismi ideologici e proprio per questo fatto sarebbe stato improduttivo di effetti pratici e benefici, si dà una interpretazione lontana dalla realtà.

Su ciò che è accaduto nel nostro territorio non credo vi sia da spendere parole, in quanto è già stato ricordato con efficacia: la congestione di vaste aree e la desertificazione di intere regioni, lo scempio di paesaggi naturali, il sacrificio ingiustificato del suolo da destinare all'agricoltura (e sotto quest'ultimo profilo non ancora provvediamo con misure veramente efficaci, perchè il suolo è un bene limitato e deve essere conservato alla sua capacità produttiva, è un bene non riproducibile che, una volta consumato, è distrutto per sempre, mai più recuperabile); la decadenza dei centri storici, lo spreco delle risorse naturali. Di questo nostro territorio, di questo bene prezioso, se ne è fatto un uso consumistico, di rapina e questa realtà oggi viene riconosciuta da un largo schieramento sociale e politico.

Ma allora bisogna convenire che non si è trattato di uno scontro ideologico, ma di uno scontro di interessi. Abbiamo assistito, cioè, ad un conflitto fra le permanenti esigenze della collettività che deve certo usare, ma tutelandole nello stesso tempo, le risorse naturali e l'esplodere dell'altra forza antagonista degli interessi della società, gli egoistici interessi di una speculazione selvaggia. Questo è avvenuto e questa è la causa che va corretta, eliminata fino in fondo. È questo il tumore che va tagliato alla radice, senza di che una gestione sociale del territorio non potrà mai esservi e comunque potrebbe sempre essere rimessa in pericolo.

E perciò non si può, collega Degola, andare alla ricerca di alibi. Certo, lo sappiamo benissimo che ci sono responsabilità a tutti i livelli e quindi anche a livello locale e non sta certo a noi difendere i responsabili del sacco di Roma e dei suoi 600.000 vani abusivi o dello scempio di Agrigento o di Napoli.

D E G O L A . O della riviera romagnola!

O T T A V I A N I . Non saremo certo noi a misconoscere questa realtà e neppure vogliamo fare della discriminazione politica, dire cioè che le amministrazioni rosse sono state tutte brave e quelle bianche tutte cattive. Neppure di questo si tratta: la causa sta ancora più a fondo. Credo che qui, tra noi, molti sono stati amministratori locali e di persona hanno vissuto queste vicende: quando per esempio per predisporre lo strumento urbanistico della propria città erano alle prese con le prefetture o quando, per strappare una deliberazione di incarico ad un professionista, bisognava che passassero semestri ed anni; la stessa cosa per ottenere l'approvazione da parte del Ministero dei lavori pubblici. Io personalmente potrei testimoniare qui la storia urbanistica del comune di Terni: 12 anni di lotte per avere un piano regolatore approvato. Ma quale contributo, quale spinta, quale incoraggiamento è venuto in questo senso dall'Amministrazione centrale? Questo non c'è stato, anzi c'è stato esattamente il contrario. E perchè? Non voglio neppure dire che c'era collusione aperta tra la speculazione da un lato e parte delle istituzioni repubblicane dall'altro, anche se di questo si è trattato. Ma certo è che gli amministratori, che volevano in qualche modo controllare questi problemi, si sono trovati in enormi difficoltà. Quindi non si tratta di addossare responsabilità a chi può averle solo in parte marginale e non sostanziale. Nè si tratta di una carenza di sensibilità o di cultura. Anche su questo abbiamo discusso con calore in Commissione perchè si tratta di argomenti che finalmente ci trovano in gran parte d'accordo. Ma la responsabilità di una mancata corretta gestione del territorio non può derivare solo da questa non maturata sensibilità, come dice il collega Gusso, sia degli amministratori locali che degli amministrati. Bisogna considerare quali strumenti abbiamo offerto loro e quali norme sono state in grado di frenare le spinte della speculazione. La verità è un'altra e l'ha detta Mario Ghio tanti anni fa, quando ha affermato che in sostanza, nella struttura economica del nostro paese, nel rapporto delle forze in campo, la pianificazione territoriale altro non era che la organizzazione della speculazione fondiaria, con annessi programmi di attuazione della bancarotta dei comuni. Questa è la realtà che nessuno può negare. I piani regolatori servivano a questo, a lanciare cioè la speculazione e nello stesso tempo a scaricare sulla collettività tutti gli oneri dei fenomeni dell'urbanizzazione.

Allora bisogna dire che c'è stato un periodo nella nostra storia nel quale le forze economiche e politiche, in una ibrida alleanza di interessi, si sono trovate unite nell'intento di lasciare liberi i meccanismi della speculazione. Oggi siamo alla soglia estrema che dimostra l'antieconomicità di queste operazioni. Assistiamo a dichiarazioni di forze economiche, come quella dell'ANCE, che riconosce che il peso della rendita è divenuto tale da soffocare ogni capacità di sana imprenditorialità nel nostro paese, che essa costituisce una strozzatura, un ostacolo per tutti e della quale perciò bisogna liberarsi.

Ecco quindi che, se si vuole veramente innovare, bisogna avere il coraggio di guardare la realtà. L'urbanistica, come è stato detto, è un fatto di cultura. Anche di cultura, noi diciamo, perchè essa deve racchiudere una politica del territorio. Ma, onorevole Ministro, a guardarla più a fondo, la storia della nostra legislazione urbanistica, come lei sa meglio di me, non ha mai affrontato il problema del territorio; ha concepito il territorio come uno spazio che doveva servire a qualcosa, a essere riempito dagli interventi edilizi, dimenticando che il territorio è un bene in sè, anzi il più importante bene degli uomini. La nostra legislazione urbanistica questo non lo ha capito. Ha cominciato a capirlo appena con la legge ponte, quando ha affermato il principio che per costruire bisognava che almeno ci fossero le opere di urbanizzazione e la strumentazione urbanistica. Lo ha affermato un po' più chiaramente con il decreto del Presidente della Repubblica n. 8 che trasferisce alle regioni le competenze in materia di territorio quando unifica urbanistica e strumentazione per la difesa del paesaggio, ma

siamo ormai a tempi troppo avanzati rispetto allo scempio che era già avvenuto. In ogni caso bisogna fare ancora dei passi in avanti per affermare il principio che la politica del territorio coincide in tutto e per tutto con la politica generale di una comunità. E questa politica del territorio si fa solo se si ha una cultura da esprimere e se si ha in mente un modello e un tipo di società da realizzare; senza di ciò il territorio è abbandonato a se stesso come oggetto di uso, di consumo e di rapina.

Certo la cultura italiana — possiamo riconoscerlo — è stata incerta su questo punto: è arrivata tardi anche essa, però campanelli di allarme ci sono stati e sono venuti contributi. Si potrebbero citare i contributi dell'Istituto nazionale di urbanistica, dell'associazione « Italia nostra », dell'associazione nazionale dei centri storici e di altri organismi. Si tratta dunque di errori politici che sono stati compiuti, di una mancanza di volontà politica che in altri paesi, che vivevano pressappoco la nostra stessa vicenda, si è invece tempestivamente manifestata, sia pure attraverso tentativi che via via sono stati migliorati.

Anche questo mi pare che oggi venga riconosciuto. E quindi oggi corriamo ai ripari. Lo schieramento sociale e politico è largo, il riconoscimento dei guasti provocati dal fenomeno della rendita di posizione ormai è forte, è vincente ed ecco perchè oggi ci sono le condizioni perchè vada avanti il discorso nuovo contenuto in questo disegno di legge che peraltro, a nostro giudizio, non trae tutte le conclusioni, non esprime tutto quel coraggio che pure il quadro costituzionale, così come si è venuto configurando anche dopo la sentenza n. 55 della Corte, avrebbe potuto consentire.

Da qui la nostra riserva, da qui quella che sarà la nostra posizione di astensione a conclusione del dibattito.

Sulla limitatezza, sulla settorialità di questo disegno di legge ci sono stati molti interventi: lo riconoscono tutti, anche nella relazione questo elemento è sottolineato. Si ricorda che questa nuova legge non elimina totalmente il rischio della speculazione e non si coordina con le altre norme urbanistiche con le quali pure è strettamente connessa. Pensiamo al provvedimento sull'equo canone, ai provvedimenti per il rilancio dell'edilizia economica popolare, ai provvedimenti, che pur dovranno venire, per metter mano sul serio ad operare in concreto all'interno dei centri storici, questo altro bene inestimabile che abbiamo nel nostro paese.

Su questi giudizi certamente noi conveniamo, come conveniamo anche sul giudizio che dà il relatore quando considera questa legge come un momento di transizione tra la legislazione vigente e quella ritenuta prossima.

Da questi motivi deriva il nostro comportamento. Tengo però a sottolineare il fatto che, mentre la posizione finale sarà quella dell'astensione, sia in Senato sia alla Camera dei deputati il Partito comunista italiano ha compiuto un grande sforzo, ha dato un notevole contributo, ha manifestato una passione civile e politica e un senso di responsabilità assai grandi perchè questo disegno di legge potesse dare le risposte più adeguate possibili, senza sconvolgere il quadro costituzionale dei diritti e dei doveri dei cittadini e dei rapporti sociali così come si sono configurati nel nostro paese, anzi interpretandoli nel modo e nel significato più vero e profondo di armonica sintesi tra le esigenze e gli interessi dei singoli e quelli della collettività.

Il nostro contributo c'è stato, lo abbiamo dato con tutta lealtà, perchè questo disegno di legge fosse organico nella definizione del nuovo principio della concessione, perchè fosse il più praticabile possibile da parte dei diversi soggetti che sono chiamati ad interpretarlo e a tradurlo in concreto sul territorio: mi riferisco ai compiti assegnati alle province, ai comuni, agli operatori economici.

Per inciso, onorevole Ministro, vorrei sottolineare alcuni limiti, come quello costituito dall'articolo 14 relativo alla costituzione della Commissione tecnica per lo svolgimento delle procedure degli espropri. C'è difformità da quanto è stato fatto nel decreto del Presidente della Repubblica n. 8 in riferimento al comitato tecnico amministrativo presso i provveditorati; allora si trovò una corretta

soluzione affermando che, in attesa che le regioni provvedessero diversamente, rimanevano in vita i vecchi comitati tecnici dei provveditorati per l'esame delle pratiche che le leggi loro assegnavano. Quella fu una soluzione corretta, rispettosa dell'autonomia organizzativa delle regioni.

Questa volta invece il legislatore nazionale definisce esso la composizione della Commissione, demandando alle regioni solo il compito della costituzione materiale di questo collegio, e creando anche qualche difficoltà formale. Avendo questa legge designato esattamente con le rispettive qualifiche i membri della Commissione, tra cui il Presidente della provincia, il capo dell'ufficio tecnico erariale, l'ingegnere capo del Genio civile, si corre anche il rischio che talune di queste funzioni non esistano più nelle regioni. Mi riferisco, per esempio, alla figura dell'ingegnere capo del Genio civile, perchè può darsi che in una regione non rimanga più nulla della vecchia struttura del Genio civile, non residuando allo Stato materia nè per il decreto n. 8, nè, *a fortiori*, per i nuovi decreti di attuazione della legge n. 382. Quindi, in ipotesi, abbiamo configurato la presenza dell'ingegnere capo del Genio civile che potrebbe non esistere più. Ecco perchè mi pare che a questo punto occorrerebbe un breve riesame della vicenda e ritornare alla logica del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 e quindi demandare alle regioni la facoltà di costituire esse, per distribuirle anche più opportunamente sul territorio, queste commissioni: sarebbe cosa saggia e costituzionalmente corretta.

A parte questo inciso, abbiamo fatto uno sforzo perchè questa legge fosse capace di fronteggiare anche quell'altro grave fenomeno qui ricordato, fenomeno tutto italiano, dell'abusivismo. A tale proposito mi associo alle cose che sono già state dette in merito alle voci che circolano nel nostro paese e che hanno allarmato vasti settori dell'opinione pubblica, secondo le quali, per accordi intercorsi in modo più o meno occulto tra le forze politiche, ci sarebbe stata la volontà da parte del legislatore, e in questo caso da parte del Senato, di depenalizzare i reati compiuti in violazione delle norme urbanistiche. Va detto con tutta chiarezza che non solo ciò non è vero, ma è vero esattamente il contrario, e che cioè il Senato ha voluto esplicitare quella che poteva essere considerata una norma già presente nel disegno di legge licenziato dalla Camera dei deputati inserendo l'inciso che vivono tutte le norme della legge n. 1150, ivi comprese quelle relative alle sanzioni penali. Tuttavia poichè sono state espresse perplessità da parte dell'Associazione italiana del Fondo mondiale per la natura, mi associo alla proposta fatta di stralciare dall'articolo 20 questo inciso e affermarlo in modo chiaramente esplicito alla fine dell'articolo 14 che è proprio quello destinato alle sanzioni, in modo che non ci sia più ombra di dubbio per nessuno che questa è la volontà unanime che il Parlamento italiano esprime.

Presidenza del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

(*Segue* OTTAVIANI). Mi avvio alla conclusione anche perchè vedo che l'ora è piuttosto tarda e mi ero impegnato ad intervenire solo per mezz'ora. Sugli emendamenti che sono stati apportati dalla Camera e che altri colleghi hanno voluto ricordare, una lettura attenta del disegno di legge proposto dal Governo e di quello licenziato dalla Camera dimostra come il lavoro intenso ed appassionato dei Gruppi abbia consentito di fare dei notevoli passi in avanti. Altrettanto va detto per il lavoro svolto dalle Commissioni congiunte del Senato che senza alterare il quadro delle norme ha voluto però che risultassero per un verso più leggibili e per l'altro più facilmente operabili da parte dei comuni e delle regioni. A questo proposito va fatta una considerazione, ad evitare

che poi sorgano ulteriori alibi anche in questa materia. Tutti abbiamo presenti quali sono i compiti nuovi e difficili che la legge attribuisce alle regioni e ai comuni. Voglio richiamare l'attenzione solo su uno di questi compiti, sui programmi poliennali di attuazione che costituiscono la vera riforma della strumentazione urbanistica vigente (superare cioè l'accademia fatta fino ad ora di disegni sulla carta, come diceva il collega Degola, e passare invece ad una pianificazione che sia programmazione di concreti interventi temporalmente definiti). Questa nuova strumentazione urbanistica pone dei problemi grandi agli enti locali, a quegli enti che sono nella condizione che sappiamo, di bancarotta e di paralisi anche funzionale per le difficoltà che hanno incontrato. Se noi vogliamo domani non gettare la croce addosso agli amministratori locali ritenendoli responsabili della inoperatività di questa legge, dobbiamo contemporaneamente porre mano a quelle riforme che pur da tempo aspettano di essere varate; voglio riferirmi alla riforma della legge comunale e provinciale e alla riforma della finanza locale e cioè in sostanza a questo grande quadro di democrazia italiana che deve essere posto in condizione di funzionare e che anzi deve essere potenziato. Sappiamo benissimo che si tratta di problemi colossali, che tanto più intricati sono divenuti quanto più tempo è passato invano dalla IX norma transitoria della Costituzione che prevedeva che entro pochissimi anni tutto l'ordinamento giuridico italiano doveva essere adeguato alle esigenze delle autonomie locali. Sono passati trent'anni e questa norma è ancora disattesa. È chiaro che si sono accumulati problemi giganteschi, ma non è questa una buona ragione perchè non vada avanti quel processo di riforma senza del quale anche la legge che stiamo discutendo può trovare barriere che potranno diventare insuperabili, tali da vanificare anche la novità che essa contiene.

Infine una richiesta di chiarimento in modo da provocare alcune precise dichiarazioni del signor Ministro tali che costituiscano motivo di corretta interpretazione della legge dal momento che dubbi sono già sorti (da questo punto di vista, la legge poteva essere ulteriormente perfezionata) in merito al fatto che deve risultare chiaro che tutte le norme della legge n. 1150 (anche quelle relative alla sorveglianza, ai poteri di annullamento delle licenze irregolari) rimangono in vita e non vengono invece cancellate con l'introduzione del nuovo istituto della concessione e che perciò sono applicabili anche alle concessioni che si trovino nelle stesse circostanze di violazione di leggi, di regolamenti edilizi o di prescrizioni dei piani regolatori.

Per concludere, signor Ministro, ci associamo alla richiesta, che pure è stata fatta, di porre mano a questa legislazione che si è fatta sempre più farraginosa; ormai siamo in presenza di una congerie di norme che sono diventate di difficile lettura, causa anche questa non ultima di certe difficoltà che a livello locale, nei comuni, nei piccoli comuni così mal dotati, si incontrano.

Credo che sia tempo di compiere, dopo un così lungo e travagliato ciclo legislativo, l'opera giustinianea di togliere « il troppo e il vano » dalle leggi, come diceva Dante; la congerie è diventata fonte di confusione e perciò anche da questo punto di vista, per testimoniare il nuovo che il paese chiede e che il Parlamento vuol dare, dobbiamo far tesoro dell'ammonimento del grande storico romano Tacito quando ci ammoniva che *pessima respublica plurimae leges*. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

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 . Otto anni sono trascorsi dalla sentenza della Corte costituzionale che invalidava i vincoli urbanistici, per giungere all'approvazione di una legge di riforma del regime dei suoli.

Il giudizio di insieme potrebbe essere non negativo se nel dibattito parlamentare non fossero emersi concetti, da parte di forze politiche, il cui senso di responsabilità sarebbe indispensabile per la ripresa del paese, e dichiarate intenzioni di ricuperare nella gestione pratica della legge affidata agli enti locali orientamenti politici e procedure tecniche che si sono dovute abbandonare

in sede di dibattito parlamentare. E questo ci lascia seriamente perplessi.

Discorso astratto perchè preoccupato solo di rivendicare una coerenza ideologica che in nessun conto teneva la realtà economica del problema da affrontare.

Discorso del Partito socialista questo imbarazzato dalle continue prove cui è sottoposto per la convergenza occulta tra Democrazia cristiana e Partito comunista.

Il Partito socialista invece di rivendicare un proprio ruolo autonomo e centrale costruito sulle migliori posizioni del socialismo europeo scappa a sinistra preoccupandosi solo di mettere in difficoltà il Partito comunista.

Non è questa, amici socialisti, la via che può portare a rompere il disegno del compromesso storico.

Un atteggiamento realistico e responsabile sul problema avrebbe dovuto sconsigliare la presentazione di un pacchetto di emendamenti che se approvati avrebbero trasformato nel nostro paese non solo la proprietà dei suoli, ma anche delle abitazioni, in una concezione a tempo, da convenzionare in modo generalizzato per prezzi di vendita e canoni di locazione.

A leggi importanti come quella sul regime dei suoli, oggi in discussione, o si crede o altrimenti è meglio esprimere chiaramente le proprie critiche ed anche il proprio dissenso, cosa che intendiamo fare con questo nostro intervento.

Le interpretazioni delle riforme hanno gravi colpe nella attuale situazione di dissesto del paese.

Per evitare delusioni in una società che voglia non allontanarsi troppo dai modelli europei è bene chiarire che cosa questa legge si propone nella innovazione del regime di proprietà dei suoli e delle abitazioni che non si dovrebbe allontanare ed essere incompatibile con i modelli europei.

La legge dovrebbe servire oltre che a far fronte alle censure della Corte costituzionale a meglio subordinare la piena proprietà delle aree delle abitazioni al rispetto della norma urbanistica.

La legge dovrebbe servire a ridurre le peggiori degenerazioni di un sistema per l'indennizzo delle espropriazioni che non aveva eguali nell'Europa dell'Ovest.

La legge dovrebbe servire, se enti locali e regioni sapranno operare coerentemente, a far rinascere la speranza del « diritto » in un settore dove con motivazioni della lotta alla rendita (anche se qualche volta giustificata) le amministrazioni pubbliche avevano in passato assunto poteri del tutto discrezionali.

Questa legge invece non serve da sola a garantire una migliore urbanistica e il rilancio dell'edilizia abitativa.

Al contrario la legge per la sua incompletezza e per le contraddizioni che contiene potrà essere interpretata in modo non realistico e incoerente dalle regioni e dagli enti locali peggiorando ancora la già attuale critica situazione.

Punto di partenza non del tutto negativo se si potrà operare, e qui il nostro dubbio, senza forzature allo spirito della legge e se non tarderanno coerenti provvedimenti per la pianificazione del suolo e per il finanziamento del settore pubblico.

Questa legge verrà approvata sotto la spinta di una parte ben precisa delle forze politiche presenti in Parlamento, cioè di quelle forze nemiche della proprietà privata, il cui disegno è agevolmente facilitato dal clima di confusione e di incertezze che si è instaurato a seguito della sentenza n. 55 della Corte costituzionale.

Il fatto di non aver affrontato e risolto il problema posto dalla citata sentenza che fu emanata otto anni fa ha indubbiamente fatto il gioco di quelle forze politiche.

Queste forze sanno benissimo che ciò che conta è fissare determinati princìpi, princìpi che produrranno nel tempo i loro frutti portando alla disgregazione del nostro sistema economico e sociale allontanandolo sempre più dai sistemi vigenti nell'Europa occidentale, quell'Europa alla quale con la nostra partecipazione alla CEE apparteniamo.

Tutti coloro che operano nel settore urbanistico e ne avvertono i problemi talvolta drammatici si renderanno conto che questa legge non porterà alcun benefico risultato nè verrà ad arginare la speculazione.

E ciò per la ragione che il vero scopo della legge in esame è quello di espropriare il diritto di edificabilità nella prospettiva della generale affermazione della proprietà pubblica della casa.

In effetti perchè impiegare nel testo della legge la parola « concessione », che dà discrezionalità all'ente pubblico anche riguardo ai beni che sono spesso essenziali alla vita dei cittadini (si pensi alle condizioni dei piccoli proprietari) e non « autorizzazione » se non si intendesse coll'impiego di quel termine dare la possibilità a chi intenda applicarla ad orientarsi in quel senso?

Ed allora, onorevoli colleghi, è necessario far cadere, non impiegando quel termine bensì sostituendolo con il più tranquillizzante « autorizzazione », l'ipocrita maschera di quanti si servono di questa legge per conseguire scopi che ne trascendono l'ambito investendo il complessivo assetto economico e sociale del nostro paese.

L'esperienza più o meno recente sta a dimostrare che i maggiori danneggiati dai provvedimenti assunti in tutti questi anni in materia di suoli sono stati proprio i detentori della materia prima, il terreno, siano essi proprietari o proprietari coltivatori dei terreni.

Non è mia intenzione contestare il ruolo propulsivo dell'apparato pubblico in materia.

Le difficoltà, i contrasti, le alterne fasi di espansione e di stasi in cui si dibatte il settore dell'edilizia stanno ad indicare la necessità di rilanciare questo settore per le benefiche ripercussioni che questo ha sulla economia nazionale ma ciò non ci deve far dimenticare che l'iniziativa privata e l'edilizia privata in questi tempi veramente difficili hanno retto egregiamente alla prova mentre quella pubblica pur con tutte le provvidenze a suo favore non ha risolto che in minima parte i compiti che si era prefissa.

Vorrei fare qui un piccolo inciso in difesa di una categoria, quella agricola, tenuta sempre in poca considerazione ogniqualvolta un provvedimento la riguarda.

L'agricoltore nel suo complesso è il più grande e consistente proprietario di terreni.

Se quindi il rilancio dell'edilizia è fuori discussione, inaccettabile è la sua concreta messa in opera in termini tali da vulnerare ancora una volta gli interessi del mondo agricolo.

Il testo in esame sul regime dei suoli infatti denota una tendenza, se pure parziale all'esproprio generalizzato, ispirata probabilmente dalla convinzione propria di tutta la sinistra italiana, secondo cui la proprietà fondiaria rappresenta una rendita parassitaria.

Tale concezione è assurdamente riduttiva e non tiene conto delle varie differenziate realtà urbane e rurali che pure esistono e vanno tutelate.

L'esproprio attuato nei confronti di chi ricava dalla terra la propria ragione di sopravvivenza va realizzato prevedendo la corresponsione di una indennità adeguata per coloro, come i produttori agricoli ed i coltivatori, che espulsi dai loro terreni incontrerebbero non poche difficoltà ad esercitare altrove la loro attività agricola.

Quale è dunque il valore politico del provvedimento in esame? È questo un grosso interrogativo. Difficile è prevedere le reazioni e le conseguenze che ne deriveranno.

Si tratta di problemi da non sottovalutare nel loro carattere a volte esplosivo. Bisogna allora tener conto della realtà così come si è andata concretamente determinando nel tempo.

Non si può legiferare sull'urbanistica senza un punto di riferimento preciso. Occorre tener fermi princìpi generali, validi in assoluto, ma anche tener presente la realtà contingente attuale.

Il discorso non può limitarsi ad un trasferimento puro e semplice di competenza alle regioni.

Bisogna disciplinare in un quadro armonico lo sviluppo di tutta la realtà urbana ed extra-urbana del territorio nazionale.

Il disegno di legge recante norme sulla edificabilità dei suoli riproduceva, nel testo iniziale presentato dal Governo e modificato dalla Camera, il disegno di legge Bucalossi presentato dal governo Moro-La Malfa nella passata legislatura.

Lo scopo del predetto disegno di legge è, così come dichiarato dai proponenti, quello di risolvere definitivamente i problemi sorti in seguito alla sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale.

Tale sentenza, come noto, aveva dichiarato l'illegittimità dei vincoli urbanistici a tempo indeterminato contenuti nei piani regolatori generali, in quanto considerava tali vincoli come una sorta di esproprio senza indennizzo della proprietà.

Poichè i vincoli urbanistici dei piani regolatori sono essenziali per ogni pianificazione urbanistica, dal 1968 ad oggi sono stati approvati dal Parlamento tre successivi provvedimenti di proroga della validità dei vincoli predetti.

In altre parole per aggirare quanto disposto dalla sentenza n. 55, e cioè l'illegittimità dei vincoli urbanistici posti a tempo indeterminato, è stata attribuita con legge validità delimitata nel tempo ai vincoli suddetti.

Ora l'ultimo, in ordine di tempo, di tali provvedimenti legislativi di proroga scadeva alla fine del mese di novembre dello scorso anno e da qui la necessità di risolvere in maniera duratura il problema della validità dei vincoli urbanistici.

Ci sono dunque dei problemi di natura giuridico-costituzionale che hanno indotto alla presentazione del provvedimento in esame. Tuttavia non sembra che la soluzione data a tali problemi sia delle più lineari.

Il punto centrale del disegno di legge è la trasformazione della licenza edilizia da autorizzazione in concessione, ma poichè si tratta di una concessione atipica non è chiaro se si intenda così separare il diritto di proprietà dal diritto di costruire.

Questa mancanza di chiarezza, questa soluzione oscura ed ambigua non è certo la migliore in quanto poco si presta a favorire una ripresa produttiva del settore edilizio.

Noi crediamo invece che l'obiettivo di fondo cui si deve mirare quando si legifera in materia edilizia sia quello di ricreare le condizioni per un incremento della produzione edilizia, ciò per gli effetti positivi che la ripresa dell'industria delle costruzioni avrebbe sulla situazione economica generale del paese dato il gran numero di imprese industriali ed artigiane che lavorano per l'edilizia.

Questo settore produttivo infatti costituisce un importante volano per l'economia tutta del nostro paese ed un suo rilancio potrebbe contribuire in modo notevole al sostegno della produzione e della occupazione senza peraltro pesare in maniera apprezzabile sulla nostra bilancia commerciale in quanto utilizza prevalentemente materie prime di produzione interna.

Inoltre la ripresa edilizia appare più che mai necessaria per coprire la domanda di alloggi che specie nelle grandi città è da tempo assai superiore all'offerta.

Si consideri che a fronte di un fabbisogno di alloggi stimato in oltre 400 mila unità abitative annue la produzione ha fatto registrare in questi ultimi anni un andamento declinante: 360 mila alloggi realizzati nel 1971, 240 mila nel 1972, 165 mila nel 1974 e probabilmente un numero analogo nel 1976.

Ciò perchè la politica portata avanti in questi ultimi anni ha penalizzato l'edilizia privata senza riuscire a far funzionare l'edilizia pubblica.

Si pensi che gli investimenti pubblici nel settore edilizio sono da diversi anni al di sotto della soglia del 5 per cento del totale degli investimenti nel settore, che pure sono in rapido declino.

Inoltre l'attività dell'edilizia privata a causa della scarsezza delle aree lasciate al libero mercato e quindi del loro forte rincaro, specie nei grandi centri, si è indirizzata verso la realizzazione di alloggi di tipo medio-alto, i soli che permettano di assorbire gli attuali costi delle aree, per cui si è acuita la penuria di alloggi di tipo economico dei quali è più forte la domanda e si è determinato un fenomeno di invenduto di alloggi di tipo signorile.

In questa situazione sarebbe stato più che mai necessario porre mano alla materia urbanistica in modo da chiarire i dubbi e le ipoteche che il dibattito politico e culturale ha posto in questi ultimi anni in materia di proprietà del suolo, come premessa indispensabile della ripresa produttiva del setto-

re privato, ripresa che è, si badi bene, indispensabile per assicurare la copertura della domanda di abitazioni in quanto non è pensabile che il settore pubblico, data anche l'attuale precaria situazione del bilancio dello Stato, sia in grado di investire in abitazioni risorse sufficienti a coprire una parte prevalente del fabbisogno di case.

Ora a noi non sembra francamente che il disegno di legge, attualmente all'esame del Senato, rappresenti la soluzione più idonea a favorire una ripresa produttiva.

Certo occorrerebbe affrontare anche gli altri nodi che ostacolano l'attività edilizia quali il varo di una regolamentazione degli affitti che, pur assicurando la salvaguardia degli interessi degli inquilini, non scoraggi l'investimento del risparmio privato in immobili urbani e l'emanazione di provvidenze per rimettere in moto i meccanismi del credito fondiario che fin qui ha dato un grosso contributo al finanziamento del settore edilizio; solo in tal modo si opererebbe in maniera veramente concreta e costruttiva ai fini dell'avvio a soluzione nel nostro paese del problema della casa.

Vengo alla fine di queste mie considerazioni, ma voglio ancora esaminare alcuni aspetti particolari del provvedimento in esame.

Per quanto riguarda l'articolo 4, appare troppo esiguo il termine di tre anni per la ultimazione della costruzione per la quale è stata accordata la concessione edificatoria; tre anni sono pochi soprattutto per le opere di mole rilevante.

Nè appare sufficiente la possibilità di richiedere proroghe della concessione in quanto queste sono sempre subordinate inevitabilmente alla discrezionalità dei comuni.

Rilievi critici sono da muovere anche all'articolo 6 che fissa la misura del contributo rapportato al costo di costruzione necessario ai fini del rilascio della concessione edificatoria.

Premesso che tale contributo costituisce un aggravio ulteriore ai costi di costruzione qaunto mai inopportuno in un momento in cui il settore edilizio è gravato di aumenti assai rilevanti sia dei costi del lavoro, che dei costi dei materiali, c'è da dire che non sembra una scelta troppo felice l'aver lasciato la possibilità di variare tra il 5 per cento ed il 20 per cento del costo di produzione l'entità di detto contributo, in quanto con ogni probabilità, per esigenze di carattere finanziario, verranno applicate le contribuzioni al livello più alto e ciò rappresenterà un aggravio assai pesante per l'industria edilizia.

Inoltre c'è da osservare che l'incidenza della contribuzione non sarà uguale per tutti in quanto i costi di produzione sono spesso diversi tra le varie imprese e tra le varie aree geografiche.

Un rilievo è da muovere all'articolo 9 riguardante le concessioni gratuite, laddove per i restauri ed i risanamenti conservativi esclude la gratuità della concessione stessa qualora ci sia mutamento della destinazione d'uso dell'edificio oggetto dell'intervento.

Ora noi crediamo che debba essere consentito il mutamento della destinazione d'uso specie qualora sia conforme al piano di risanamento del centro storico dove esista. Ciò perchè spesso non è possibile restaurare edifici senza mutarne l'impiego.

Per quanto riguarda l'articolo 10 c'è da osservare che appare poco opportuno discriminare in senso negativo gli immobili destinati ad attività commerciali ed alberghiere.

A nostro giudizio gli oneri per le concessioni edificatorie relative ad alberghi e complessi per il commercio all'ingrosso devono essere equiparati a quelli per le attività industriali ed artigianali.

All'articolo 13, riguardante il « programma pluriennale d'attuazione », è da criticare l'obbligo imposto ai comuni di espropriare le aree per le quali non viene richiesta la concessione edificatoria.

A nostro giudizio deve essere data ai comuni solo la facoltà di espropriare tali terreni e non l'obbligo, in quanto, tra l'altro, i comuni potrebbero anche non avere convenienza ad eseguire alcuni espropri.

Infine è totalmente da eliminare l'articolo 16 che prevede la competenza esclusiva dei tribunali amministrativi regionali per le controversie inerenti le concessioni edificatorie.

Per eliminare le carenze del disegno di legge di che trattasi abbiamo presentato una serie di emendamenti riguardanti oltre i punti sopra detti anche alcune modifiche di minore rilievo.

La decisione sul voto finale dei liberali sul provvedimento in esame è subordinata all'accoglienza che avranno i nostri emendamenti.

Se essi non saranno accolti non potremo andare più in là dell'astensione in coerenza con l'atteggiamento tenuto nell'altro ramo del Parlamento, date le carenze del provvedimento.

Se i nostri emendamenti saranno recepiti, voteremo a favore del disegno di legge in esame.

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

M U R M U R A . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, certo questo provvedimento legislativo per il settore che intende disciplinare avrebbe avuto necessità di una più ampia e complessa normativa, tale da sciogliere i numerosi nodi che la giurisprudenza amministrativa ha posto all'attenzione dell'interprete e soprattutto alla responsabilità dei pubblici amministratori, quelli degli enti locali, che spesso si trovano di fronte a un ginepraio di norme difficilmente solubile e di ancor più difficile applicazione.

Questo disegno di legge, per il settore che intende disciplinare, avrebbe certamente potuto richiamare una serie di considerazioni sociologiche, economiche, sociali e politiche, ma penso che la ristrettezza del tempo e, soprattutto, la particolare natura e caratteristica di questo provvedimento suggeriscano prevalenti considerazioni giuridico-amministrative.

È alla luce di queste considerazioni che manifesto un consenso di massima sul lavoro svolto dalla Camera e dalle Commissioni riunite del Senato su alcune linee del disegno di legge, esprimendo invece perplessità soprattutto di carattere giuridico-costituzionale nei confronti di altre. Un consenso certo va alla norma che introduce e realizza un principio più volte conclamato sull'acquisizione alla mano pubblica delle costruzioni abusive. Questo provvedimento denuncia, però, una carenza dei pubblici amministratori e soprattutto delle norme legislative che i pubblici amministratori sono chiamati ad attuare e ad osservare. Sarebbe stato più logico, più pertinente, non voglio dire più serio, affrontare la revisione della normativa dell'articolo 32 della legge 1150 del 1942, riducendo i tempi ivi previsti. Infatti, soprattutto adesso, con la celerità tecnica nelle costruzioni, molte volte gli amministratori locali, organi di sorveglianza sull'attività edilizia, vengono a trovarsi di fronte a fatti compiuti non facilmente rimovibili. Sarebbe stato più pertinente stabilire, modificando l'articolo 32, termini brevissimi per il parere delle sezioni urbanistiche, dando carattere di silenzio-accettazione e di non silenzio-rifiuto alla mancata risposta da parte della sezione urbanistica sulla richiesta avanzata dal sindaco in ordine alla demolizione di una determinata opera abusiva. Sarebbe stato più utile stabilire misure severamente restrittive della libertà personale non solo per il titolare della licenza o della concessione, come oggi la si chiama, estendendo le punizioni, le misure restrittive anche nei confronti degli assuntori e degli esecutori delle opere abusive.

Così non facendo, ritengo che di fronte alle presenti situazioni di crisi, che tutti conosciamo, nel settore delle abitazioni e della edilizia civile, l'acquisizione alla mano pubblica della costruzione arbitraria ed abusiva può costituire non un deterrente, come il legislatore vorrebbe, ma quasi un utile *escamotage,* per venire incontro ad esigenze ed a carenze abitative, soprattutto nel Mezzogiorno. Sarebbe stato opportuno realizzare un coordinamento tra la legislazione urbanistica nazionale e, ad esempio, le leggi sismiche, che vigono soprattutto in gran parte del Mezzogiorno.

Questo consenso, venato e soffuso da alcune valutazioni leggermente critiche, si estende più ampio alla normativa che applica a tutta l'attività edilizia la programmazione pluriennale, del resto prevista dalle leggi 167 e 865 e da tutta la seguente normativa

disciplinante l'edilizia pubblica sovvenzionata e convenzionata e che qui si vuole estendere a tutta l'attività edilizia, sia a quella privata, sia a quella pubblica: norma, certamente utile ed opportuna, che consente una attuazione razionale ed effettiva degli strumenti urbanistici esistenti sui quali tra poco, però, formulerò alcune osservazioni, invitando l'Assemblea ed il Governo a ripensare su normative di singoli articoli. Certamente utile ed opportuno è l'aver determinato in misura rigida il contributo che il privato costruttore deve conferire al momento della concessione ad edificare; anche se, relativamente alla parte attinente alle opere di urbanizzazione primaria, questo non è novità, perchè la 765, la così detta legge-ponte, questa previsione espressamente sanciva per le opere di urbanizzazione primaria e in parte anche per quelle di urbanizzazione secondaria, sia pure limitatamente alle zone nelle quali non era attuato ovvero era soltanto in via di attuazione il piano particolareggiato.

Potrebbe sorgere a questo proposito un dubbio di costituzionalità, cioè se questa normativa sia pure comprensiva del contributo al costo della costruzione risponda alla domanda della sentenza n. 55 della Corte costituzionale: ossia, risponda o sia solo un tentativo di risposta al problema dell'indifferenza dei cittadini in ordine alle previsioni urbanistiche. Lo *hiatus*, la differenziazione tra il diritto di proprietà e il diritto di edificare costituisce risposta pertinente al problema posto dalla sentenza 55 della Corte costituzionale, reiterata in una sentenza di pochi giorni fa, in ordine alle misure urbanistiche previste dai consorzi e dai nuclei di industrializzazione operanti nel Mezzogiorno? Sono molto perplesso su una risposta positiva a questo quesito e considero, perciò, il disegno di legge in esame soprattutto una misura di carattere tributario e di sollievo alle finanze dei comuni.

I nostri enti locali hanno bisogno, è vero, di tanti quattrini, non per coprire — come un certo qualunquismo va affermando, talora anche assiso in poltrone di grande responsabilità nella vita del Parlamento e del paese — spese folli, ma per venire incontro ad esigenze, che provvedimenti come questo finalmente riconoscono essere state addossate per trenta anni sulle responsabili e sofferte poltrone degli amministratori locali, soprattutto dei comuni più poveri e miseri della comunità nazionale. Detto questo, aggiungo che questo provvedimento non toglie alla pubblica amministrazione la sua posizione di sostanziale arbitrio operativo, in quanto il comune e le regioni, le due autorità urbanistiche che vengono riconosciute dalla Carta fondamentale ed ora anche in questa legge, conservano un potere assoluto ed insindacabile di arricchire o di impoverire i proprietari dei suoli a seconda della destinazione dei suoli negli strumenti urbanistici e, contemporaneamente, esse sottraggono al privato anche la speranza di un indennizzo entro un ragionevole arco temporale e la possibilità di utilizzare i propri beni in maniera equivalente a quella degli altri proprietari. In questo modo, però, non si attua l'orientamento della sentenza n. 55: perciò sarò grato se, nel corso del dibattito o delle repliche del relatore e del Ministro, queste mie perplessità saranno fugate perchè il mio personale convincimento è che, in questo settore, per troppo tempo si sono fatte partite a *ping-pong* e non si è affrontato il nodo vero del problema: esproprio generalizzato o determinazione diversa, idonea a dare un unico metro di valutazione a tutti i terreni, ovunque posti.

Questo disegno di legge non elimina, pertanto, l'argomento fondamentale posto dalla sentenza 55, perchè limiti e vincoli, imposti alla proprietà privata e aventi, alcuni di questi, natura sostanzialmente espropriativa, non comportano un indennizzo tale da coprire la disparità di trattamento e i sacrifici imposti ai proprietari, poichè permane integro ed irrisolto il momento della sperequazione e della disparità di trattamento tra i proprietari aventi diritto alla concessione e i proprietari espropriabili a valore agricolo, nonchè i proprietari con aree vincolate senza indennizzo.

C'è stata l'invenzione della concessione, la quale ha natura profondamente diversa dalla licenza. Questa è un atto autorizzativo che

presuppone l'esistenza di un diritto ad edificare e rimuovere il generale divieto frapposto dallo Stato; la concessione è un fatto col quale un potere, originariamente appartenente alla pubblica amministrazione, viene attribuito al privato che non è riconosciuto idoneo titolare di un diritto *ad aedificandum*. Ma, come è previsto dall'articolo 4, questo atto amministrativo non è una specie di licenza, sia pure coperta con un abito nuovo, rivestito in *blue-jeans*; questo provvedimento amministrativo è veramente una concessione come i canoni giuridici ci insegnano e ci dicono o non lo è? E questa perplessità viene avvalorata dall'articolo 4, laddove si parla della concessione che è data « dal sindaco con le modalità, con la procedura, con gli effetti di cui all'articolo 31 della legge 1150 del 1942 »: articolo questo che regola la licenza edilizia. Sono dubbi e perplessità che io vi sottopongo, perchè molte volte si è portati a fare nel nostro paese processi alle intenzioni, quasi che non si volesse e non si auspicasse da parte mia un provvedimento profondamente incisivo in questo settore, anche perchè, facendo tuttora l'amministratore degli enti locali, so cosa significa molte volte dover lottare perchè uno strumento urbanistico, che, tra misure di salvaguardia, decadenze e rinnovi e reiterazioni di atti, molte volte viene approvato quando più non è applicabile, sia rispettato. Chi ha vissuto e chi vive questi problemi non può non comprendere l'esigenza, nel settore urbanistico ed edilizio, di norme precise, che siano veramente severe, ma di facile e concreta applicazione.

Ma poi questo provvedimento — ecco un'altra perplessità che io vorrei avere fugata — risolve, quando parla genericamente di strumenti urbanistici, il grosso problema della profonda e sostanziale differenza tra piani regolatori generali e programmi di fabbricazione? Credo che ciascuno di noi conosca come la giurisprudenza amministrativa (dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato a ripetute decisioni del Consiglio di Stato ad una giurisprudenza che mai come in questo settore potremmo dire uniforme dei tribunali amministrativi regionali) ha detto che non si può contrabbandare il piano regolatore generale, che consente e tutela i diritti soggettivi, che consente e che prevede più incisive misure nei confronti del suolo, del terreno e della disciplina urbanistica, con il programma di fabbricazione. Questo disegno di legge, laddove pone sullo stesso piano tutti gli strumenti urbanistici, risolve questo problema o continueranno a sorgere, a manifestarsi opposizioni e contestazioni in linea giurisdizionale contro programmi di fabbricazione che, per essere di più facile realizzazione, sono gli strumenti più applicati? Io riterrei utile un divieto in questo senso: il vietare cioè i programmi di fabbricazione che costituiscono sperpero di denaro, perchè non servono a nulla, servono soltanto per identificare, ce lo dice una giurisprudenza che qui è inutile ripetere, servono soltanto ad indicare alcune linee essenziali; essi non possono contrabbandare i piani regolatori generali. Non sarebbe utile, non sarebbe opportuno escludere ciò con una norma a parte — oltre all'invito delle parti politiche ai propri compagni ed amici di cordata perchè a queste misure, a questi palliativi non ci si rivolga — non sarebbe utile ed opportuno introdurre una norma di questo genere?

Io, come dicevo, non volevo valutare in maniera globale il provvedimento: ho voluto, soltanto, manifestare perplessità, muovere osservazioni, grato e lieto se a queste valutazioni ed a queste perplessità il seguito e la conclusione del dibattito potranno dare una soluzione tale da fugarle.

Ritengo sia difficile, però, che in questa situazione questo avvenga; nutro, comunque, la speranza che così sia, perchè questo settore delicato ed importante della vita della società civile e del paese non costituisca motivo per ulteriori querele giuridiche, per ulteriori spunti dottrinari, fondati soltanto sulla interpretazione delle norme. Il nostro paese, infatti, ha bisogno di certezza giuridica e ne hanno bisogno soprattutto i nostri comuni; ne hanno bisogno i nostri amministratori; ne ha bisogno un paese come il nostro che deve progredire in un clima di certezze e non in un clima di perpetui « ponzipilatismi » che, molte volte, come è nella specie,

sarebbero non dei « pilatismi », ma dei « piratismi ». (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Guarino, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche l'ordine del giorno da lui presentato insieme ad altri senatori. Si dia lettura dlel'ordine del giorno.

P A L A , *segretario*:

Il Senato,

considerato che lo spirito del disegno di legge recante « Norme per la edificabilità dei suoli » è quello di subordinare a concessione « ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio », intendendosi con questo regolamentare specificatamente le attività attinenti alla sistemazione del territorio e tra queste particolarmente quella edificatoria, ritiene che tale disciplina non debba essere applicata a quel tipo di attività industriale o di servizi di primario interesse pubblico, che non comporta modificazioni di carattere permanente al territorio, che è soggetta a localizzazione pressochè obbligata, o che è disciplinata da normativa specifica; ritiene che debbano essere soggette a concessione eventuali attività edificatorie connesse;

invita pertanto il Governo a definire gli opportuni strumenti chiarificatori perchè, nella applicazione della legge, non si verifichino interpretazioni difformi.

9. 354. 4 GUARINO, ANDERLINI, OSSICINI

P R E S I D E N T E . Il senatore Guarino ha facoltà di parlare.

G U A R I N O . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, sarò molto breve, ma in cambio altrettanto noioso, perchè non è mia intenzione di riprendere i motivi di questa legge, di lodarli, come ovviamente non è possibile non fare (si devono, infatti, apprezzare i motivi di questa legge); nemmeno è mia intenzione di riandare a tutta la legislazione anteriore, di fare una storia che è stata molto obiettivamente fatta, del resto, dal relatore senatore Gusso. Il mio disegno è soltanto di parlare della legge sul piano tecnico e di seguire in ciò l'esempio, che mi pare particolarmente felice, del collega Murmura, il quale, pur essendo predisposto alla votazione in positivo della legge, ha tuttavia, con l'onestà che lo distingue e con l'acutezza che lo caratterizza sul piano giuridico, indicato i punti pruriginosi del provvedimento che andiamo a votare (o a non votare, nel caso del mio Gruppo).

Il relatore Gusso ha detto che siamo di fronte ad una « legge-momento ». Ecco la nuova definizione che si aggiunge alle tante altre definizioni relative a leggi precedenti di cui parlava il collega Ottaviani; alla legge-ponte, alla legge-tappo, alla legge-tampone si aggiunge la legge-momento, felicemente individuata dal senatore Gusso. Anche qui lodo l'obiettività del relatore che nella sua relazione non una, ma varie volte dice che questa è una legge provvisoria, che questa è una legge effimera, che questa è una legge transitoria e che occorrerà poi fare una nuova legge.

Non sono del parere che le leggi siano eterne. Anche Giustiniano, che è un personaggio che conosco e che qualcuno poco fa, non ricordo chi, citava, ha detto della struttura regolata dal diritto che *nihil est in ea quod perpetuo stare possit*. Non esiste nulla di stabile nel diritto e quindi nelle leggi, e pertanto anche questa legge nasce già male sul piano tecnico, se mi è permesso di porre al servizio dell'Assemblea una modesta esperienza fatta in trent'anni di attività di avvocatura. Si dice — tra le tante cose che si raccontano — che le case inglesi costruttrici di casseforti (le migliori del mondo) assumono tra il loro personale anche dei ladri specializzati nell'effrazione delle casseforti, affinchè possano sperimentare appunto le casseforti da esse costruite.

Ebbene, non sono un ladro, tuttavia la mia attività di avvocato civile, che è stato spesso a contatto o in contrasto con i costruttori, mi pone nelle condizioni di sapere come si fa a rubare, di sapere come si fa ad infrangere una legge; del resto, sapere come si froda

una legge è la prima regola dell'avvocato, anche se poi l'avvocato perbene, logicamente, non sfrutta queste sue conoscenze.

La nostra è dunque una legge che si espone molto facilmente, a mio parere, all'effrazione. Perchè si espone all'effrazione? Perchè si espone alla frode? Perchè si espone all'infrazione, se vogliamo adoperare un più diffuso termine tecnico? Perchè non si è avuto il coraggio di passare dall'uno all'altro sistema; non si è avuto il coraggio di passare dal sistema dell'autorizzazione della licenza edilizia al sistema della concessione.

Dirò qualcosa di più. Sono personalmente — credo che tutti lo intendano — favorevole ad un sistema di concessioni, ad un sistema non dico di assorbimento della proprietà privata da parte dello Stato, ma di rigido controllo di questa proprietà da parte di esso. Tuttavia ritengo come avvocato, obiettivamente, che sarebbe stato meglio se questa legge avesse parlato ancora di autorizzazione, perchè — debbo citare un apparente avversario — come ha detto poco fa il collega Murmura, il punto che qualifica la legge è l'articolo 4. È vero che il disegno di legge in esame usa ogni due per tre il termine concessione, però all'articolo 4, primo comma, esso dice che la concessione opera agli effetti della legge del 1941, che è la legge sull'autorizzazione amministrativa. Lasciamo andare il resto. Se gli effetti sono quelli del 1941, evidentemente sono gli effetti di un'autorizzazione.

Dirò che per la verità, esaminando tutta quanta la legge nel suo contesto generale, qualche cosa in più dell'autorizzazione nella legge esiste; cioè a dire un passo, sia pure incerto e forse involontario, è stato compiuto anche sul piano sostanziale per andare dal regime della autorizzazione al regime della concessione. Da un punto di vista teorico direi che siamo al cospetto di un fenomeno, assai raro sinora in Italia, di concessione « additiva », vale a dire di concessione che aggiunge un minimo di alcunchè al diritto un po' affievolito del privato da parte della pubblica amministrazione, sicchè se ci troviamo nel campo della concessione, ci siamo soltanto per un pelo. Sino ad oggi l'unico esempio sicuro che si faceva in dottrina di concessione additiva era l'esempio delle riserve di caccia; adesso avremo un esempio molto più clamoroso che è l'esempio delle concessioni di cui parla la nostra legge.

Purtroppo però le concessioni additive sono concessioni le quali, avendo l'anima dell'autorizzazione e soltanto qualche elemento, qualche pelo della concessione, si espongono sul piano pratico — lasciamo andare adesso la teoria — a contestazioni. Quello che genererà questa legge sarà la contestazione, la più vivace contestazione, il più grande e vivace numero di questioni giudiziarie. La nostra è una legge promozionale per l'avvocatura, è una legge che inevitabilmente determinerà questioni giudiziarie infinite anche e soprattutto perchè, opportunamente, in un certo senso, è stata concentrata la competenza in ordine ai reclami relativi a questa concessione-autorizzazione o concessione-autorizzativa, nei tribunali amministrativi regionali, nei TAR, di modo che essi avranno una competenza esclusiva per diritti e per interessi, e in essi non solo si produrrà, ma si riprodurrà e moltiplicherà la ben nota questione, che sempre insorge in materiali di competenza esclusiva dei tribunali amministrativi, se si applicano le regole della prescrizione relativa ai diritti o se non si applicano le regole della prescrizione per quanto riguarda gli interessi.

Quali che siano per essere le soluzioni giudiziarie adottate, è certo che ci saranno molte questioni. E questo ha una grande importanza. Io ho parlato (scherzosamente, se credete) di legge promozionale per l'avvocatura, di legge che contribuirà a dare parcelle agli avvocati, ma voi comprendete che creare già tante questioni « in ipotesi » significa porre i comuni nella impossibilità di ottenere dalla legge quei vantaggi che il legislatore ritiene che i comuni debbano ottenere dalla stessa. La mia preoccupazione — scusate se insisto su questo punto — è questa: la legge non è fatta bene. E dicendo che non è fatta bene (anzi, per uscire dal tenero, dicendo che la legge è fatta male) non accuso altri, accuso anche me stesso perchè ricordo — e tutti ricordano — che ho partecipato alle discussio-

ni in Commissione e che talune mie soluzioni sono state cortesemente accolte dai colleghi commissari se ed in quanto siano state ritenute opportune.

Peraltro, riflettendo nelle decorse settimane festive sul testo della Commissione (durante il periodo natalizio ognuno si diverte come può), *re melius perpensa,* mi sono accorto che alcune soluzioni, anche da me condivise o addirittura prospettate, non risolvevano niente, e che la legge è straordinariamente piena di errori; e io non accuso altri, ma — ripeto — accuso anche me.

Certo, qui in Senato abbiamo fatto parecchio rispetto alla stesura originaria del progetto o rispetto al testo che ci è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento. Ricordo una lacuna grossissima che nella legge esisteva: quella rappresentata dalla presunzione — uso il termine in senso giuridico — che il destinatario della concessione fosse solo ed esclusivamente il proprietario. Noi ci siamo fortunatamente ricordati che esistono degli altri titolari del diritto di costruire, che esiste in particolare il titolare del diritto di superficie, e allora abbiamo cercato di accomodare la legge introducendo anche il titolare del diritto di superficie.

Ma, dopo aver fatto questo, nella foga di utilizzare il poco tempo che avevamo a disposizione — nel poco tempo che abbiamo oggi e che avremo solo domani ulteriormente a disposizione, per parlarci chiaro — ci siamo dimenticati di altre cose. Per esempio vi è una norma in questa legge (la vedremo meglio in sede di emendamenti) secondo cui quando non vengano rispettate le regole della concessione si provvede alla espropriazione non soltanto del costruito ma anche dell'area. Il costruito può essere espropriato senz'altro, sia al proprietario che al titolare dello *ius aedificandi,* al titolare del diritto di superficie; ma espropriare l'area al povero proprietario, il quale abbia concesso il diritto di superficie ad una persona che poi questo diritto di superficie ha esercitato male, ebbene, anch'io sono del parere che non si possa.

Possiamo ritenere, sempre in *hypothesi,* con l'« h » davanti, cioè nel modo più teorico di questo mondo, che la proprietà debba essere abolita; ma se la proprietà c'è, se la proprietà è tutelata dalla Costituzione, se, sia pure nell'ambito della funzione sociale, la proprietà è tuttora il pilastro del nostro ordinamento giuridico, allora dobbiamo rispettare questo pilastro, dobbiamo essere coerenti con la Costituzione. Invece (tutti quanti avrete presente la norma a cui mi riferisco) noi in questo caso non abbiamo rispettato questo cardine — dicendo noi parlo anche di me stesso, si intenda — vale a dire non ci siamo accorti di questo. Perchè? Perchè — ribadisco — le leggi non si possono fare in poco tempo, perchè il tempo per fare questa legge c'è stato da un punto di vista puramente astratto, mentre dal punto di vista concreto è avvenuto che all'ultimo momento, per i termini che impellevano, ci si è dovuti precipitare ai voti.

Come al solito ci siamo ridotti all'ultimo, come al solito ci siamo ridotti a come forse ci ridurremo il 10 maggio prossimo, cioè il giorno prima dell'11 maggio, termine ultimo per il codice di procedura penale. Temo infatti che nella notte del 10 maggio i commissari del codice di procedura penale lavoreranno come gli espositori della fiera di Milano, perchè dovranno preparare nella massima fretta gli ultimi articoli che mancano.

Ebbene, la fretta ci ha giocato degli scherzi ai quali cercheremo di porre riparo in parte in sede di emendamenti. Ed io chiedo scusa se personalmente ne ho presentati una quarantina, ma l'ho fatto per la buona causa, non per dispetto verso il relatore o verso la Commissione. D'altra parte mi auguro che molti di questi emendamenti non debbano nemmeno essere illustrati perchè con un rapido sguardo ci si accorge che si tratta di correzioni, di ripuliture formali, d'altronde essenziali affinchè la legge possa determinare il minor numero di questioni giudiziarie possibile. Parlo sempre sul piano pratico, sia ben chiaro, non sul piano teorico.

Ma non solo la fretta ci ha traditi. Ci ha traditi anche il desiderio di comporre bonariamente opposte ideologie. Si partiva da alcuni dall'ideologia che fa capo, come massimo di espansione, all'« autorizzazione » (i

romani non avevano nemmeno l'autorizzazione, il proprietario era libero *usque ad sidera et usque ad inferos;* meno male che oggi, da certi eredi odierni dei romani, si ammette che ci voglia perlomeno l'autorizzazione pubblica), ma sull'altro versante v'era una ideologia diversa che mi sembra assai più moderna (non più sinistra), una ideologia che si è affermata in molti paesi dell'Europa occidentale, secondo la quale, quando si tratta di strutture urbanistiche, non c'è niente da fare: occorre che l'ente pubblico (nel caso specifico lo Stato, la regione o il comune) intervenga. Ecco il motivo per cui è venuto fuori l'istituto diverso della « concessione ».

Purtroppo, dovendo accordarci su questi opposti princìpi, cosa che certamente avremmo fatto se avessimo avuto più tempo, ci siamo accordati più nella forma che nella sostanza; ci siamo strappati dei commi l'uno all'altro e siamo arrivati ad una legge che è poco diversa dal mantello di Arlecchino. Non è in *technicolor,* quindi non è il mantello di Arlecchino vero e proprio, però è certamente, in bianco e nero, vistosamente rappezzata.

Non sto ad elencare le magagne — chiamiamole così — di questa legge. Le indicherò in sede di emendamenti, perchè voglio essere il più breve possibile. Non posso però tacerne, per esempio, una, della quale mi sono accorto — ripeto — a posteriori, dopo aver dato per quel che vale, cioè poco, il mio *nihil obstat* all'ultima redazione della Commissione, dopo aver detto, uscendo soddisfatto: in fin dei conti, tutto sommato, grosso modo, la legge va bene. Quando nell'articolo 9 si parla della concessione gratuita si dice che il contributo non è dovuto in certi casi, per esempio nel caso di restauro e via dicendo. D'accordo, ma nella foga di elencare tutte le ipotesi nelle quali il contributo non è dovuto, si è inserita quella della manutenzione non solo straordinaria ma anche ordinaria: il che significa che, sia pure non pagando, occorre una concessione (domanda in carta da bollo da lire 1.500 eccetera) per rimettere una mattonella in casa, e ciò mi sembra veramente esagerato. Sono un sostenitore della concessione ma non fino a questo punto, più precisamente non sotto questo profilo. È evidente che, per quanto riguarda la manutenzione ordinaria (secondo me anche per la straordinaria, ma l'emendamento l'ho presentato solo per l'ordinaria per non creare troppi dissapori), il diritto di manutenzione è implicito nella concessione di base che si è data a suo tempo per eseguire l'opera, la costruzione.

Ecco il motivo per il quale la legge si presta a gravi dubbi, per cui se fosse possibile (so benissimo che non è possibile, so benissimo di parlare per il verbale) occorrerebbe altro tempo perchè noi riflettessimo meglio su di essa.

Ormai — l'ho detto anche in Commissione — i giochi sono fatti. Qui non si tratta di far vincere una tesi sull'altra. L'accordo è questo; il punto di incontro è stato questo; la legge è una legge-momento. Vorrà dire che in avvenire, un avvenire che secondo me diventerà necessariamente prossimo, faremo una legge nuova. Ma avremmo bisogno di tempo per fare almeno sì che questa legge non sia pessima, ma solo cattiva. Essa oggi come oggi si presenta pessima perchè discetta a parole di concessione, ma in realtà tratta di un'autorizzazione, e voi capite quello che potrà succedere. Quando converrà parlare di concessione anzichè di autorizzazione si dirà: questa è una concessione, non è una autorizzazione. E viceversa. Il che significherà questioni giudiziarie.

Per quanto riguarda poi la faccenda delle sanzioni penali, abbiamo svolto una lunga e infelice battaglia in Commissione, che mi pare che i colleghi socialisti abbiano perduto in precedenza alla Camera dei deputati. Parliamoci chiaro, allora. Le sanzioni penali della legge del 1941, così come modificata dalla legge-ponte del 1967, si riferiscono all'autorizzazione in senso sostanziale e formale e la nostra legge, sia pure trattando sostanzialmente di un'autorizzazione, tuttavia formalmente presenta la novità di parlare di concessione. Ora, l'articolo 1 del codice penale dice che la legge penale è di stretta interpretazione (lo ripete l'articolo 14, se non sbaglio, delle preleggi): quindi anche una

difformità formale è tale che non si può applicare una norma penale a un caso che formalmente è denominato diversamente. Meno male: altrimenti potremmo andare in carcere chissà quante volte per effetto di applicazione analogica o di applicazione estensiva di una legge.

Ciò posto, visto che la legge formalmente parla di concessione, è chiaro che le norme del 1967 e quelle precedenti del 1941 non sono applicabili alla nostra così detta concessione per quanto riguarda il lato penale.

La ragione per cui abbiamo tanto insistito sulle sanzioni penali non è solo quella dell'*odium in constructores,* verso coloro che fanno certe costruzioni edilizie: è un motivo di salvataggio della comminatoria penale contenuta nella normativa del 1967. È vero che nell'articolo 20 è scritto che la presente legge trova applicazione anche per quanto riguarda tutte le altre norme con essa compatibili, « ivi comprese quelle penali », ma le norme penali non sono « compatibili », se espresse in un'altra legge che formalmente parla di autorizzazione, con le norme di questa legge. Dunque non possiamo tralasciare le norme penali, nè possiamo parlarne per riferimento, non possiamo cioè dire semplicisticamente che sono applicabili le norme della legge del 1967. Dobbiamo quanto meno dire che le norme della legge del 1967 vengono « convertite » in altrettante nuove norme relative a questa legge formalmente concernente l'istituto della concessione.

Chiedo scusa se sono così insistente. Mi permetto di aggiungere che la legislazione del 1967 è estremamente benigna nei riguardi delle costruzioni abusive; è una legislazione che, per quanto riguarda le costruzioni abusive, applica una sanzione detentiva, quella dell'arresto, che è davvero una sciocchezzuola, e soprattutto non applica sanzioni pecuniarie degne di questo nome per quanto riguarda l'entità economica dei « palazzinari ». Ora noi ci troviamo in una situazione in cui tutti vedono quello che sta succedendo. È stata citata poco fa Agrigento, ma citate pure le città che volete: Parma, Bologna, Napoli. A me non interessa il colore politico della località, a me interessa che vi siano successi o possano succedervi certi fatti. Perchè si sono verificati con tanta intensità certi fatti disonesti anche dopo il 1967? Veramente i costruttori abusivi credevano che la magistratura non esistesse? In parte lo credevano, in parte lo credono, in parte forse essi ed altri lo crederanno: non so ad esempio come andrà a finire il processo Aloisi, che si sta discutendo in questo stesso giorno dalle parti di Genova. Comunque il fatto è che le sanzioni sono così tenui che non fanno paura a nessuno, tanto più che, per effetto della prevalenza delle attenuanti generiche sulle aggravanti e via dicendo, vanno spesso a finire *in piscem,* vanno a finire in niente. Ecco il motivo di tanta impudenza nelle costruzioni abusive in Italia.

Il momento era buono — e questo vale per quelli che sostengono l'istituto della concessione così come per quelli che sostengono l'istituto dell'autorizzazione — era addirittura ottimo per rinforzare le sanzioni penali e per introdurre finalmente l'ipotesi del delitto al posto dell'ipotesi della contravvenzione, cioè a dire per introdurre la reclusione e la multa al posto dell'arresto e dell'ammenda, che sono pene che caratterizzano la contravvenzione. Il momento era ottimo, ma è ancora buono. Possiamo ancora farlo, mi auguro che qualche cosa si faccia in occasione delle votazioni di domani. Non ho ancora presentato emendamenti al riguardo, ma voterò qualsiasi emendamento tendente a sconfiggere l'impudenza dei palazzinari.

Permettetemi di aggiungere un'ultima considerazione in ordine alla questione delle norme penali. Ci siamo dimenticati di un'ipotesi che non è del tutto da accantonare: dell'ipotesi in cui il provvedimento di licenza o concessione sia concesso dall'amministrazione contro le norme della legge. Quando il provvedimento viene erogato dal sindaco contro le norme di legge, indubbiamente vi è violazione di atti di ufficio, si può certo ipotizzare questo tipo di reato, ma è ben difficile individuare concretamente l'illecito poichè esso in un certo senso si nasconde nell'interno dell'ufficio e il pubblico ministero non può allungare facilmente gli occhi sulla fattispecie delittuosa. Occorre avere la possibilità di individuare il reato esternamente. Quando sorge una costruzione che risulti non

essere confortata da una concessione emessa in collimanza con le disposizioni della legge, si deve poter intervenire direttamente contro l'amministratore pubblico che abbia rilasciato la concessione. Ora, l'unico modo per scoprire l'ipotesi delittuosa è di poter guardare, fuori dall'ufficio del sindaco, alla costruzione che è stata eretta, di domandare se c'è la concessione e di esaminare quest'ultima per vedere se è stata erogata bene o male, se, a parte la sua legittimità formale, risponde alla legge, cioè se è legale. Se la concessione è illegale siamo di fronte ad un'ipotesi delittuosa: questo perlomeno è il mio auspicio in materia.

Potrei continuare sull'argomento, ma, come ho detto, mi rendo conto che in realtà la legge la voteremo, o più precisamente la voterete, poichè il mio Gruppo si asterrà dal voto. Mi rendo conto che l'ora è tarda, che la discussione sarà inesorablimente portata a compimento entro domani, che saranno fagocitati in sì o in no gli emendamenti, che la legge passerà alla Camera la prossima settimana, che il termine del 29 gennaio, dopo tutte le volte che termini di questo genere sono stati infranti, è diventato improvvisamente sacrosanto: mi rendo conto di tutto questo, e quindi non insisto in un discorso che purtroppo potrebbe e dovrebbe essere maggiormente lungo. Spero solo che il relatore, la Commissione, la maggioranza, la « non minoranza » che voterà questa legge prendano atto della fondatezza di certi emendamenti, presentati non per puntualismi di carattere teorico, per compiacimenti di carattere estetico, ma per ragioni di carattere pratico, cioè perchè noi vogliamo che la legge generi il minor numero possibile di questioni giudiziarie nel suo avvenire. (*Applausi dalla sinistra e dalla estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . Il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

Annunzio di interpellanze

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interpellanze pervenute alla Presidenza.

P A L A , *segretario*:

SPADOLINI, CIFARELLI, VENANZETTI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere quali provvedimenti di emergenza intendano adottare, e con la massima urgenza, per fronteggiare la evidente gravissima crisi di tutto il sistema carcerario e penitenziario del nostro Paese.

Gli interpellanti sottolineano che oltre 350 evasioni prodottesi nel corso del 1976, gravissimi delitti perpetrati nell'ambito delle carceri, il verificarsi di sommosse sempre più frequenti e, molto spesso, attuate secondo un piano, nonchè una impressionante serie di disfunzioni nell'attuazione sia dei tradizionali regolamenti, sia delle recenti norme riformatrici, dimostrano che si è in presenza di una vera e propria disgregazione di tale attività dello Stato. È, pertanto, giustificata la crescente angoscia dei cittadini che vedono sempre più compromessi l'ordine pubblico ed il rispetto delle leggi: il protrarsi di una situazione così aberrante ed esplosiva può diventare letale per la pace sociale e le istituzioni dello Stato democratico.

(2 - 00068)

SPADOLINI, CIFARELLI, VENANZETTI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per avere notizie in merito alle dichiarazioni rese sotto giuramento al Consolato degli Stati Uniti in Roma dal dottor Carmelo Spagnuolo, presidente della 5ª Sezione della Cassazione; secondo tali dichiarazioni — riportate dalla stampa ed in particolare dai settimanali « Il Mondo » e « Panorama » — il signor Michele Sindona, espatriato e del quale la Magistratura italiana ha chiesto la estradizione per gravi addebiti penali, è stato accanitamente perseguitato soprattutto per le sue idee politiche ed « è stato accusato di reati che non ha commesso e di cui non può essere ritenuto in alcun modo colpevole ».

Inoltre, sempre secondo il dottor Spagnuolo, la Magistratura italiana mancherebbe al dovere di imparzialità essendo fortemente politicizzata e qualora Michele Sindona dovesse tornare in Italia « potrebbe correre seri rischi per la sua incolumità personale ».

Gli interpellanti chiedono al Ministro se non ritiene tali scandalose affermazioni, diametralmente contrastanti con l'azione promossa dalla Magistratura italiana, aperte violazioni del dovere di ufficio e se non crede che si imponga una azione disciplinare.

Vorrebbero, inoltre, conoscere:

1) se risponde a verità che il Consiglio superiore della Magistratura ha trasferito il dottor Spagnuolo dalla Procura generale di Roma in quanto non lo riteneva in grado di amministrare la giustizia nella sede che occupava nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario;

2) per quali ragioni lo stesso Consiglio superiore lo sottopose precedentemente ad inchiesta, attraverso la Commissione incarichi direttivi, in relazione alle sue aspirazioni ad essere assegnato alla Procura di Milano;

3) quali sono stati i risultati della inchiesta disciplinare effettuata all'inizio del 1974, sempre a carico dello stesso magistrato, da parte del Ministero di grazia e giustizia.

(2 - 00069)

LEPRE, CIPELLINI, FERRALASCO, FINESSI, SIGNORI, AJELLO, COLOMBO Renato, FOSSA, SCAMARCIO, SEGRETO, LABOR, TALAMONA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Interpretando la preoccupazione diffusa tra le popolazioni friulane in merito alla carenza di finanziamenti per la legge speciale che il Governo si è impegnato a presentare tempestivamente al Parlamento per la ricostruzione del Friuli, idonei a garantire un immediato intervento da parte della Regione e dei Comuni, delle comunità e dei comprensori interessati, al fine di dare certezza ai cittadini, alle forze sociali ed ai loro amministratori di poter continuare a vivere in dette terre così duramente colpite e ancora oggi insicure;

considerato che ad oggi detti finanziamenti non risultano reperiti e che non vi è, quindi, neppure la previsione di spesa nel bilancio dello Stato per il 1977 di recente approvato;

valutato, ancora, che l'impegno del Governo e del Parlamento, più volte ribadito, esige grossi interventi di natura finanziaria, volti anche a superare il secolare sottosviluppo di detta Regione, storicamente emarginata, nonostante il suo ruolo di ponte di pace e collaborazione con le comunità del Nord e dell'Est europeo, anche a salvaguardia e vivificazione dell'economia e dello sviluppo dell'intero Paese, e che per tali ragioni gli interventi per il Friuli debbono rappresentare un investimento produttivo che non può trovare remore nella difficile situazione economica generale,

gli interpellanti chiedono di conoscere, al riguardo, la reale disponibilità del Governo e di avere dal medesimo precisi affidamenti.

(2 - 00070)

PASTI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Premesso che secondo informazioni stampa il Ministro interpellato, al rientro dalle riunioni NATO, avrebbe espresso preoccupazioni per il supposto crescente armamento sovietico accettando acriticamente la propaganda dei « falchi » americani e NATO;

tenuto conto che secondo le stime ufficiali americane e le fonti informative ritenute più attendibili dalla NATO risulta:

che quando nel 1964 le divisioni sovietiche erano valutate 140 le forze dell'esercito erano valutate 2.200.000; oggi che le divisioni sarebbero aumentate a 168 le forze dell'esercito sarebbero diminuite di 375.000 unità essendo 1.825.000;

che gli Stati Uniti con 782.000 soldati dell'esercito non riescono a completare 16 divisioni e che quindi con 1.825.000 soldati dell'esercito l'Unione Sovietica potrebbe costituire soltanto 37-38 divisioni tipo americano, oppure se volesse costituire 168 divisioni dovrebbe avere sotto le armi 8.211.000 soldati dell'esercito;

che i 41.500 carri armati attribuiti alla Unione Sovietica rappresentano una media di 247 carri per ciascuna delle supposte 168 divisioni, media di carri di una divisione americana a pieno organico, mentre le supposte 168 divisioni sovietiche non sono in alcun modo comparabili a quelle americane e sono lontanissime dall'essere a pieno organico;

che metà delle forze sovietiche, cioè 912 mila 500 soldati dell'esercito, sono schierate

in Asia dove fronteggiano più di 3 milioni di soldati dell'esercito cinese;

che in Europa, ad ovest degli Urali, il totale dei soldati dell'esercito del Patto di Varsavia, compresi quelli sovietici, è 1.712.500 mentre sempre in Europa il totale dei soldati dell'esercito della NATO è 2.125.000;

che ipotizzare intenzioni e capacità aggressive del blocco che ha 412.500 soldati dell'esercito in meno non è nè razionale nè convincente;

che dal 1945 al 1974 gli americani hanno dismesso perchè sostituiti con mezzi tecnologicamente più avanzati 2.541 mezzi vettori nucleari strategici mentre nello stesso periodo l'Unione Sovietica ne ha sostituiti soltanto 26;

che il ritmo di rinnovo dell'armamento nucleare strategico americano è stato cento volte più rapido di quello dell'Unione Sovietica, la quale solo di recente sta sostituendo i suoi vecchi missili con tipi nuovi a testate multiple simili a quelli da anni in dotazione alle forze americane;

considerato che da queste ed altre informazioni, di ineccepibile fonte occidentale, risulta che il temuto riarmo sovietico costituisce soltanto una limitata, tardiva e modesta reazione difensiva al continuo riarmo della NATO e non una azione tendente a capovolgere la notevole superiorità dell'Alleanza atlantica,

per sapere se quanto riportato dalla stampa risponda a verità e, in caso positivo, quali siano le ragioni delle preoccupazioni espresse. Si chiede inoltre di sapere se il Governo intenda o meno seguire quella politica di distensione e di collaborazione Est-Ovest auspicata e voluta dal popolo italiano, distensione e collaborazione che sono anche nelle stesse intenzioni e decisioni ufficiali della NATO.

(2 - 00071)

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

P A L A , *segretario*:

BALBO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere le ragioni che hanno sino ad ora impedito l'approvazione da parte del Governo del piano agricolo-alimentare che, secondo notizie più volte diffuse anche ufficialmente, avrebbe dovuto essere operante dal 1° gennaio 1977. Per conoscere inoltre quale affidamento il Parlamento può fare delle dichiarazioni rese, in sede di Commissione agricoltura del Senato, dal ministro Marcora secondo cui il piano agricolo-alimentare sarebbe stato dotato di uno stanziamento di 700 miliardi per l'anno 1977. Per conoscere, infine, se questi continui e inspiegabili ritardi nell'approvazione del piano agricolo-alimentare non contraddicono alle dichiarazioni programmatiche del Governo nelle quali questi problemi erano posti con criteri di assoluta priorità sin da sei mesi fa.

(3 - 00262)

MURMURA. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere quale fondatezza hanno le espresse dichiarazioni del presidente dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Milano, secondo il quale nell'importante capoluogo lombardo vi è assoluta mancanza di giudici non distratti da altri sia pur nobili interessi, e se, alla luce di tali circostanze, intende porre o proporre urgenti rimedi.

(3 - 00263)

MURMURA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere se il Governo italiano ritenga valida una iniziativa politica presso tutti gli Stati sottoscrittori del patto di Helsinki, rivolta a consentire la restituzione in libertà di quanti — per fatti di opinione — sono comunque sottratti per decisioni politiche alla libertà di movimento.

(3 - 00264)

MURMURA. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per conoscere se ritenga educativo il complesso delle trasmissioni radiofoniche e televisive nelle quali si

fa largo uso di scommesse in danaro e se non pensi, invece, opportuno intervenire per la loro sospensione.

(3 - 00265)

MURMURA. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per essere informato se intenda assumere con urgenza iniziative volte ad indurre il Governo rumeno a consentire il ricongiungimento dei familiari con i cinque ricoverati presso l'Ospedale di Santo Spirito di Roma.

(3 - 00266)

MURMURA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere se, nel quadro del più serio impegno da parte di tutti i cittadini per il risanamento economico della comunità nazionale, non intenda, anche utilizzando le valutazioni della Corte costituzionale — suprema magistratura preposta all'accertamento della rispondenza delle norme legislative alla Carta fondamentale della Repubblica — sostituire con reparti militari, nell'ipotesi di scioperi, i preposti a tutti i pubblici servizi essenziali (ospedali, trasporti), ovvero limitare tale provvedimento soltanto quando a promuoverli siano i sindacati autonomi.

(3 - 00267)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

BACICCHI, GHERBEZ Gabriella. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Premesso che i lavoratori delle province di Trieste e Gorizia, in conseguenza di diritti acquisiti sin dal gennaio 1890, fruiscono di particolari trattamenti mutualistici a cui peraltro corrispondono anche maggiori contribuzioni agli enti preposti allo scopo e che, senza procedere ad alcuna consultazione degli organismi sindacali, la Direzione generale dell'INAM ha unilateralmente deciso la cessazione di tali trattamenti suscitando uno stato di tensione sociale e giustificate proteste,

per conoscere quali interventi intenda compiere per giungere all'abrogazione della decisione della Direzione generale dell'INAM in attesa di una organica definizione del problema nell'ambito della riforma sanitaria e nel rispetto dei diritti acquisiti.

(4 - 00626)

RICCI. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere come si possa ottenere la definizione della pratica di pensione di guerra del signor Salierno Carmine, nato a Benevento il 16 luglio 1921, dall'interrogante ripetutamente sollecitata che è sospesa, da oltre 4 anni, in quanto si richiedono le copie integrali delle cartelle cliniche relative ai ricoveri ed agli interventi subiti dall'interessato presso la fondazione « Pascale » di Napoli, documenti che la fondazione non intende rilasciare.

(4 - 00627)

RICCI. — *Al Ministro del tesoro.* — A seguito di precedenti interrogazioni rimaste prive di risposta, l'interrogante chiede di conoscere quale fondamento hanno le notizie relative a progetti di fusione o di incorporazione della Banca del Monte dei pegni Orsini di Benevento con altre Casse di risparmio.

In particolare, per il caso di non conosciute irregolarità, sembra debba intervenire la garanzia del fondo istituito dall'associazione Casse di risparmio italiane e non la ventilata soppressione dell'antico e benemerito istituto mediante incorporazione o fusione con altre Casse.

Ma è generale convincimento che l'azione intrapresa nei confronti della Banca del Monte dei pegni Orsini corrisponda più a disegni politici o a interessi particolari non meglio identificati che a errori di difficoltà gestionali.

Risulta infatti che a cura della Banca d'Italia sarebbero già avviate le procedure per la ricostituzione del Consiglio di amministrazione e per la cessazione del Consiglio straordinario.

(4 - 00628)

PINNA. — *Al Ministro dell'interno.* — Premesso che, ormai da diversi anni, si vanno accentuando le proteste da parte degli

agenti di pubblica sicurezza per lo stato di disagio in cui si trovano;

rilevato che, anche per quanto si riferisce all'acquisizione dei diritti sanciti da leggi dello Stato, le lungaggini burocratiche ne impediscono gli stessi benefici;

accertato che tale stato di cose si riscontra anche nella mancata applicazione, almeno per numerosi richiedenti, delle disposizioni a favore di categorie di personale del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, di cui alla legge 10 ottobre 1974, n. 496;

considerato che, nella fattispecie, l'appuntato di pubblica sicurezza Masia Giovanni Maria, nato ad Ossi il 19 agosto 1923, in servizio effettivo presso la Questura di Oristano, ha inoltrato domanda, in data 24 dicembre 1974, per ottenere i benefici di cui agli articoli 7 e 10 della cennata legge, ai fini della ricostruzione della carriera, atteso che, come risulta dalla documentazione allegata, lo stesso aveva ricoperto il grado di comandante di compagnia nella divisione d'assalto « Garibaldi-Natisone »,

si chiede di conoscere cosa osti all'integrale applicazione della legge per gli aventi diritto e le vere ragioni del mancato espletamento della pratica cui si fa riferimento per il legittimo riconoscimento dei diritti sanciti dalle leggi dello Stato.

(4 - 00629)

PINNA. — *Al Ministro dei beni culturali e ambientali.* — Premesso che nei trascorsi anni 1975-1976 l'interrogante si era fatto carico di segnalare il grave pericolo incombente sullo stagno di Molentargius, presso Cagliari, a causa dell'assalto da parte di speculatori privati che, con una vera e propria colata lavica di cemento, rischiano di compromettere un monumento naturalistico di rilevanza mondiale;

considerato che lo stagno di Molentargius risponde a tutti i parametri ecologici fissati dalla Conferenza internazionale sulla protezione degli ambienti umidi e degli uccelli acquatici, svoltasi a Ramsar nel 1971;

rilevato che, a Molentargius, gli uccelli censiti nel 1973 dal dottor Schenk risultano dell'ordine di 18.670 e che la sosta degli uccelli dell'ordine dell'1 per cento di una specie della popolazione totale europea risulta, per le 7 specie presenti nello stagno, ampiamente superata;

accertato che il cennato stagno rappresenta una zona esemplare di nidificazione, che la stessa zona viene ad assumere importanza internazionale per la stessa attività didattica e scientifica e che essa, infine, rappresenta l'ultima tappa verso l'Africa in autunno e la prima verso l'Europa in primavera;

preso atto che occorre necessariamente considerare le cifre riferite dal Walter (uno studioso tedesco che nel 1964 rilevò 70 specie diverse di uccelli, mentre, a tutt'oggi, se ne contano 170 su un totale di 330 in Sardegna e di 600 in Europa), e che per quanto attiene, in particolare, ai migratori, a Bellarosa Minore si è passati dalle 8 specie del 1962 alle 16 del 1965, alle 21 del 1971 e che il numero delle coppie nidificanti è passato da 40 del 1962 a 110 del 1965 ed a 240 del 1971;

ritenuto, conseguentemente, lo stagno di Molentargius il più importante insediamento di volatili di tutto il bacino del Mediterraneo, per le diverse specie che vi si riscontrano, tra le quali il pollo sultano, il moriglione, l'avocetta, il cavaliere d'Italia, l'airone, l'algovola, il germano reale, oltre alla presenza di altri elementi esclusivi o eccezionali, come il fenicottero, di cui nel 1973 si sono contati 3.200 esemplari, su una popolazione in Europa di circa 20.000,

si chiede un deciso intervento da parte del Ministro perchè l'ecologia non resti soltanto parola retorica, ma entri nella nostra vita e diventi un punto fermo nella battaglia contro la degradazione dell'ambiente, approvando tutti gli strumenti utili per salvaguardare dalla distruzione un ambiente naturale mediante l'istituzione di una riserva naturale con annessa relativa stazione biologica.

(4 - 00630)

SPARANO, DI MARINO. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Premesso:

che nel dicembre 1976, a seguito di violenti eventi atmosferici, in località Fiocche

del comune di Eboli (Salerno), un ponte sul fiume Sele lungo circa 100 metri, investito dalla furia delle acque, è crollato ed è stato spazzato via;

che tale ponte svolgeva attivissime funzioni di collegamento tra la piana del Sele e i paesi dell'alto e medio Sele nonchè con la tenuta demaniale di Persano, sede della scuola militare truppe corazzate;

che tale importantissima funzione fu rilevata anche dalle truppe tedesche in ritirata nell'ultimo conflitto che ne provocarono il crollo, minandolo, a seguito dello sbarco alleato sulle coste del Tirreno;

che gli enti locali (comune, provincia, consorzio di bonifica) non hanno apparati tecnici idonei nè mezzi finanziari per progettare e ricostruire l'opera,

per sapere se non ritiene di dover disporre, previ sopralluoghi di tecnici, per la progettazione, il finanziamento e la realizzazione rapida dell'opera in accordo con gli enti locali.

(4 - 00631)

MURMURA. — *Al Ministro del tesoro.* — Per essere informato sulle ragioni ostative all'istituzione della « Finanziaria calabrese », che, ripetutamente richiesta dagli operatori economici, dalle organizzazioni sindacali e dalla stessa Regione, potrebbe rappresentare un valido supporto per le attività economiche.

(4 - 00632)

MAFAI DE PASQUALE Simona, GIACALONE. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere se è a conoscenza della pericolosa situazione determinatasi nella città di Gela a causa di un gruppo di speculatori che, avendo costruito centinaia di case abusive, si oppongono ora alla demolizione di 5 di esse, poste in contrada Scavone, ove deve sorgere un complesso di case popolari, da tempo finanziate e già appaltate.

La situazione si è fatta più tesa da quando la nuova Giunta comunale, fondata su un'intesa politica tra le forze democratiche gelesi, ha abbandonato le posizioni di inerzia e passività che caratterizzavano la Giunta precedente e si è proposta di dare concreto avvio alla costruzione delle case popolari, rispondendo al pressante bisogno di alloggi e di lavoro della cittadinanza (che supera i 70.000 abitanti e che non ha visto, da 13 anni a questa parte, nemmeno un vano di edilizia popolare).

Per tutta risposta, il suddetto gruppo di speculatori, con l'appoggio di un gruppo politico eversivo di destra, tenta di creare nella città un intollerabile clima di minacce e di paura: dipendenti comunali ed operai delle ditte appaltatrici sono stati percossi da teppisti; intimidazioni di ogni genere vengono continuamente perpetrate; si è giunti, nel dicembre 1976, senza che le locali autorità preposte all'ordine pubblico intervenissero, ad un vero e proprio assedio del Consiglio comunale e a tentativi di aggressione contro consiglieri comunali ed assessori. La ferma risposta dei consiglieri comunali, dei partiti politici democratici e delle organizzazioni popolari di Gela non ha fatto desistere i facinorosi dalla loro lotta aperta contro la legge. Ma in tutta detta vicenda quel che appare inspiegabile è l'assenza di ogni iniziativa da parte delle forze dell'ordine locali, che non hanno preso alcun provvedimento per bloccare tale opera organizzata di intimidazione e di violenza, che può assumere i caratteri di una nuova piaga mafiosa in Sicilia.

Per sapere, infine, se e quali misure intende prendere il Ministro perchè, al più presto, le autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico a Caltanissetta e a Gela compiano, anche in tale occasione, il loro dovere in difesa della legge e delle istituzioni elette dal popolo.

(4 - 00633)

MAFAI DE PASQUALE Simona, GIACALONE, PERITORE. — *Ai Ministri delle partecipazioni statali e dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per sapere:

a) se sono a conoscenza del fatto che la direzione dell'ANIC ha deciso:

di sospendere dal lavoro 650 lavoratori a Gela e 150 lavoratori a Ragusa, dipendenti dalle ditte appaltatrici che da molti anni lavorano, con un rapporto del tutto ano-

malo e al limite della legalità, con gli stabilimenti ANIC di Gela e Ragusa;

di non rispettare più l'impegno sottoscritto nel luglio 1976 di riassumere, nel maggio 1977, 470 lavoratori di Gela, sempre dipendenti dalle ditte appaltatrici, messi in cassa integrazione per 10 mesi;

di annullare di fatto tutti gli impegni di investimento in Sicilia assunti negli ultimi anni, e in particolare quelli riguardanti Licata;

b) se il Governo è consapevole della gravità di simili decisioni che mettono complessivamente sul lastrico, senza prospettiva occupazionale alternativa, 1.300 persone di Gela e Ragusa, all'estremo limite di quel Mezzogiorno il cui sviluppo dovrebbe costituire, secondo gli impegni del Governo, l'obiettivo prioritario dell'attuale politica economica di lotta all'inflazione;

c) quali misure il Governo intende prendere per rispondere all'allarme della popolazione di una città, già profondamente degradata dal punto di vista sociale e civile, che ha espresso, con l'imponente sciopero generale unitario di oggi, 11 gennaio 1977, la sua volontà di respingere tali decisioni, che possono apparire come l'inizio di un blocco degli investimenti delle Partecipazioni statali in Sicilia e come una manovra dell'ANIC per condizionare le scelte settoriali su cui indirizzare la politica industriale del Mezzogiorno;

d) se non si ritengono indilazionabili, anche alla luce delle vicende qui denunciate, l'elaborazione e l'approvazione di un piano nazionale che dia all'industria chimica una chiara e giusta collocazione settoriale e territoriale, riservando al Sud ed alla Sicilia sud-occidentale in particolare, così colpita dalle recenti decisioni dell'ANIC, i nuovi investimenti per la chimica secondaria.

(4 - 00634)

SALERNO. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — 1) Premesso che, con il decreto del Presidente della Repubblica numero 411 del 26 maggio 1976, è stata approvata la normativa contenuta nell'ipotesi di accordo per i dipendenti dell'INAM di cui all'articolo 28 della legge 20 marzo 1975, n. 70;

2) considerato che, ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 70 del 1975, il numero dei posti dirigenziali deve essere determinato in misura corrispondente al numero delle unità organiche in cui l'ente debba essere ordinato, mentre l'accordo sindacale, recepito nel predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 411, ha riconosciuto la qualifica dirigenziale ai dipendenti che alla data dell'entrata in vigore dello stesso avevano la qualifica di direttori principali, superiori e centrali indipendentemente dalle mansioni svolte;

3) tenuto conto del fatto che — secondo il preesistente ordinamento economico e di carriera del personale di cui alla delibera consiliare 8 novembre 1963 approvata con decreto ministeriale del 23 novembre 1963 — i dipendenti con la qualifica di direttore erano considerati dirigenti a tutti gli effetti, tanto che erano preposti alla direzione di unità organiche (Direzione di sedi - Uffici e Sezioni di 1ª Classe) mentre con l'accordo sindacale gli stessi sono stati inquadrati nel ruolo dei collaboratori;

4) rilevato che il principio dello scivolamento orizzontale di carriera è stato accettato indiscriminatamente per il personale di tutte le carriere in cui è articolato l'ente, ad eccezione del personale del ruolo direttivo amministrativo per il quale il sistema di avanzamento si basa sul criterio di promozione per merito comparativo;

5) atteso che l'accordo sindacale immette nel ruolo direttivo il personale del ruolo transitorio cosiddetto « para-direttivo » ad estinzione, la cui carriera terminava col raggiungimento della qualifica di dirigente principale equivalente a quella di direttore principale del ruolo direttivo ordinario (tale limitazione era giustificata dal fatto che i predetti dipendenti erano sprovvisti dei titoli necessari per accedere al ruolo direttivo ordinario e perchè erano adibiti a funzioni direttive meno impegnative),

si chiede di conoscere:

a) in relazione al punto 2), se non siano stati violati l'articolo 18 della legge n. 70 del 1975 ed il principio enunciato nel preambolo dell'ipotesi di accordo in ordine alla qualifica funzionale, atteso che si è proceduto alla

nomina dei dirigenti prima ancora di determinare le unità organiche da dirigere;

b) in relazione a quanto indicato al punto 3), se non si sia proceduto ad un declassamento morale, giuridico ed economico dei dipendenti che — con la qualifica di direttori e preposti alla direzione di unità organiche — erano già dirigenti a tutti gli effetti. Si chiede cioè di conoscere se operando in tal modo si sia apertamente violato il principio del mantenimento delle funzioni previsto dalle norme del pubblico impiego, dallo statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970 la quale nella fattispecie costituisce norma vincolante anche per le pubbliche amministrazioni) nonchè dall'articolo 31 della legge numero 70 del 1975 (diritti acquisiti);

c) in relazione al punto 4), se la discriminazione di carriera non sia una aperta violazione dell'articolo 3 della Costituzione; infatti, secondo il preesistente ordinamento, tutte le carriere (amministrativa, sanitaria e tecnica) prevedevano lo sbarramento tra un grado e l'altro al quale si accedeva a volte per esame ed a volte per scrutinio per merito comparativo; con la nuova normativa tale principio è stato mantenuto ingiustificatamente solo per i dipendenti del ruolo amministrativo direttivo mentre per le rimanenti categorie la progressione di carriera è assicurata per anzianità;

d) in ordine al punto 5), se la immissione nel ruolo direttivo ordinario del personale del ruolo transitorio ad estinzione non si risolva non solo in un ingiustificato vantaggio per detto personale ma soprattutto in un evidente danno per il personale direttivo ordinario che, in sede di scrutinio per avanzamento di carriera e per posti già di per sè limitati, dovrà concorrere con il personale dell'ex ruolo provvisorio anzidetto.

Considerato infine che risulta all'interrogante il grave stato di tensione, delusione ed amarezza dei lavoratori in questione (ex direttori) che, con notevole dispendio economico, hanno dovuto proporre ricorso giurisdizionale contro tale normativa che peraltro si colloca allo stesso livello retributivo delle infermiere se non al di sotto del predetto livello, si chiede di conoscere quali provvedimenti il Ministro intende adottare.

(4 - 00635)

Ordine del giorno
per le sedute di mercoledì 12 gennaio 1977

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi domani, mercoledì 12 gennaio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 16, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione del disegno di legge:

Norme per la edificabilità dei suoli (354) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

La seduta è tolta (*ore 20,10*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari