

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

## 110ª SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 19 MARZO 1980

(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente FERRALASCO,  
indi del vice presidente OSSICINI

#### INDICE

##### AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Trasmissione di domanda . . . . . Pag. 5959

CONGEDI . . . . . 5959

##### DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione . . . . . 5992

Annunzio di presentazione e deferimento a Commissione permanente in sede referente . . . . . 5993

Deferimento a Commissione permanente in sede referente di disegno di legge già deferito ad altra Commissione in sede referente . . . . . 5993

Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente . . . . . 5992

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 5992

##### Discussione e approvazione:

« Proroga del termine previsto dall'articolo 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, in materia di trattamento economico del personale civile e militare dello Stato in servizio ed in quiescenza; norme in materia di computo della 13ª mensilità e di riliquidazione dell'indennità di buonuscita e norme di interpretazione e di attuazione dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sul trasferimento degli assegni vitalizi al fondo sociale e riapertura dei termini per la opzione » (805) (Approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati) (Relazione orale):

BARSACCHI (PSI) . . . . . Pag. 5990  
BERTI (PCI) . . . . . 5982  
GIANNINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica . . . . . 5984  
MITROTTI (MSI-DN) . . . . . 5991

110ª SEDUTA (pomerid.)

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

19 MARZO 1980

MURMURA (DC), relatore . . . . .	Pag. 5980	<b>INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI</b>	
ROSI (DC) . . . . .	5986	Annunzio . . . . .	Pag. 5993, 5994
<b>Discussione e approvazione con modifica-</b>		<b>ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE</b>	
<b>zioni:</b>		<b>DI GIOVEDI' 20 MARZO 1980 . . . . .</b>	<b>5996</b>
« Norme provvisorie sulla indennità di		<b>PROCLAMAZIONE DI SENATORE . . . . .</b>	<b>5959</b>
espropriazione di aree edificabili » (732):		<b>SULL'ASSASSINIO DEL MAGISTRATO GUI-</b>	
BAUSI (DC), relatore . . . . .	5972, 5976	<b>DO GALLI A MILANO</b>	
BOZZELLO VEROLE (PSI) . . . . .	5978	PRESIDENTE . . . . .	5971, 5972
D'AMELIO (DC) . . . . .	5966	CIPELLINI (PSI) . . . . .	5972
DEGOLA (DC) . . . . .	5960	MARCHIO (MSI-DN) . . . . .	5971, 5972
FILETTI (MSI-DN) . . . . .	5967, 5977	NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici . .	5972
MITROTTI (MSI-DN) . . . . .	5979		
NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici . .	5973		
	5976, 5977		
OTTAVIANI (PCI) . . . . .	5963		
SICA (DC) . . . . .	5975, 5977		

**Presidenza del vice presidente FERRALASCO**

**PRESIDENTE.** La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

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

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

**Congedi**

**PRESIDENTE.** Hanno chiesto congedo i senatori Guttuso e Pinna per giorni 2.

**Proclamazione di senatore**

**PRESIDENTE.** Informo che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha comunicato che, occorrendo provvedere ai sensi dell'articolo 21 della legge elettorale per il Senato all'attribuzione del seggio resosi vacante nella Regione della Campania, in seguito all'annullamento della elezione a senatore dell'onorevole Vincenzo Sparano, ha riscontrato, nella riunione del 19 marzo 1980, che, fra i non eletti del Gruppo di appartenenza dell'onorevole Sparano, ha ottenuto la maggiore cifra individuale il candidato Michele Iannarone.

Dà atto alla Giunta di questa comunicazione e proclamo senatore il candidato Michele Iannarone per la Regione della Campania.

Avverto che da oggi decorre, nei confronti del nuovo proclamato, il termine di venti giorni per la presentazione di eventuali reclami.

**Annunzio di presentazione di disegni di legge e di deferimento a Commissione permanente in sede referente**

**PRESIDENTE.** Sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

*dal Presidente del Consiglio dei ministri:*

« Conversione in legge del decreto-legge 13 marzo 1980, n. 67, concernente interventi in favore dei pubblici servizi automobilistici locali » (821);

« Conversione in legge del decreto-legge 13 marzo 1980, n. 66, concernente interventi a garanzia dell'esercizio di pubblici servizi di trasporto in regime di concessione » (822).

I suddetti disegni di legge sono stati entrambi deferiti in sede referente alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

**Annunzio di trasmissione di domanda di autorizzazione a procedere in giudizio**

**PRESIDENTE.** Il Ministro di grazia e giustizia ha trasmesso la seguente domanda di autorizzazione a procedere in giudizio: contro il senatore Talamona per concorso nei reati di cui agli articoli 110, 112 n. 1, 81, 318 prima parte; 110, 112 n. 1, 61 n. 2, 491, 485, 482, 476; 110, 112 n. 1, 319; 110, 112 n. 1, 61 n. 2, 314; 81, 110, 112 n. 1, 61 n. 2, 491, 485, 482, 476 del codice penale (peculato, corruzione, falsità in scrittura privata e in atto pubblico) (Doc. IV, numero 29).

**Discussione e approvazione, con modificazioni, del disegno di legge:**

**« Norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili » (732)**

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

\* D E G O L A . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, colleghi, il disegno di legge predisposto dal Governo tende a colmare, come è noto, il vuoto legislativo determinato dalla sentenza della Corte costituzionale che si riferisce all'indennità di esproprio delle aree occorrenti per l'attuazione dei programmi di edilizia pubblica e per la costruzione di opere pubbliche in genere. È quindi un provvedimento provvisorio, che ha lo scopo di cercare di evitare la paralisi delle iniziative in attesa dei provvedimenti di legge definitivi che seguiranno.

Devo dire che noi concordiamo con l'impostazione del relatore, senatore Bausi, poichè siamo ben convinti che, di fronte alla situazione determinata dalla sentenza della Corte, non si possa seguire altra strada se non quella di un provvedimento tampone, transitorio, che cerchi almeno di attenuare gli effetti e le ripercussioni della sentenza sulla realtà operativa. Credo però che non ci si possa esimere dal parlare fin d'ora anche degli orientamenti definitivi che dovranno seguire, poichè riteniamo quanto mai necessario che si proceda senza indugio e il più rapidamente possibile nella predisposizione di questi provvedimenti definitivi.

Non possiamo infatti dimenticare che il provvedimento oggi al nostro esame non esplica la propria efficacia nella stessa misura, almeno in tutti i casi di esproprio delle aree: il provvedimento, cioè, stabilendo che l'indennizzo calcolato ai sensi della legge n. 865 e della legge n. 10 deve intendersi come un indennizzo provvisorio, salvo con-

guaglio positivo o negativo che dovrà seguire dopo l'approvazione dei provvedimenti definitivi, è tale da non intralciare la realizzazione delle opere pubbliche, l'andamento dei lavori delle nuove opere pubbliche, poichè le varie amministrazioni hanno la possibilità di occupare i terreni espropriati e quindi possono dare corso ai lavori. Semmai si aprirà più avanti nel tempo il problema di come finanziare l'eventuale supplemento di indennizzo per l'esproprio delle aree: ma l'andamento dei lavori per ora non ne viene ritardato.

Questo è anche vero nei casi di realizzazione di programmi di edilizia sovvenzionata, cioè a totale carico dello Stato. Ma ciò non è più vero per i nuovi programmi di edilizia convenzionata e agevolata, rispetto ai quali il provvedimento tampone non è efficace. Come si faranno, infatti, le convenzioni fra gli operatori e i comuni? Si dovranno stabilire dei prezzi di vendita provvisori del costruito. E come potranno le cooperative o le imprese di costruzione dare concretamente l'avvio ai programmi costruttivi, potendo a loro volta vendere a un prezzo provvisorio? È quindi un criterio che difficilmente verrà accettato dagli acquirenti degli alloggi, i quali invece vogliono evidentemente sapere qual è il prezzo che in definitiva devono pagare.

I nuovi programmi di edilizia convenzionata e agevolata, assistiti cioè da contributi pubblici sugli interessi dei mutui, subiranno dunque un grave contraccolpo per effetto della sentenza della Corte, non attenuato da questo provvedimento tampone. Ed è facile prevedere che per tutto il periodo che intercorrerà fino all'emanazione del provvedimento definitivo corrisponderà un vuoto pressochè totale di nuove iniziative in questo settore.

La cosa è tanto più preoccupante se si pensa che dopo l'entrata in vigore della legge n. 513 del 1977, che in pratica ha eliminato la procedura del riscatto degli alloggi pubblici, l'edilizia agevolata costituisce l'unico canale attraverso il quale si può adempiere il dettato dell'articolo 47 della Costituzione, che assegna allo Stato il compito

di favorire l'accesso alla proprietà della casa dei ceti popolari.

E allora, per poter fare alcune considerazioni sulla definitiva sistemazione della materia credo non ci si possa esimere dal fare qualche breve commento sulla stessa sentenza. Innanzitutto occorre guardare alle motivazioni: bisogna pur ammettere che raramente nel passato una sentenza costituzionale è stata fondata su elementi così molteplici e così eterogenei. Sembrerebbe quasi che la Corte abbia prima deciso sulla esiguità o meno degli indennizzi e che successivamente si sia occupata di motivare l'orientamento di base.

Stabilisce infatti la sentenza: 1) che l'indennizzo non può essere meramente simbolico, ma deve rappresentare per l'espropriato una riparazione, se non integrale, almeno seria; 2) che il valore agricolo medio è un criterio quanto meno astratto perchè non riferibile alle caratteristiche del bene espropriato; 3) che il potere dei comuni di perimetrare discrezionalmente il centro edificato può tradursi in palesi sperequazioni, in quanto per aree sostanzialmente omogenee tra loro possono essere applicati regimi di indennizzi profondamente diversi; 4) altro elemento di ingiustizia, dice sempre la Corte, deriva dal fatto che per le aree poste al di fuori del perimetro del centro edificato possa essere richiesta dall'interessato la valutazione delle colture effettivamente praticate, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, vale a dire può essere applicato il valore venale, mentre tale facoltà non è riconosciuta ai proprietari dei suoli compresi entro il perimetro edificato.

La sentenza non si limita a queste quattro argomentazioni di base, ma aggiunge molte altre motivazioni: per esempio afferma che, nonostante quanto stabilito dalla legge n. 10, lo *ius aedificandi* non può dirsi scorporato dal diritto di proprietà, e inoltre che il nostro ordinamento considera di maggior valore le aree con destinazione edilizia, tanto è vero che le norme tributarie legittimano la tassazione del valore edificatorio delle aree stesse. Del resto, il fatto che lo stesso articolo 16 della legge n. 865 consideri l'applicazione di coefficienti di maggio-

razione per le aree incluse nei centri edificati sta a dimostrare che fin dal 1971 si è voluto stabilire un compenso più alto in ragione della destinazione edilizia dell'area.

Ma una volta riconosciuto il principio, non ne sono state accettate le conseguenze fino in fondo.

Da ultimo la sentenza indica nella disparità di trattamento tra proprietari espropriati e proprietari non espropriati un ulteriore motivo di irrazionalità del sistema.

Di fronte a una denuncia così articolata e con tante e tali motivazioni, sarebbe allora, credo, un grave errore pensare di poter sistemare le cose limitandosi ad adottare un nuovo meccanismo per la determinazione degli indennizzi. È tutto l'insieme della problematica connessa con l'edificabilità dei suoli che deve essere ripensato e razionalizzato.

Del resto, che questo sia l'obiettivo al quale si deve tendere in questo anno di tempo che il provvedimento oggi in discussione preannuncia come necessario per l'emanazione delle nuove norme è dimostrato anche da molte altre considerazioni. Per esempio la legge n. 10, la Bucalossi, è indubbio che ha rivelato tutta una serie di carenze e imperfezioni nella sua pratica applicazione: soprattutto ha dato luogo a interpretazioni distorte da parte di regioni e comuni e a conseguenti applicazioni difformi e divergenti nelle varie zone del paese.

Non dico niente di nuovo a questo riguardo, tant'è vero che tutte le forze politiche, nessuna esclusa, hanno preannunciato proposte di modifiche e revisioni non soltanto per quanto riguarda la determinazione delle indennità di esproprio. Inoltre la disponibilità da parte dei comuni di aree da destinare ai programmi di edilizia economica e popolare è tutt'altro che soddisfacente. Carenze di aree vengono anzi segnalate un po' dovunque, specialmente nei grandi centri.

Talchè non è azzardato affermare che la mancanza di aree è stata forse la causa principale per cui molte leggi, dalla 492 alla 166 e ai vari decreti a sostegno dell'edilizia che si sono susseguiti dal 1971 in poi, hanno

prodotto solo in minima parte gli effetti sperati.

Ciò sta a dimostrare che la legge n. 865, almeno in questo, ma non solo in questo, ha fallito gli obiettivi per i quali era stata concepita e varata. I comuni non si sono avvalsi se non in minima parte delle ampie facoltà di esproprio che questa legge consente loro, ma i comuni più solerti, quelli che meno denunciano oggi la scarsità di aree per l'edilizia economica e popolare, hanno seguito la strada degli accordi bonari con i proprietari dei terreni, in luogo dell'esproprio. E questa via è stata seguita sia dalle amministrazioni bianche che dalle amministrazioni rosse. Basta vedere ciò che hanno fatto le amministrazioni comunali dell'Emilia-Romagna per convincersene.

La legge n. 865 è dunque servita come un deterrente, per indurre i proprietari a stipulare accordi bonari con i comuni per la cessione dei terreni. Ma come si può pensare allora che una legge che si pone come obiettivo quello di produrre più case raggiunga gli effetti voluti quando è costruita e concepita in modo da poter essere utilizzata come uno spauracchio nei confronti della gente, quando la sua non applicazione diventa una specie di grazia ricevuta, quando i suoi meccanismi sono così rigidi che le stesse amministrazioni pubbliche preferiscono rimanerne fuori? E questo è ciò che accade quando, nel legiferare, le motivazioni ideologiche finiscono per far premio sulla valutazione della realtà concreta nella quale si è invece costretti a operare, quando non si tiene conto a sufficienza dell'esigenza che i provvedimenti di legge, una volta calati nella realtà sociale del paese, trovino un sufficiente grado di accogliibilità e di consenso, senza di che finiscono per diventare delle vuote enunciazioni di principio senza apprezzabili risultati pratici. E quando si sente parlare di regime pubblicistico generalizzato e quindi di esproprio generalizzato dei suoli o di convenzionamento generalizzato come possibili rimedi all'attuale situazione, non ci si può sentire rincuorati perchè il pericolo è appunto quello che questa sentenza della Corte faccia esplodere nuovamente una tenzone di tipo ideologico,

analoga a quella che in campo urbanistico ha caratterizzato gli anni '60, con il risultato nefasto di portare il settore edilizio alla quasi totale paralisi.

Sono convinto che sia invece possibile, imboccando strade nuove, assumere normative che possano essere anche risolutive del problema dei suoli edificabili, cercando di codificare per legge la prassi seguita da molti comuni dell'Emilia, della Lombardia e di altre regioni. Questa nuova via, fermo restando il principio per cui le modalità di intervento sul patrimonio edilizio esistente rimangono quelle previste dalla legge numero 457, cioè dal piano decennale, consisterebbe nel riconoscere ai proprietari di aree edificabili il diritto a edificare limitatamente a una aliquota della superficie e del volume di costruzioni realizzabili secondo gli strumenti urbanistici. Il corrispettivo per tale diritto dovrebbe essere costituito dalla cessione gratuita al comune della restante superficie di terreno di proprietà dell'interessato o degli interessati riuniti in consorzio, terreno che dovrebbe poi essere destinato dai comuni alla cessione per la realizzazione con convenzionamento di edifici e programmi di edilizia economica e popolare.

Non è certamente questa la sede per scendere nei dettagli, ma l'adozione di un sistema di questo tipo, che ha trovato riscontro, ripeto, nella pratica operativa di molti comuni, oltre a eliminare sicuramente le disparità di trattamento fra i diversi proprietari, consentirebbe ai comuni di realizzare gratuitamente patrimoni di aree da destinare all'edilizia pubblica, ovviando così a quelle annose e paralizzanti carenze che hanno caratterizzato fin qui il settore pubblico dell'edilizia.

Il nostro invito è quindi a non far trascorrere inutilmente questo anno e a compiere ogni sforzo per ridurre, se possibile, questo tempo al fine di pervenire al più presto all'adozione dei provvedimenti realisticamente idonei a rimuovere i nodi della crisi edilizia, provvedimenti da tempo necessari e che la sentenza della Corte rende ora indilazionabili.

Non mi dilungo oltre poichè in tante altre occasioni e in altri dibattiti in quest'Aula ci si è soffermati ad analizzare i provvedimenti necessari. Mi limito a richiamare ancora una volta la necessità di intervenire anche sui nodi finanziari e creditizi e su quelli fiscali; i primi riguardano l'ormai da troppo tempo annunciato risparmio casa in mutui indicizzati, mentre per i secondi non vi è dubbio che occorre razionalizzare e ridurre il carico fiscale che grava sul processo edilizio con effetti paralizzanti. Occorre allora non soltanto riconoscere, ma assumere una buona volta comportamenti coerenti, volti a trovare il modo di mobilitare ancora il risparmio e l'iniziativa dei privati che da sempre sono disponibili, a patto di avere una giusta remunerazione senza irragionevoli condizionamenti politici e amministrativi.

Il problema della casa è diventato uno dei tanti problemi drammatici che purtroppo travagliano il paese. Si parla spesso di austerità e di sacrificio, ma occorre tenere ben presente nella scala delle priorità che, mentre è possibile, sia pure con sacrifici, fare a meno di molti beni e servizi, fare a meno del bene casa non è possibile per nessuno. Alla esistenza di questo bene in quantità sufficiente è legata la garanzia di sicurezza, la stessa garanzia di libertà dei cittadini e quindi la stessa possibilità di sopravvivenza delle libere istituzioni democratiche.

Il nostro auspicio, dunque, ed il nostro invito è rivolto a tutte le forze politiche perchè si cerchi di riporre quanto meno provvisoriamente le ideologie per affrontare questi problemi con quel tanto di indispensabile pragmatismo per trovare soluzioni vere, dalle quali può dipendere l'avvenire dell'intero paese. (*Applausi dal centro*).

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

**O T T A V I A N I.** Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, discute il disegno di legge n. 732 comporta di necessità, come hanno fatto d'altra parte sia il relatore Bausi sia il collega Degola, un

esame, sia pure rapido, dei contenuti e delle motivazioni della sentenza n. 5 di quest'anno della Corte costituzionale, che ha provocato il provvedimento legislativo al nostro esame.

È stato ricordato come la Corte abbia dichiarato illegittimi i criteri di calcolo fissati dall'articolo 16 della legge n. 865, successivamente modificato dall'articolo 14 della legge n. 10. Le norme, lo ricordiamo tutti, stabilivano che l'indennità di esproprio per le aree esterne ai centri edificati era commisurata al valore agricolo medio dei terreni secondo i tipi di colture effettivamente praticati, e, per le aree comprese nei centri edificati, era commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che coprono almeno il 5 per cento della superficie della regione agraria. Tale valore veniva moltiplicato per un coefficiente variabile da 2 a 5 nei comuni fino a 100.000 abitanti e da 4 a 10 per i comuni oltre i 100.000 abitanti. Questa la portata della sentenza.

Quale è stato il ragionamento della Corte? Riassumendo, si può dire che esso sia fondato su tre punti: il primo è che il criterio di esproprio previsto dalle norme di legge richiamate contrasta con l'articolo 42 della Costituzione che tutela la proprietà privata e subordina l'esproprio ad un indennizzo che, come dice la Corte, pur senza rappresentare un integrale risarcimento del bene espropriato, perchè si deve armonizzare l'interesse privato con l'attività pubblica, deve tuttavia essere adeguato alle caratteristiche del bene espropriato. Tra queste caratteristiche essenziali la Corte prende in esame, con un passaggio apodittico, dimostrato a mio giudizio, il fatto della destinazione economica e quindi della edificabilità del suolo. E pertanto conclude su questo punto che far riferimento ad un valore agricolo significa assumere un dato astratto mentre è necessario far riferimento al valore reale del bene secondo la sua destinazione economica e quindi secondo la sua edificabilità.

Il secondo punto a fondamento della sentenza è che i criteri attualmente vigenti — e su questa parte della sentenza mi pare che

ci sia un largo consenso — colpiscono il principio della uguaglianza giuridica dei cittadini, provocando una differenza di trattamento tra i proprietari di aree incluse nei centri edificati e quelli di aree immediatamente adiacenti, fuori dunque dai centri edificati. Queste aree, secondo la Corte, pur avendo caratteristiche identiche perchè interessate dallo stesso processo di urbanizzazione, non beneficiano però dei coefficienti di maggiorazione. La Corte poi individua un altro motivo di disparità di trattamento tra i proprietari di aree che sono colpiti da esproprio e quelli che non lo sono ma continuano a utilizzare le loro aree in regime di libero mercato.

Infine una terza condizione di disparità di trattamento esiste fra chi accetta l'indennità basata sul valore agricolo medio e chi invece fa opposizione e perciò ottiene una valutazione sulla base delle colture effettivamente praticate.

Ma a monte di tutto questo complesso di deduzioni c'è un presupposto che — a mio giudizio e credo a giudizio di molti, avendo letto i commenti della stampa — costituisce il tallone di Achille di questa argomentazione; e cioè che è da ritenere fermo il principio secondo il quale, anche con l'attuale legislazione, il diritto a edificare è inerente al diritto di proprietà. Questi i punti essenziali della sentenza. I colleghi sanno che questa sentenza, presa a maggioranza dai giudici e dunque vivamente contrastata all'interno di questo organo costituzionale — basta leggere l'« Espresso » del 17 febbraio per vedere la cronistoria di come sono andate le cose nel corso di quell'aspro dibattito — ha sollevato reazioni e preoccupazioni, legittime e giuste, per le conseguenze che ne possono derivare nella realtà concreta. Il maggior costo per i comuni, valutato in circa 2.000 miliardi di maggiori esborsi, una drastica riduzione del numero degli alloggi da costruire che colpisce soprattutto l'edilizia economica e popolare, e quindi, i finanziamenti del piano decennale, difficoltà per tutti i soggetti che operano (cooperative e imprese di edilizia convenzionata), maggiori costi comunque, e sono già elevatissimi in Italia, degli alloggi.

Queste erano le preoccupazioni alle quali si intende ovviare con il provvedimento che stiamo esaminando. Ma i pericoli sono ancora più gravi di queste conseguenze. E il pericolo più serio sta nel ritenere che il diritto a edificare è inerente alla proprietà. Al di là delle intenzioni, oggettivamente, significa aggredire il criterio nuovo che sta a base della legge n. 10, che ha affermato invece il principio che il diritto a edificare appartiene alla collettività che lo concede al privato a determinate condizioni e quando si verificano determinate circostanze, come la programmazione degli interventi sul territorio, disposta dalla mano pubblica, e il rispetto delle norme urbanistiche e dei tempi di attuazione dei programmi. Ciò significa che la rendita fondiaria, secondo l'argomentare della Corte, deve, sempre e comunque, essere indennizzata; quindi, significa risorse immense sottratte al sistema produttivo per premiare la rendita parassitaria. Quindi in sostanza si rimette in discussione la possibilità per la pubblica amministrazione di procedere ad una razionale pianificazione dell'uso del territorio e della crescita urbana. Qui è la gravità di questa sentenza, qui il pericolo. C'è forse il tentativo di far tornare indietro tutta la nostra società di decine di anni? Certo la si fa tornare indietro rispetto alla sentenza n. 55 del 1968 che rappresentò una spinta in avanti verso il principio della distinzione fra diritto di edificare e di possedere.

Voglio allora qui fare alcune considerazioni. Perchè, mi domando, non è bastato ai giudici della Corte costituzionale che la legge n. 10 del 1977 abbia introdotto a chiare lettere il principio della necessità per il proprietario di ottenere dal sindaco la concessione per poter svolgere un'attività che comportasse trasformazione urbanistica o edilizia sul proprio suolo? Perchè non è bastato il principio, anche questo espresso a chiare note dalla legge, che per ottenere questa concessione bisognasse pagare alla collettività un contributo come corrispettivo del diritto concesso? Perchè non è bastato affermare, come fa la legge, che gli atti giuridici aventi per oggetto unità edilizie costruite in assenza di concessione sono nulli, o

che l'opera costruita in assenza di concessione può essere demolita a giudizio della pubblica amministrazione? Perché non è bastato il principio in base al quale, se il proprietario di un'area, dichiarata edificabile e prevista nei programmi pluriennali di attuazione, non chiede la concessione e non realizza la previsione degli strumenti urbanistici nei tempi previsti, viene espropriato dal comune, che esercita esso direttamente il diritto a costruire?

Tutto questo non è bastato ai giudici della Corte per intendere come la legge n. 10 affermava questo nuovo principio della distinzione del diritto di edificare dal diritto di possedere. Non è bastato a far sentire il nuovo che era maturato nella coscienza sociale del nostro paese e che si era tradotto in norme di legge, sia pure sotto la spinta della sentenza n. 55 del 1968. Da qui è nato lo sconcerto, da qui sono nate le dure reazioni di vasta parte dell'opinione pubblica a questa sentenza.

Non voglio riferire i giudizi molto severi che tutti abbiamo letto sulla stampa: una Corte immiserita nel ruolo della difesa della grettezza proprietaria, una sconfitta, forse definitiva la giudica qualcuno, nella battaglia trentennale per potenziare il controllo pubblico sul territorio, un esasperato isolamento dei giudici costituzionali, rispetto alla storia e alla vita della società in cui vivono. Ma non è questo che oggi importa; quel che preme, che conta di più, è che oggi, in un breve lasso di tempo, il Parlamento, messo così alla frusta da una criticabile sentenza della Corte costituzionale, eserciti fino in fondo e con assoluta chiarezza la sua competenza, che è sua competenza esclusiva, a fare le scelte politiche che stanno alla base delle leggi che vara: e perciò leggi che non lascino più spazio a supplenze, ad invasioni distorte da parte di altri organi costituzionali.

Per far questo, signor Ministro, bisognerà pure, a tempi brevi, riprendere il filo della matassa, partendo da alcuni principi assolutamente semplici e veri. Questo non significa voler ideologizzare una materia che è, e deve rimanere, estremamente realistica e concreta; ma che deve pur essere ispirata a certi principi che sono insieme ideali e co-

stituzionali nella storia del nostro paese. Il primo di questi principi è che il nostro ordinamento giuridico non definisce il diritto di proprietà, ma indica solo i limiti entro cui tale diritto può essere esercitato. Lo scopo fondamentale di questi limiti è quello di assicurare la funzione sociale della proprietà privata. Questa è la prima norma a fondamento della nostra Costituzione, così stranamente ignorata nel ragionamento della Corte.

Questo principio, perciò, va tradotto in tutta la normativa urbanistica ed edilizia, se vogliamo avere un corpo di norme che sia all'altezza della situazione e capace di dare risposte ai drammatici problemi che questo settore da tempo vive in Italia.

Il secondo principio è anch'esso semplice e vero. Già Einaudi, all'inizio di questo nostro secolo, lo aveva apertamente e chiaramente riconosciuto e più volte sottolineato nei suoi scritti. Si tratta della rendita di posizione; quella famosa destinazione economica di cui parla la Corte. La rendita di posizione non deriva da meriti del proprietario o da un suo impegno, deriva unicamente da fattori sociali (urbanesimo, interventi pubblici nella costruzione di opere e di servizi). È dunque oggettivamente un valore pubblico e perciò appartiene alla collettività e non ai privati proprietari. Anche questa norma deve trovare chiara espressione nella legislazione che dovrà essere portata a compimento.

Aver dimenticato d'altra parte — come politici dobbiamo fare questa riflessione — questi principi o — forse è più esatto — aver voluto privilegiare questi interessi che, lo ripeto, sono fuori dalla tutela costituzionale, ha comportato per il nostro paese conseguenze disastrose: la crisi e gli alti costi degli alloggi; le città inabitabili; la rovina del territorio e, soprattutto, il trasferimento di una massa ingente di risorse, valutata in questi trent'anni che ci stanno alle spalle intorno ai 100.000 miliardi, alla rendita di posizione. È il trasferimento più insensato di risorse che si possa immaginare, pur in questo nostro paese che conosce sperperi inauditi in tanti settori.

Perchè è un trasferimento insensato? Perchè da un punto di vista capitalistico è certamente improduttivo e perchè socialmente è stato inutile e dannoso. Ecco perchè ora si tratta di portare a compimento un processo che è stato lungo e travagliato, un processo di sperimentazioni legislative che, certo, lo riconosciamo, sono lacunose, imperfette e per molti aspetti inefficaci. Comunque bisogna riprendere questo processo e spingerlo avanti perchè si concluda in modo positivo e perchè sia ancorato ai principi che ho ricordato, sui quali la cultura urbanistica, la cultura giuridica, la sensibilità sociale, le stesse esigenze dello sviluppo economico e civile si riconoscono. C'è ormai un largo schieramento di forze a sostegno di questo processo perchè vada avanti e si concluda positivamente.

Avremo modo e tempo di fare il discorso in concreto sugli strumenti pratici per dare risposta a queste esigenze. Le soluzioni possono essere molte, probabilmente non ci sarà un solo meccanismo, ma bisognerà pensare ad un insieme di interventi che vadano dal fisco alla normativa urbanistica ed edilizia. D'altra parte sappiamo che il Ministro dei lavori pubblici ha insediato un'apposita commissione per studiare questa materia che certamente è ardua, complessa e difficile.

Quello che chiediamo, esprimendo il nostro voto favorevole al disegno di legge così come è pervenuto in Aula, è che il tempo previsto (vedo un emendamento in cui l'anno si trasforma in data fissa e cioè il 30 aprile; lo discuteremo dopo) non sia utilizzato tutto. Questa raccomandazione è venuta da tutte le forze politiche in Commissione e vogliamo ripeterla qui, pur consapevoli della complessità della materia. Riteniamo però che vada dato un segnale al paese in tempi piuttosto brevi riaffermando l'impegno che la nuova legge affronti la materia portando — ce lo auguriamo — a compimento un ciclo storico e diventi uno strumento utile nelle mani di tutti gli operatori, pubblici e privati, che vogliono dare una risposta positiva ai problemi della casa, ai problemi di un governo civile, democratico e razionale del nostro territorio.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore D'Amelio. Ne ha facoltà.

D ' A M E L I O . Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, il disegno di legge in esame, resosi necessario a seguito della nota sentenza n. 5 della Corte costituzionale, certamente concorre a coprire un vuoto legislativo e ad evitare, pur nella sua provvisorietà, che si determini l'arresto delle opere pubbliche e più in generale che si blocchi tutta l'edilizia, proprio nel momento in cui il settore sembra in leggera ripresa.

Non starò qui a denunciare tutte le motivazioni che sono state ampiamente e con grande dottrina esposte dall'illustre relatore, il collega Bausi. Credo, però, che alcune sottolineature vadano fatte perchè emerga chiaramente che se da una parte è necessaria una pronta legislazione per evitare il perdurare del vuoto legislativo, che ha bloccato o minaccia di bloccare la vita delle amministrazioni locali, d'altra parte occorre tenere presenti alcuni principi di salvaguardia del diritto di proprietà, se non si vuole incorrere in una legislazione anticostituzionale, e, insieme, capace di sconvolgere la stessa visione della società italiana, che, per essere democratica e per restare tale, deve avere leggi che rafforzino la libertà di impresa e di iniziativa che si basa anche sul diritto di proprietà.

La decisione della Corte costituzionale ha innescato indubbiamente un preoccupante processo deflagrante con gravi conseguenze per la ripresa economica, per gli stessi livelli occupazionali e anche per la programmazione sul territorio.

Non si può però dire che la Corte costituzionale con questa sentenza ha disconosciuto tutto il processo di sviluppo e le stesse innovazioni che si sono verificate nella società italiana. È indubbio che occorre riconoscere che il principio di « solidarietà sociale », che è stato invocato e che credo sia alla base anche di una discussa sentenza, postula la necessità di evitare che il diritto di proprietà possa essere inteso come dominio assoluto e illimitato sui beni; ma nello stesso tempo non credo che da questo si possa arrivare a stravolgere tutto il principio del

diritto di proprietà, senza porre pesanti ipoteche sullo stesso diritto, sullo stesso principio di libertà di mercato, che è uno dei capisaldi di una società libera e democratica.

E allora, forti della sensibilità sociale che ci deve guidare nella nostra attività legislativa, occorre porsi in posizione di equilibrio, evitando, come ha detto argutamente il relatore Bausi, due pericoli: per un verso il ripristino di ingiustificati profitti sulle aree che possano assumere aspetti di indiscutibile speculazione e per un altro verso la pubblicizzazione generalizzata, con il conseguente controllo pubblico, di tutto il settore edilizio; fatto, questo, che è altrettanto inaccettabile, a meno che non si decida di andare verso altre forme di vita, che non sarebbero sicuramente democratiche.

Sono dubbi che nascono dalla considerazione che ci troviamo dinanzi ad un testo legislativo che contiene quelle stesse norme che sono state dichiarate incostituzionali. Pure qualcosa bisognava fare.

Prevale tuttavia la necessità in questo momento di dare delle risposte per non bloccare l'attività delle amministrazioni.

Certo il provvedimento in esame trova giustificazione nella sua provvisorietà, nel fatto che pone le amministrazioni nelle condizioni di andare avanti.

Rimane tuttavia — e questo lo ha rilevato molto bene il collega Degola — il problema (non certamente di minore importanza) dell'edilizia convenzionata che, nelle norme presenti, è stata ignorata e invece meriterebbe, per la portata, per l'importanza, per la rilevanza che ha anche sul piano occupazionale, di essere considerata con attenzione, impegno e sollecitamente.

Dobbiamo uscire subito dalla provvisorietà. Rivolgo quindi un appello al Governo, affinché ponga in essere un provvedimento globale e definito che, tenendo presenti tutti i problemi che sono stati evidenziati anche durante il dibattito, eviti l'arresto dell'edilizia e delle opere pubbliche, ma in pari tempo si faccia carico della necessità di combattere la rendita parassitaria, facendo però salvo anche il principio della proprietà, che rimane sacrosanto e, credo, vitale per un sistema democratico. *(Applausi dal centro).*

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

**F I L E T T I.** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la sentenza n. 5 del 1980, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità dei criteri valutativi delle indennità di esproprio previsti dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, che, pur imposta per preminente e graduale titolarità da Berlinguer e Gullotti in nome e per conto dei rispettivi partiti, si è voluta quanto meno formalmente e forse per calcolate considerazioni appellare unicamente a quell'illustre maestro di medicina che è l'onorevole Bucalossi, nessuna sorpresa ha destato certamente nell'ambito della forza politica cui ho l'onore di appartenere.

Il Movimento sociale italiano-Destra nazionale per lunghissimi anni ha tenacemente, aspramente, fondatamente denunciato e criticato le linee demagogiche, antiggiuridiche, asociali, antieconomiche e collettivistiche sulle quali con temerarietà e pervicacia si è attestata e si è articolata in Italia la normativa edilizia ed urbanistica di quanti, rappresentanti politici spesso rimorchiati da rappresentanti sindacali, si sono autocollati e continuano ad autoriconoscersi per gratuito e soggettivo postulato entro il circolo (*pardon*: arco) costituzionale.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune norme della legge n. 10 del 1977 e, correlativamente, di altre disposizioni della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e della legge 27 giugno 1974, n. 247, pertanto, a nostro avviso, è la ineluttabile conseguenza logica e giuridica di macroscopici errori politici, economici e costituzionali commessi per lustri e lustri da governi e da partiti che, sotto la falsa etichetta della democrazia intesa in senso unico ed esclusivistico ed elevata a regime, hanno ritenuto di risolvere gli assillanti problemi dell'urbanistica e dell'edilizia involandosi spavalidamente verso i procellosi flutti della collettivizzazione e della coabitazione, causando così la crisi delle costruzioni, la fame degli alloggi, le proroghe interminabili delle locazioni, lo stillicidio della sospensione degli sfratti, la delusione di

modesti risparmiatori e pensionati che non hanno avuto modo e non hanno modo di acquisire la proprietà di un tetto anche ultrapopolare, la disperazione di tanta povera gente che penosamente cerca un rifugio per sé e per i figli ed, in stridente e deplorabile contrasto, l'ingorda speculazione di « palazzinari » e di costruttori che, impinguando le loro casse, elargiscono ai politici generosi contributi e laute prebende attuando a volte, alla fine, il preordinato disegno del fallimento eclatante e della fuga tempestivamente vertiginosa e clamorosa, avallata da aliene compiacenze.

È vano isterismo inveire contro i giudici del supremo consesso costituzionale ed accusarli di « pasticciaccio »; non ha senso denigrarli attribuendo loro la qualifica di « casta paleocapitalista a sostegno del parassitismo fondiario »; è fuor di luogo cianciare di sentenza che quasi ci porterebbe indietro di un secolo, di riesplorazione del caos urbanistico ed edilizio, di bomba dirompente arrivata sul mercato delle case, di blocco dell'esproprio delle aree di fabbricazione, di grandine che per l'edilizia si precipita sul bagnato, di sconvolgimento dei piani edilizi, di preteso inserimento nel quadro di una tendenza che vorrebbe disgregare e far saltare il disegno di programmazione e di riforma che sarebbe stato costruito faticosamente e che sarebbe servito ad allineare l'Italia con i paesi più avanzati ed a farla uscire dalla giungla della speculazione selvaggia e da una sorta di medioevo urbanistico; è impudente addebitare alla Corte costituzionale la carenza di costruzione di case in Italia.

Sono, queste, reazioni incontrollate ed espresse *ab irato* dalla sinistra politica, tosto che con palese sgomento deve assistere alla sonora ripulsa costituzionale del disegno dalla stessa ordinato e realizzato con la prona e succube acquiescenza democristiana di trasferire nel nostro paese un regime dei suoli di modello prettamente sovietico.

La verità è, invece, che, bando alle polemiche più o meno grottesche contro la Corte costituzionale, in Italia è mancata una vera e propria seria politica della casa e che la

cosiddetta « legge Bucalossi » è un *monstrum* giuridico, economico e sociale.

Dal 1964 ad oggi il numero delle abitazioni nuove annualmente ultimate è diminuito progressivamente e dalle oltre 450.000 abitazioni si è pervenuti ad una rovinosa discesa sino ad arrivare ad appena 140.000 case circa nel 1979.

L'Italia, sia prima che dopo la legge intitolata al buon medico meneghino, è rimasta in coda nel mondo per il *quantum* di case costruite ogni anno in rapporto alla popolazione. Mentre la nostra media attuale non raggiunge il 3 per ogni mille abitanti, quella riscontrabile nella Germania occidentale, in Gran Bretagna, nell'Austria e nella Svizzera è più del doppio e medie superiori si realizzano nella Spagna e nella Grecia.

È falsa invenzione o falsa credenza dei vedovi della legge Bucalossi, quindi, imputare alla bocciatura costituzionale delle norme relative alla determinazione delle indennità espropriative effetti negativi sulla possibilità di costruire nuove case.

La Bucalossi nel breve e rapido volgere di tre anni per nulla ha contribuito al potenziamento delle attività edilizie ed, anzi, si è rivelata — come era stato energicamente denunciato dalla nostra parte politica — uno strumento di stoltezza, di rapina, di ingiustizia, una ulteriore e più deleteria causa di regresso nella materia urbanistica ed edilizia.

È piuttosto da ritenere che le reazioni del sinistrismo italico alla decisione della Corte costituzionale rappresentano, più che un semplice rimpianto per le norme legislative depennate, l'amaro risveglio per l'alt che autorevolmente e responsabilmente è stato inferto ad un sistema proprio dei paesi dell'Est, a quel sistema nel quale sono impanatate le norme riconosciute illegittime e che costituisce un coacervo di burocratizzazione, di balzelli, di oneri, di vincoli e di mortificazioni della libera iniziativa, della proprietà privata, del diritto al giusto ed equo trattamento di parità tra cittadini.

Dopo la nota sentenza costituzionale n. 55 del 1968, che aveva dichiarato illegittime per manifesta violazione del principio della parità di trattamento talune disposizioni della

legge urbanistica del 1942 e dopo i successivi provvedimenti tampone che avevano più volte prorogata la durata dei vincoli di inedificabilità previsti dai piani regolatori, il legislatore aveva davanti a sé varie scelte per riportare la giustizia e l'equità nel settore della edificabilità dei suoli e del relativo regime, ma con la legge n. 10 del 1977 ha adottato la più infelice, la più iniqua, la più sperequata delle soluzioni.

Già sin dalla sua entrata in vigore la legge Bucalossi ha suscitato molte critiche. Un deputato democristiano, autore con altri cinquanta parlamentari di una proposta di legge alternativa, ha avuto modo di affermare testualmente che essa « è la seconda Waterloo del principio del diritto di proprietà dopo la nazionalizzazione dell'energia elettrica ». E non pochi cultori del diritto, soffermandosi sull'erroneo criterio adottato in tema di determinazione della indennità di esproprio, hanno evidenziato le incongruenze e le smagliature che *in subiecta materia* aveva determinato l'allora ancora una volta raggiunto compromesso tra comunisti e democristiani nonché il linguaggio equivoco, amletico e pilatesco adottato dal Parlamento tosto che venne chiamato a decidere sulla portata o sulla separazione dello *jus proprietatis* e dello *jus aedificandi*.

Nella relazione alla Camera stava scritto che « il disegno di legge prescinde dalla definizione della proprietà dei suoli ed attraverso l'introduzione del regime di concessione tende piuttosto a regolare l'attività edificatoria in modo adeguato alle esigenze politiche e sociali del paese; il disegno di legge, infatti, pur non enunciando espressamente il principio della separazione, afferma che il diritto di edificare può essere esercitato soltanto attraverso una concessione del comune ». Nella relazione al Senato, l'amletismo raggiunge un maggiore grado di nebulosità atteso che in essa leggesi che « non si può affermare che si tratta di uno scorporo puro e semplice dello *jus aedificandi*, ma di una più adatta disciplina del diritto di proprietà in relazione alla sua funzione sociale ».

Ma una delle peggiori pecche della legge Bucalossi era ed è quella relativa al si-

stema della indennizzabilità nelle espropriazioni, scriteriatamente ed irrazionalmente ancorata in ogni caso al valore agricolo medio dei terreni. Era ed è questo un sistema che avrebbe avuto temuti riflessi nel giudizio già in corso davanti la Corte costituzionale all'epoca dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977 circa la legittimità della legge sulla casa e, particolarmente, delle norme sull'indennità di esproprio. Ed era facilmente prevedibile — così come è puntualmente e su larghissima scala avvenuto — che la Corte costituzionale sarebbe stata investita da numerose ordinanze denunciando la illegittimità delle nuove norme concernenti la determinazione delle indennità espropriative.

È stata fondatamente denunciata la violazione dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, atteso che il criterio voluto dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, così come modifica l'articolo 16 commi quinto, sesto e settimo della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dall'articolo 19 comma primo della stessa legge n. 10 del 1977 e dall'articolo 14 della medesima legge così come modifica l'articolo 20 comma terzo della citata legge n. 865 del 1971, fa riferimento per la determinazione della indennità ad una caratteristica (valore agricolo) estranea al bene da espropriare (destinato ad insediamenti edilizi e non avente alcuna relazione con le opere di coltura agricola praticate nella regione agraria) e così dà spesso luogo alla determinazione di indennizzi irrisori, comportando un ristoro puramente simbolico del pregiudizio economico risultante dalla espropriazione e non assicurando un indennizzo serio, adeguato, congruo, equo e rispondente al massimo contributo che possa essere corrisposto nel temperamento dell'interesse privato con l'interesse pubblico.

Il criterio di liquidazione collegato al tipo di coltura agraria praticato nella singola regione agraria, poi, può portare a stabilire per terreni in eguale situazione indennizzi diversi e, precisamente, più elevati per quelli situati in città rientranti in zone agricole pregiate e di molto inferiori per quelli situati in città comprese in zone agricole non

pregiate ma di alto interesse urbanistico o turistico.

È stata pure rilevata la violazione dell'articolo 3 della Carta fondamentale sotto il riflesso dell'irrazionale disparità di trattamento tra proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimenti di espropriazione e proprietari di aree aventi le stesse caratteristiche e site nella stessa zona, i quali possono disporne in regime di libera contrattazione.

Infine la Corte di appello di Palermo ha denunciato anche la violazione dell'articolo 53 della Costituzione sotto il profilo che la previsione legislativa del potere di espropriazione non contempla la possibilità di far gravare su di un cittadino, in tutto od in parte, il costo del bene che l'ente pubblico intende acquisire o dell'opera pubblica che intende installarvi, ma soltanto la facoltà di far propria la cosa altrui indennizzando l'espropriato per la perdita economica sofferta; sicchè, se l'indennizzo non corrisponde al valore venale e reale del bene espropriato, si verifica una ingiustificata ultrattività del potere di espropriazione, per la quale il costo dell'opera di interesse pubblico verrebbe in parte addossato, con una sorta di imposizione tributaria straordinaria, individuale e non ragguagliata alla capacità contributiva del soggetto, ad un cittadino determinato piuttosto che a tutta la comunità interessata.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 5 del 1980, pur non avendo (e per noi a torto) soffermato la sua attenzione sui denunciati difetti di illegittimità emergenti dall'aperta violazione del citato articolo 53 della Costituzione, ha esattamente dichiarato la illegittimità delle norme denunciate, dando atto: 1) della inerenza dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà; 2) dell'esigenza che l'indennità di espropriazione sia ancorata al valore del bene determinato dalle sue caratteristiche essenziali, dalla sua destinazione economica e, quindi, dalla sua edificabilità; 3) della inidoneità della determinazione dell'indennità espropriativa mediante il sistema del valore agricolo medio che, non facendo specifico riferimento al bene espropriando ed al valore di esso secondo la sua destina-

zione economica, introduce un elemento di valutazione astratto, fonte di liquidazione di indennizzi sperequati; 4) della disparità di trattamento tra cittadini in molteplici casi.

Gli effetti di detta sentenza sono quelli sanciti dall'articolo 136 della Costituzione, secondo il quale, quando la Corte costituzionale dichiara la illegittimità di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

Ma i Governi ed il Parlamento di questa prima Repubblica sono bravissimi equilibristi e giocolieri; sono, quindi, degli assi nel « dribblare » gli ostacoli e nel mantenersi sull'altalenante filo di ferro.

Così — come è stato fatto altre volte in occasione di pronunzie di illegittimità e, per tutte le volte, basta ricordare le norme concernenti i canoni locatizi di fondi rustici che per effetto della legge 10 marzo 1978, n. 176, continuano ad essere provvisoriamente corrisposti a titolo di acconto sulla base di apposite tabelle pur dopo la sentenza n. 153 resa dalla Corte costituzionale e con la prospettiva di essere soggetti ad eventuale conguaglio in dipendenza di successiva legge sostitutiva che sino ad oggi si attende — il Governo con il disegno di legge n. 732 al nostro esame ricorre all'espedito della temporanea ibernazione delle norme illegittime e della costituzionalità differita, cioè della regolamentazione provvisoria mantenendo in vita, fino all'entrata in vigore di apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime, gli stessi criteri di determinazione dell'indennità di esproprio previsti da dette norme salvo conguaglio.

La legge sostitutiva dovrebbe emanarsi entro il termine di un anno.

Certamente l'artificio progettato desta delle perplessità perchè non può non ritenersi pericoloso e scorretto riprodurre in una legge il contenuto sostanziale di norme censurate come illegittime dalla Corte costituzionale e perchè — come evidenzia il relatore senatore Bausi — è da temere che la mancata definizione legislativa del *modus* e del *quantum* dell'indennizzo possa influire sull'efficacia traslativa dell'atto espropriativo e che la

ignoranza del costo reale dell'area possa impedire realizzazioni edilizie convenzionate.

Parimenti non convince la previsione della cessione volontaria con la maggiorazione del 50 per cento che dovrebbe operare, tosto che l'espropriato non ha elementi idonei di giudizio sconoscendo il definitivo ammontare conguagliativo dell'indennità all'atto della sua eventuale spontanea adesione alla espropriazione.

Purtroppo, in conformità alle dichiarazioni responsabilmente fatte dal Presidente del mio Gruppo senatore Crollalanza, è da attenzionare che non può rimanere pendente il vuoto legislativo lasciato dalla sentenza dichiarativa di illegittimità e che, per non arrestare le iniziative in corso, occorre adottare tempestivamente dei provvedimenti tampone, tra i quali quello — *oborto collo* necessitato — di considerare provvisoriamente un acconto l'indennità di esproprio così come determinabile in base ai criteri dichiarati incostituzionali, salvo conguaglio.

Ma bisogna operare con urgenza e non mantenere a lungo uno stato di illegittimità e di provvisorietà, perchè ogni remora è estremamente dannosa.

L'onorevole Ministro dei lavori pubblici ha fatto conoscere di avere insediato una commissione di giuristi che, nel giro di tre mesi, è chiamata a presentare concrete proposte in materia di esproprio dei terreni edificabili.

È augurabile che tale commissione lavori con proficuità e con ponderatezza e non si concentri nell'astrattismo, nell'irreale, nell'infinito dell'utopia, nel vuoto.

Non è, però, più tempo di provvedimenti tappo e di leggi settoriali. Necessita aggiornare realisticamente, in relazione alle esigenze del tempo moderno, la pur oculata e previgente legge urbanistica del 1942, promuovere ed approvare un nuovo strumento legislativo che, abrogando *in toto* la legge Bucalossi, disciplini congruamente i problemi dell'edilizia con particolare attenzione per l'edilizia economica e popolare. È pura demagogia considerare la rendita fondiaria come attività in ogni caso illecita e, per quanto concerne il regime dei suoli e lo *jus aedificandi*, due sono per la nostra parte politica i rimedi preminenti da adottare: 1) il siste-

ma del « comparto edilizio », che pone in misura uguale sulla proprietà urbana i vantaggi e gli oneri della edificazione; 2) il ripristino del vecchio contributo di miglioria.

È inutile dissertare di separazione dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà; il suolo, così come l'area, sono connessi al terreno, al fabbricato, alla proprietà.

Il diritto di proprietà va inteso in funzione sociale, così come sanciscono il codice civile vigente e la Carta fondamentale, può essere attenuato, ma non può, non deve essere annullato; in caso contrario il nostro paese in materia urbanistica ed edilizia persisterebbe nello stato di demagogico confusionismo e di carenze sempre più allarmanti, nel deprecabile fenomeno inarrestabile ed insoluto del diniego della casa al cittadino. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

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

#### Sull'assassinio del magistrato Guido Galli a Milano

P R E S I D E N T E . (*Si leva in piedi e con lui tutta l'Assemblea*). Devo purtroppo comunicare all'Assemblea una nuova, ferale notizia che ci è pervenuta pochi minuti fa da Milano: presso quella università statale il professor Guido Galli, magistrato ed illustre docente, è caduto vittima di un *comando* terrorista appunto sul luogo del suo lavoro. Il vile assassinio è stato rivendicato da « prima linea ». Alla famiglia del magistrato va tutto il cordoglio del Senato, il nostro affettuoso cordoglio; alla magistratura la nostra solidarietà, ai vili assassini il nostro disprezzo e la ferma determinazione che il Parlamento italiano non si lascerà piegare, ma saprà reagire e portare il paese fuori...

M A R C H I O . Fateli suicidare stanotte! La gente non vuole più morire! (*Commenti dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Non si risponda. Dicevo, portare il paese fuori da questo tunnel e salvare la democrazia e la conviven-

za civile. Credo di interpretare i sentimenti di questa Assemblea nel dichiarare che proprio in omaggio alla nuova vittima del terrorismo, il professor Guido Galli, i nostri lavori stasera continueranno. (*Interruzioni del senatore Marchio. Repliche dalla sinistra e dall'estrema sinistra*).

**C I P E L L I N I .** (*Rivolto al senatore Marchio*). Lei è un provocatore: fascistaccio!

**M A R C H I O .** Stai zitto: sei un cialtrone! (*Vivaci repliche dalla sinistra e dall'estrema sinistra. Richiami del Presidente*).

**P R E S I D E N T E .** Senatore Marchio, lei è pregato di non provocare l'Assemblea.

**M A R C H I O .** Sono stato chiamato da quel signore (*indica il senatore Cipellini*) « fascistaccio »!

**P R E S I D E N T E .** Lei è pregato di non provocare l'Assemblea! (*Interruzioni del senatore Marchio. Repliche dalla sinistra e dall'estrema sinistra*).

Senatore Marchio, devo ammonirla . . .

**M A R C H I O .** Mi ha detto « fascistaccio » e lei deve intervenire! (*Vivaci repliche dalla sinistra e dall'estrema sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** Richiamo all'ordine il senatore Marchio e prego tutti di mantenere la massima calma, almeno in questo momento! (*Interruzioni del senatore Marchio*).

Senatore Marchio, ufficialmente la richiamo all'ordine. Invito i colleghi a fare silenzio.

**N I C O L A Z Z I ,** *ministro dei lavori pubblici.* Domando di parlare.

**P R E S I D E N T E .** Ne ha facoltà.

**N I C O L A Z Z I ,** *ministro dei lavori pubblici.* Il Governo si associa alle commosse parole del Presidente dell'Assemblea e rende omaggio al martirio di un altro illustre difensore della giustizia e della nostra li-

bertà. Partecipa all'angoscia e al dolore dei familiari, che è anche l'angoscia e il dolore di tutti i cittadini.

Il Governo esprime anche il convincimento che solo l'unità e l'impegno di tutte le forze sinceramente democratiche e di chi difende la libertà potranno prevalere sulla violenza e sul terrorismo.

#### Ripresa della discussione

**P R E S I D E N T E .** Riprendiamo la discussione.

Ha facoltà di parlare il relatore.

**B A U S I ,** *relatore.* Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, esprimerò alcune brevissime considerazioni, anche perchè, per la verità, gli interventi che si sono succeduti hanno affrontato in ben modesta misura il problema specifico del disegno di legge n. 732, che introduce una normativa provvisoria, mentre si sono viceversa inoltrati nell'esame del significato della sentenza della Corte costituzionale in materia di regime dei suoli e più che altro si sono inoltrati nella prospettiva che tutti quanti attendono, cioè quella della norma che dovrà in modo definitivo regolamentare questa materia.

Io sono il relatore del disegno di legge n. 732 e quindi in tale veste non ho niente da aggiungere alla relazione che ho scritto. Mi si consenta appena di inoltrarmi a mia volta nelle indicazioni di prospettiva che i colleghi che sono qui intervenuti (tutti con molta proprietà e con ricchezza di contributi) hanno offerto.

Credo che obiettivamente noi abbiamo una duplice responsabilità: una prima responsabilità è quella che il problema di carattere definitivo debba essere affrontato superando la tentazione che il problema stesso (non quello provvisorio ma quello a carattere definitivo), che è concreto e reale, debba sottostare ad una sorta di filosofia ideologica che può facilmente trasformarsi in filosofia demagogica. Inoltrarsi su questa strada potrebbe comportare una paralizzante situazione di stallo.

Occorrerà invece, a parere del relatore, opporsi realisticamente al riaccendersi di forme speculative sulle aree che vanno ritenute inaccettabili, così come occorrerà evitare l'illusione di interventi di esasperata pubblicizzazione che inasprirebbero ulteriormente il problema senza sottrarlo a reiterati rischi di incostituzionalità.

La seconda responsabilità riguarda il fattore tempo: non possiamo tacere le perplessità che queste regole provvisorie possono indurre; non possiamo tacere neanche la fragilità di queste norme provvisorie. Tale fragilità per qualche tempo può essere anche sufficiente per sostenere il meccanismo delicato degli espropri, ma sarebbe pericoloso pensare che tali norme possano avere una funzione proiettata nel tempo più a lungo di quanto per loro natura non sia possibile. E sarebbe veramente devastante il verificarsi di una situazione che potrebbe rimanere a quel momento senza alcuna regolamentazione: nè provvisoria, nè definitiva.

È per questo che, nel confermare all'Assemblea l'invito già espresso per l'approvazione del provvedimento, mi unisco alla richiesta fatta da tutti coloro che sono intervenuti (per un verso rivolta al Governo e per altro verso a noi stessi come potere legislativo) di affrontare senza indugio (nella tranquillità che potrebbe anche illusoriamente dare la normativa provvisoria) la normativa definitiva, non appena questa fase sarà conclusa.

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

**N I C O L A Z Z I ,** *ministro dei lavori pubblici.* Signor Presidente, colleghi senatori, gli interventi che ho ascoltato sottolineano qui, come fuori dal Parlamento, la preoccupazione che ha ingenerato la sentenza della Corte costituzionale per le conseguenze di carattere anche psicologico del provvedimento tampone oggi in discussione.

È stato comunque quasi unanime il convincimento che un problema di tanta complessità e di così fondamentale importanza richiedesse un confronto approfondito e costruttivo al fine di trovare una soluzione

basata sulla certezza del diritto e sulla realtà sociale del paese.

Di fronte ai tempi necessari a sottoporre al Parlamento l'auspicata soluzione — tempi che richiedono il nostro impegno perchè siano il più possibile contenuti — abbiamo presentato il disegno di legge in discussione che non intende certamente risolvere i problemi riaperti dalla nota decisione della Corte costituzionale. Esso rappresenta solamente una soluzione temporanea, attese le obiettive difficoltà di recepire le istanze sociali ed economiche che ne costituiscono l'indicatore.

Le norme di cui è stata dichiarata l'illegittimità conservano quindi una validità provvisoria. L'articolo 1 del disegno di legge prevede infatti che l'indennità determinata secondo i parametri fissati dalla legge n. 865, modificata dalla legge n. 10, sia soggetta a conguaglio in attesa della legge sostitutiva da emanarsi entro un anno dall'entrata in vigore del disegno di legge in discussione. Oltre il conguaglio, l'espropriato ha il diritto agli eventuali interessi legali per il periodo intercorrente tra la corresponsione dell'acconto e quella dell'indennità definitiva.

Questo è il congegno che nell'immediato appresta il presente strumento. Per rendere la normativa vigente coerente con i principi dell'articolo 42 della Costituzione, occorre procedere con chiarezza di vedute ad un riesame della materia, al fine di proporre poi al Parlamento, come ho ricordato all'inizio, soluzioni adeguate che tengano conto del dibattito giuridico e politico suscitato dalla recente pronuncia della Corte costituzionale.

In questa prospettiva e con tali finalità ho già dato notizia in Commissione di aver costituito, con un mio decreto, la commissione, come qui è stato ricordato, che ha il compito di studiare nuove disposizioni in materia di indennità di esproprio. La commissione, che dovrà concludere i lavori entro tre mesi, per il prestigio del suo presidente, l'avvocato professor Sandulli, e di tutti gli altri membri, sarà certamente in grado di valutare tutti i contributi giuridici e politici, al fine di pervenire ad un organico sistema di disposizioni sul quale il Parlamen-

to sarà chiamato a fare la propria scelta. Tale scelta non potrà che rispecchiare la volontà politica di dare finalmente al disposto dell'articolo 42 della Costituzione una applicazione coerente e costituzionalmente corretta. Ritengo che di ciò sia garante la composizione di questa commissione che, come è noto e come è stato ricordato, riunisce giuristi, economisti e urbanisti sotto la presidenza del professor Sandulli.

Le proposte che da questa commissione saranno avanzate costituiranno non solo la base tecnica della nuova legge, ma una indicazione aderente alla realtà culturale ed economica del paese che anche da questa normativa attende un contributo per il suo valido sviluppo.

Prima di terminare vorrei, se mi è consentito, ricordare che il Governo ha presentato altresì un emendamento all'articolo 1 che intende non modificare, ma chiarire quanto già scritto nell'articolo. Questo emendamento infatti ha lo scopo di chiarire la perdurante vigenza dell'articolo 17 e la riferibilità delle disposizioni in esso contenute all'indennità determinata con i criteri stabiliti dal disegno di legge.

**P R E S I D E N T E .** Passiamo all'esame degli articoli. Si dia lettura dell'articolo 1.

**B U Z I O , segretario:**

**Art. 1.**

Fino all'entrata in vigore di apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 5 del 1980, per tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, l'indennità è commisurata:

a) per le aree esterne ai centri edificati delimitati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, al valore agricolo medio, determinato a norma dell'articolo 16, quarto comma, della stessa legge come mo-

dificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare;

b) per le aree comprese nei centri edificati, al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui ricade l'area da espropriare, coprono una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata dalla regione agraria stessa. Tale valore è moltiplicato per un coefficiente:

da 2 a 5 se l'area ricade nel territorio di comuni con popolazione fino a 100.000 abitanti;

da 4 a 10 se l'area ricade nel territorio di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

L'indennità così determinata sarà soggetta a conguaglio secondo quanto stabilito dalla legge sostitutiva di cui al comma precedente, da emanarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

Nel caso di cessione volontaria di cui all'articolo 12 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, la maggiorazione del 50 per cento trova applicazione sia sull'indennità corrisposta a titolo di acconto e soggetta a conguaglio, sia su quella definitiva.

Sulla differenza eventualmente risultante tra l'indennità determinata ai sensi del primo comma e quella definitiva, eventualmente maggiorata ai sensi del comma precedente, l'espropriato ha diritto agli interessi legali per il periodo intercorrente tra la corresponsione dell'acconto e quella dell'indennità definitiva.

**P R E S I D E N T E .** Su questo articolo sono stati presentati due emendamenti. Se ne dia lettura.

**B U Z I O , segretario:**

*Al secondo comma, in fine, sopprimere le parole: « da emanarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge ».*

1. 1            **SICA, AMADEO, COCO, COLELLA, DEL NERO, FORMA, CERAMI, BUSSETI**

*Sopprimere il terzo comma.*

1.2 SICA, AMADEO, COCO, COLELLA, DEL NERO, FORMA, CERAMI, BUSSETI

S I C A . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

S I C A . Signor Presidente, illustrerò molto brevemente gli emendamenti 1.1 e 1.2 ed essendo l'emendamento 3.0.1 collegato all'emendamento 1.1, illustrerò conseguentemente anche il terzo emendamento da me presentato insieme ad altri colleghi.

All'articolo 1, secondo comma, il disegno di legge al nostro esame prevede che l'indennità, determinata in base agli elementi fissati nel primo comma, è soggetta a conguaglio secondo quanto stabilito dalla legge sostitutiva, che dovrà essere emanata entro un anno dall'entrata in vigore della legge che stiamo esaminando. Mi pare che questa norma sia contraria ai nostri principi costituzionali in quanto inserire in un provvedimento l'obbligo per il legislatore di legiferare in una data materia entro un determinato periodo di tempo è contro i dettami della Costituzione.

### Presidenza del vice presidente OSSICINI

(Segue S I C A) . Il legislatore deve essere libero non solo nell'esame della materia sulla quale è chiamato a legiferare, ma anche per quanto attiene al tempo entro il quale deve emanare un provvedimento, se ritiene opportuno emanarlo. Si può prevedere, per le norme delegate, che queste vengano emanate entro un certo periodo. È per lo meno strano, invece, prevedere espressamente un termine per il legislatore. Lo stesso disegno di legge nella prima parte del primo comma parla di entrata in vigore di apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale senza indicare il termine entro il quale dev'essere emanata la futura legge sostitutiva.

Mi sembra quindi più corretto dire, con l'articolo aggiuntivo da noi proposto, che le disposizioni di cui alla presente legge hanno valore fino al 30 aprile 1981, fissando così un termine di validità del provvedimento che si va ad approvare, senza però fissare l'obbligo per il legislatore di emanare il provvedimento entro un determinato periodo di tempo.

Penso che sia una questione di stile, di modo di legiferare. Ricordo il dibattito che si è svolto ultimamente in quest'Aula a proposito della legge interpretativa per i trasferimenti dei notai; il collega Filetti accu-

sò in quella occasione il Parlamento di legiferare in modo non corretto, tanto da rendere necessario molte volte il ricorso a leggi interpretative. E questa stessa legge, che tenta di turare una falla in base ad una sentenza della Corte costituzionale, costituisce un richiamo per il legislatore ad attenersi ai dettami costituzionali nel predisporre e nel varare provvedimenti di legge.

Per quanto riguarda il secondo emendamento, con esso si propone la soppressione del terzo comma dell'articolo 1. In questo comma si afferma che nel caso di cessione volontaria di cui alla legge n. 865 del 1971, successivamente modificata, la maggiorazione del 50 per cento, cui si arriva per la cessione volontaria, sia corrisposta non solo sulla indennità provvisoria, soggetta quindi a conguaglio, ma anche su quella definitiva. Mi sembra strano che anche qui si voglia creare una ipoteca sulla futura materia che sarà oggetto di esame da parte del Parlamento. Potremmo dire che questa maggiorazione deve essere corrisposta sulla indennità provvisoria a conguaglio, ma non su quella definitiva perchè si determinerebbe già da ora una maggiorazione del 50 per cento, senza conoscere quella che potrà essere la norma in base a cui verrà determinata l'indennità definitiva da corrispondere

agli espropriati. Tutto ciò mi sembra un non senso giuridico. Si potrebbe infatti verificare l'ipotesi (e quando si discutono provvedimenti di legge bisogna fare delle ipotesi) che il legislatore fissi il valore da corrispondere all'espropriato all'80 per cento; se si maggiora questa indennità, definitivamente concordata o determinata, del 50 per cento, si avrebbe una indennità corrisposta in via definitiva all'espropriato superiore al valore reale del bene che si va ad espropriare; non si avrebbe quindi una riduzione del valore reale, ma un premio per l'espropriato con una determinazione maggiore di quella corrispondente al valore reale dell'immobile cui faceva cenno la Corte costituzionale. Mi rendo conto che questa è una legge tappo, se posso usare questa espressione, ovvero una legge che serve a turare una falla che si è creata; però nel momento in cui variamo un provvedimento di legge, dobbiamo fare in modo che questo sia chiaro e soprattutto che non pecchi di incostituzionalità, per evitare che vi sia una ulteriore sentenza che annulli il provvedimento all'esame di questo ramo del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Avverto che da parte del Governo è stato presentato il seguente emendamento:

*Nel primo comma, dopo le parole: « l'indennità è commisurata », e prima delle parole: « a) per le aree esterne », inserire le parole: « anche agli effetti dell'articolo 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ».*

1.3

**NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici.** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici.** Signor Presidente, ribadisco quanto detto al termine della mia relazione, ovvero che l'emendamento ha solo lo scopo di chiarire la perdurante validità dell'articolo

17 e la riferibilità delle disposizioni in esso contenute alla indennità determinata con i criteri stabiliti dallo stesso disegno di legge.

In sostanza si stabilisce il triplo di quanto veniva pagato sui terreni agricoli; si tratta di una ripetizione che serve a chiarire, come era stato richiesto da più parti.

**PRESIDENTE.** Invito il relatore ad esprimere il parere sugli emendamenti in esame.

**BAUSI, relatore.** Signor Presidente, per quanto riguarda l'emendamento del Governo esprimo parere favorevole. Sugli altri due nutro perplessità. Mi rendo conto della esattezza in astratto dell'emendamento proposto dal senatore Sica contraddistinto dal n. 1.1 e sono d'accordo sul fatto che per quanto concerne l'architettura legislativa è improprio stabilire a noi stessi un termine per varare una legge, però non dobbiamo dimenticarci che questa indicazione ha un valore prevalentemente politico anche in relazione alle indicazioni successivamente emerse nel corso della discussione.

D'altra parte aggiungo che se sostituissimo tale indicazione di un anno con quella del 30 aprile 1981 noi stabiliremmo che, anche se la nuova legge dovesse venire prima, fino al 30 aprile 1981 saremmo obbligati a regolarci secondo le norme che oggi applichiamo. In secondo luogo, per quanto riguarda l'emendamento 1.2, sono egualmente molto perplesso perchè abbiamo stabilito di dare un premio che esisteva anche con la legge n. 865 del 1971 ed in particolare con la legge n. 10 del 1977 a tutti coloro che agevolano il procedimento dell'esproprio, aderendo volontariamente e bonariamente alle condizioni di esproprio. Quindi se questo premio lo davamo in relazione a quella che era la misura dell'indennizzo che veniva ritenuta giusta, non vedo perchè non lo si debba fare, salvo conguaglio, anche per quanto riguarda l'indennità a venire. Per questo io pregherei il collega Sica di ritirare gli emendamenti; se questo non fosse possibile, esprimo parere contrario sui due emendamenti.

**P R E S I D E N T E .** Invito il Governo ad esprimere il parere.

**N I C O L A Z Z I ,** *ministro dei lavori pubblici.* Sull'emendamento 1.1, senza voler disquisire sul piano formale, vorrei affermare che nella sostanza mi sembra vi sia una contraddizione fra questo emendamento e l'articolo aggiuntivo cui ha fatto cenno il senatore Bausi. Per quanto riguarda l'1.2 vorrei ricordare che noi congeliamo la normativa precedente con un provvedimento tampone in attesa della nuova normativa. Non vedo perchè, come già ha ricordato il senatore Bausi, si debba fare una eccezione e quindi mi dichiaro contrario a questo emendamento, mentre sul primo mi rimetto all'Assemblea.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti l'emendamento 1.3, presentato dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

**E approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 1.1, presentato dal senatore Sica e da altri senatori. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 1.2, presentato dal senatore Sica e da altri senatori. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'articolo 1 nel testo emendato. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

**E approvato.**

Si dia lettura degli articoli successivi.

**F I L E T T I ,** *segretario:*

Art. 2.

L'indennità da corrispondere in caso di occupazione di urgenza è pari ad un dodicesimo, per ciascun anno di occupazione, dell'indennità determinata ai sensi del primo comma dell'articolo 1 ovvero, per cia-

scun mese o frazione di mese di occupazione, ad un dodicesimo dell'indennità annua. Può essere rideterminata a richiesta dell'interessato sulla base delle norme in materia di determinazione dell'indennità definitiva da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Sulla eventuale differenza il proprietario ha diritto agli interessi legali per il periodo intercorrente tra la corresponsione dell'indennità di cui al primo comma e quella dell'indennità rideterminata.

*(È approvato).*

Art. 3.

Le disposizioni della presente legge non si applicano ai procedimenti in corso, se la liquidazione dell'indennità di espropriazione o di occupazione sia divenuta definitiva, ovvero non impugnabile ovvero sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980.

*(È approvato).*

**P R E S I D E N T E .** Con l'emendamento 3.0.1 è stato presentato un articolo aggiuntivo. Se ne dia lettura.

**F I L E T T I ,** *segretario:*

*Dopo l'articolo 3, aggiungere il seguente:*

Art. ...

« Le disposizioni della presente legge avranno valore fino al 30 aprile 1981 ».

3.0.1 SICA, AMADEO, COCO, COLELLA, DEL NERO, FORMA, CERAMI, BUSSETI

**S I C A .** Domando di parlare.

**P R E S I D E N T E .** Ne ha facoltà.

**S I C A .** Signor Presidente, lo ritiro.

PRESIDENTE. Passiamo allora alla votazione del disegno di legge nel suo complesso.

BOZZELLO VEROLE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOZZELLO VEROLE. Signor Presidente, onorevole Ministro, sul merito giuridico della sentenza di illegittimità costituzionale dei criteri di indennizzo previsti dalla legge Bucalossi, forse si continuerà a discutere per lungo tempo. Se peraltro questo è un ambito che riguarda i giuristi, le risultanze che viceversa riguardano i riflessi socio-economici della sentenza sono e debbono essere maggiormente oggetto del dibattito politico. Sul fatto che la legge Bucalossi fosse migliorabile non esistevano e non esistono, a nostro avviso, dubbi.

Resta peraltro la considerazione secondo la quale la sentenza della Corte costituzionale, riproponendo il problema della indennizzabilità dei vincoli urbanistici, mette in crisi qualsiasi pianificazione urbanistica, sconfiggendo tra l'altro il criterio del controllo pubblico del territorio e rilanciando la rendita fondiaria. Non vogliamo quindi soffermarci su un giudizio politico; vogliamo invece — ed è nostro compito preciso — accelerare al massimo le azioni che possono condurre a provvedimenti legislativi quadro — e mi associo a quanti nei loro interventi hanno ripreso questo argomento sollecitando il Governo — tanto più necessari al momento in cui si consideri l'oggettiva ed eccessiva differenza che aveva caratterizzato i comportamenti regionali e le relative normative in materia. Provvedimenti quadro, certamente, ma tali da consentire che realtà territoriali oggettivamente diverse vengano tenute nel debito conto. Se solo si pensa infatti alla composizione demografica dei comuni, ci si accorge di come sia necessario un intervento sul piano urbanistico, differenziato sulla base di criteri oggettivi e non di una teoria avulsa dal paese reale, che troppo spesso ha già causato danni dal punto di vista socio-eco-

nomico, oltre che da quello finanziario, soprattutto alle amministrazioni più deboli e più piccole, strutturalmente e finanziariamente.

La sentenza deve dunque, a nostro parere, essere l'occasione — anche se ne avremmo desiderato un'altra meno traumatica — per riesaminare globalmente la legge, in modo certamente non punitivo per alcuno, ma fondamentalmente in modo che esista un piano di riferimento preciso e che non lasci spazio a quella logica speculativa che volevamo e vogliamo ancora sconfiggere, contemporaneamente, consentendo il necessario spazio alla programmazione pubblica e all'iniziativa privata. È infatti chiaro che solo quell'attento esame della realtà nazionale cui accennavamo in precedenza può essere la base per provvedimenti legislativi non penalizzanti e tali da far riprendere quell'offerta abitativa che oggi è essenzialmente sperequata rispetto alla domanda.

In tale quadro la proposta governativa, con gli emendamenti testè approvati, non si pone certo come risposta globale alle istanze pubbliche e private del paese, poichè rilancio economico e programmazione debbono necessariamente passare attraverso iniziative più complesse. Resta peraltro il fatto che trattasi pur sempre di un intervento tampone (così come è stato chiamato) che con i limiti della provvisorietà, cui facevamo riferimento in precedenza, si rendeva necessario, per far sì che venisse ricondotto a normativa di legge quel comparto sia pubblico che privato, che oggettivamente era piombato in uno stato di grave confusione.

Su tali basi, e sottolineando ancora l'urgenza da parte del Governo di una revisione globale dell'intera questione, per far uscire il settore edilizio pubblico e privato da uno stato di confusione e conseguentemente dall'immobilismo, dando tra l'altro alla programmazione urbanistica caratteristiche comuni e valide a tutti i livelli, il nostro Gruppo, signor Ministro, con queste mie brevi considerazioni e in attesa del disegno di legge quadro definitiva, vota a favore di questo disegno di legge che è stato presentato. *(Applausi dalla sinistra).*

MITROTTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MITROTTI. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, devo ancora una volta esternare la mia amarezza per un consenso, come quello che sta vivendo il varo di questa legge, che si picca di discettare di costituzionalità, ma che praticamente attiva un conflitto con la suprema Corte costituzionale, operando il tutto in chiara illegittimità. Si contano a dito le presenze in Aula e ritengo che se la sensibilità di alcuni colleghi, quale abbiamo avuto modo di notare nell'incidente precedente, fosse tale nei confronti del più allargato interesse e della necessaria legittimità che dobbiamo anteporre al nostro impegno, non ci sarebbe motivo per continuare i lavori in quest'Aula.

Questa denuncia la reitero perchè, quanto meno, rimanga agli atti e sia condanna severa di un procedere legislativo che non poteva non dare i frutti tanto chiaramente ed inequivocabilmente censurati dalla suprema Corte.

Ciò detto, nei confronti di un metodo che non ci stancheremo mai di denunciare, mi preme sottolineare qualche osservazione a corollario ed a rafforzamento delle argomentazioni puntuali che ha già svolto il collega Filetti. Mi richiamerò espressamente a quelle considerazioni che non ho colto in altri interventi, non ritenendo utile e proficuo chiosare su riferimenti già ripresi da altra parte politica.

Peraltro, la stessa relazione offre il destro di tornare su perplessità dichiarate tali, ma sovvertite da un convincimento finale di adesione, di voto favorevole al disegno di legge n. 732.

Le osservazioni, che mi perito di aggiungere alle altre che si sono udite in quest'Aula vuota, ineriscono al particolare lavoro di revisione a cui dovrà soggiacere tutta la serie di espropriazioni che svolgeranno il loro iter in questo periodo di *vacatio*.

Ritengo che il legislatore non possa esimersi dal considerare e il carico di lavoro postumo e tutti i problemi che tale carico,

tali pendenze porteranno seco e innescheranno: problemi di ogni ordine e grado, da quelli economici a quelli sociali, a quelli politici.

Affido pertanto alla riflessione dei presenti in Aula una valutazione di questo aspetto del provvedimento al varo, che mi sembra sia stato disatteso dalle altrui considerazioni.

Un rilievo critico, anzi molto critico, devo rivolgere alle mancate osservazioni che ho notato con riferimento all'articolo 3 del disegno di legge n. 732. Infatti l'articolo 3 della emananda legge, a sommosso avviso mio che operatore del diritto non sono, è illegittimo in quanto, se pende un giudizio, la liquidazione non è definitiva; per giunta, è da considerare che i giudizi in atto, se la proposta di legge dovesse essere approvata come è da ritenersi scontato, dovrebbero essere sospesi in quanto il giudice non può porre a base del suo convincimento i criteri di valutazione dichiarati illegittimi, nè può adottare quelli che il legislatore conserva *in pectore* e che ha solo anticipato di voler emanare in un futuro prossimo o remoto che sia; inoltre lo *jus superveniens* si applica ai giudizi in corso. Mi sembra, pertanto, che l'illegittimità dell'articolo 3 ne riviene ampiamente provata.

Vorrei fare ancora una considerazione. La Costituzione garantisce la proprietà privata che ben può essere espropriata per motivi d'interesse generale. L'articolo 42 della Costituzione parla di « motivi di interesse generale ». Non vedo come possa raccordarsi a questo obiettivo costituzionale l'interesse surrettizio di organizzazioni — come le forme cooperative — che realizzano immobili beneficiando dell'acquisizione dei suoli a condizioni privilegiate, ma che in futuro possono benissimo procedere ad alienazioni ai prezzi di mercato correnti; sotto questo aspetto mi sembra si concreti un'altra illegittimità da censurare e che la norma al varo porta insita nel suo articolo. Ritengo di suggerire che in siffatti casi si possa procedere all'applicazione di aliquote correttive dei valori dei suoli, di aliquote di abbattimento di detti valori e ritengo che sia legittima l'applicazione di

queste aliquote in particolare nella prospettiva di impiego di quei suoli per opere di urbanizzazione anche se relative ad interventi residenziali che non siano dichiaratamente pubblici, ma siano solo tesi a consolidare in proprietà a privati dei suoli per la realizzazione di forme cooperative od altro.

Queste le scarse considerazioni che mi sembra di poter aggiungere, con carattere di novità, alle tante altre che si sono collezionate e che pure si leggono nel testo della relazione.

Ho già avuto, nel corso dei lavori della Commissione, apprezzamenti pesanti per questo disegno di legge che costituisce una ulteriore conferma di un metodo legislativo che elude la norma accedendo ad una prassi che è negazione della norma stessa; mi viene da sorridere quando, nelle occasioni più disparate, nei lavori parlamentari più diversi, ascolto il piglio convinto di chi alla Costituzione si riferisce, una parola sì e l'altra pure. A me non sembra che servire la Costituzione sia il richiamarla unicamente per rinfrescare l'alito che esce dalle nostre bocche con la ventata delle attese costituzionali di giustizia e di libertà; rispettare la Costituzione mi sembra, invece, sia farsi carico di una interpretazione corretta, non debordante; sia accettare per sé le limitazioni che condizioni di fatto — come quelle che stiamo vivendo e che denotano una disattenzione macroscopica di questo dovere — impongono alle coscienze di noi tutti.

Non ha titoli idonei chi, disattendendo in questa occasione gli obblighi che a sé vengono dalla carica rivestita, ad essi si appella unicamente per cercare di far sopravvivere convincimenti che hanno avuto, oltre che la censura costituzionale, la censura, più modesta ma altrettanto significativa, del buonsenso dell'opinione pubblica.

Per questi motivi così sunteggiati rinnovo, così come espresso in Commissione, il voto contrario del Movimento sociale italiano-Destra nazionale.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi lo approva è pregato di alzare la mano.

**È approvato.**

#### **Discussione e approvazione del disegno di legge:**

**« Proroga del termine previsto dall'articolo 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, in materia di trattamento economico del personale civile e militare dello Stato in servizio ed in quiescenza; norme in materia di computo della 13ª mensilità e di riliquidazione dell'indennità di buonuscita e norme di interpretazione e di attuazione dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sul trasferimento degli assegni vitalizi al fondo sociale e riapertura dei termini per la opzione » (805) (Approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati) (Relazione orale)**

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Proroga del termine previsto dall'articolo 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, in materia di trattamento economico del personale civile e militare dello Stato in servizio ed in quiescenza; norme in materia di computo della 13ª mensilità e di riliquidazione dell'indennità di buonuscita e norme di interpretazione e di attuazione dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sul trasferimento degli assegni vitalizi al fondo sociale e riapertura dei termini per la opzione », già approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati e per il quale è stata autorizzata la relazione orale.

Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore.

**M U R M U R A , relatore.** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, il disegno di legge n. 805, soltanto qualche giorno fa pervenuto dall'altro ramo del Parlamento, costituisce lo stralcio rispetto al più complesso e complessivo disegno di legge n. 737 (qui diventato n. 813), con il quale si è voluto dare attuazione all'accordo triennale 1976-78 per i pubblici dipendenti e in direzione di una revisione del trattamento economico e in relazione anche ad alcune modificazioni di carattere giuridico.

Tutti certamente abbiamo presente il fatto che il disegno di legge n. 813 nasce dalla mancata conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163, da questo ramo del Parlamento, sia pure in Commissione, lungamente esaminato, in parte emendato, totalmente approvato, e poi, una volta ripresentato sotto forma di disegno di legge, non portato al Senato, sibbene alla Camera dei deputati, laddove la Commissione affari costituzionali lungamente ha operato e variamente ha modificato il testo originario.

Questo ci richiama con rispetto ad una esigenza: quella di una maggiore utilità e forse di una maggiore opportunità che la presentazione del disegno di legge organico fosse fatta in questo ramo del Parlamento, che già aveva esaminato il problema. Forse questo ci avrebbe evitato di chiedere la approvazione del primo articolo del disegno di legge n. 805, laddove si dispone che il termine del 29 febbraio 1980 per la vigenza della situazione provvisoria nascente dal decreto 163 sia ulteriormente prorogato al 30 aprile 1980, termine che la Commissione ha ritenuto di dover accettare, sia pure con molte logiche resistenze, in quanto molte cose fanno supporre che questo termine possa non essere rispettato.

Forse questa convalida vuole essere una sfida alle difficoltà politiche e alle difficoltà dell'*iter* parlamentare dei provvedimenti, anche perchè numerose riserve vanno in direzione di alcuni articoli che nel disegno di legge n. 805 sono stati inseriti. Questa sfida però si accompagna a considerazioni positive su altre parti del disegno di legge al nostro esame. Anzitutto, va ricordata la norma sul computo della tredicesima mensilità in sede di indennità di buonuscita; questo costituisce il recepimento di una lunga battaglia delle forze politiche, sociali, giuridiche più qualificate e rende omaggio anche ad una esigenza ripetutamente avvertita in alcuni pareri della magistratura contabile, che aveva riconosciuto il carattere di continuità di questo compenso, cioè della tredicesima mensilità, che come tale doveva essere valutata al momento della deter-

minazione e della liquidazione dell'indennità di buonuscita.

Tale riconoscimento legislativo è un fatto positivo per chi — quindi anche per il Governo della Repubblica — questo ha accettato nel testo licenziato dalla Camera dei deputati. Dobbiamo inoltre dare una risposta positiva ed una favorevole attestazione all'accoglimento, con il rispetto della prescrizione decennale di cui all'articolo 3, di alcune sentenze di organi giurisdizionali e anche della Cassazione, che ha dichiarato in questo periodo il diritto dei dipendenti a percepire la indennità revisionata.

L'articolo 4 e l'articolo 5 sono articoli metodologici, che stabiliscono le modalità di regolarizzazione contributiva da parte del personale con una serie di facilitazioni che vanno dalle dodici rate mensili alla semplificazione di procedure, alla indicazione dell'ente previdenziale, ai coefficienti attuariali forfettizzati che debbono nascere da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nonchè ad altre norme che si interessano dell'incidenza in sede di liquidazione sulla indennità di buonuscita.

L'articolo 6 del disegno di legge riconosce la competenza dei tribunali amministrativi regionali a decidere le controversie relative all'indennità di buonuscita e all'indennità di cessazione del rapporto di impiego. Ma contiene due norme che, se non costituiscono — per mutuare una frase di un uomo politico italiano — un rospo, certo fanno ingoiare un girino: queste due norme che comportano l'inglutimento del girino sono quelle della cessazione *ope legis* delle liti e delle controversie pendenti.

Tutti sappiamo che la controversia e la lite non possono essere dichiarate *ope legis* chiuse e definite, ma che occorre una sentenza dell'organo giurisdizionale presso il quale il giudizio pende. L'altro problema è quello della compensazione anche *ex officio* delle spese tra le parti.

La Commissione ha ritenuto che questo problema possa e debba essere riesaminato (così come altri dei quali molto rapidamente dirò in appresso) in sede di esame e di proposta all'Aula del testo complessivo sul

riassetto economico e funzionale dei dipendenti dello Stato. È quindi una approvazione con molte riserve che la Commissione ha fatto e che sollecita all'Aula, per quelle considerazioni che all'inizio avevo esposto.

Gli articoli successivi portano alla parificazione della liquidazione dell'indennità di cessazione del rapporto, disciplinano i contributi per il riscatto e i termini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, stabiliscono anche alcune altre norme — articolo 9 — per i beneficiari degli assegni vitalizi. Con il successivo articolo 10 è concesso un ulteriore termine per l'opzione per il mantenimento degli assegni in godimento.

Alcune critiche possono essere formulate in direzione di questo provvedimento, ma la Commissione ha ritenuto che, con gli articoli 9, 10 e 11, pur con tutte le riserve che fanno carico ai problemi nascenti dall'attuazione della legge n. 833 e delle unità sanitarie locali, tutto questo rientri però in un giudizio globale più vasto che nasce dalla legge n. 177 del 1976 e che una diversa disciplina avrebbe potuto o potrebbe portare avanti un procedimento di scoordinamento e di scardinamento certamente da evitarsi, essendo già tanti i problemi che hanno dato adito a risentimenti e a formazioni di giungle e di trattamenti diversi e divaricanti, a seconda delle categorie di appartenenza e a seconda delle leggi che disciplinano i vari rapporti di lavoro.

Vi è una norma molto importante, molto interessante che si informa al principio della socialità del disegno di legge nel suo complesso e al problema del rispetto delle situazioni economiche maturate. Essa stabilisce che i titolari degli assegni vitalizi (articolo 12, ultimo comma) di importo superiore a quello della pensione sociale, che non abbiano esercitato l'opzione poc'anzi ricordata, mantengono il maggior trattamento economico fino a quando la parte eccedente l'importo non sia assorbita dagli ulteriori miglioramenti.

Vi sono, inoltre, norme importanti e interessanti circa gli assegni di reversibilità. Vi sono dei rimborsi alle gestioni previdenziali previsti in una maniera intelligente e innovante e vi è l'estensione al personale degli

enti soppressi di questo insieme di benefici e di norme.

La Commissione ha ritenuto (e nella qualità di relatore debbo far mie e ripetere questa dichiarazione e questa affermazione) che questo disegno di legge sia meritevole di approvazione perchè gli aspetti positivi sono di gran lunga superiori ai due o tre nei anche qui denunciati e ricordati. Ha ritenuto, quindi, di chiedere un voto favorevole all'Aula perchè il termine per la somministrazione degli stipendi è decaduto e deve essere necessariamente prorogato, non potendosi seriamente e serenamente pensare, in questa situazione generale, politica e parlamentare, di privare i dipendenti, i collaboratori della pubblica amministrazione dei loro compensi. La Commissione ritiene, inoltre, di proporre l'approvazione del provvedimento poichè ha maturato nel suo interno modifiche che saranno incorporate nel disegno di legge n. 813.

Sulla base di queste considerazioni e valutazioni, poichè, ripeto, gli aspetti positivi sono di gran lunga superiori e più qualificanti rispetto ai pochi nei e alle poche carenze, la Commissione raccomanda all'Assemblea l'approvazione del disegno di legge nel suo complesso.

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

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

\* **B E R T I .** Signor Presidente, onorevole Ministro, abbiamo preso atto degli elementi positivi contenuti in questo provvedimento, ma abbiamo manifestato in Commissione e ripetiamo in Aula alcune considerazioni critiche su certe parti di questo disegno di legge che normalizza alcuni elementi della politica relativa al pubblico impiego.

Per quanto riguarda in particolare il primo punto, relativo alla proroga del termine in materia di trattamento economico del personale civile e militare dello Stato in servizio e in quiescenza, si è già espresso il relatore accogliendo e riportando in Aula alcune osservazioni critiche fatte anche da noi in Commissione. Penso di poter dire qualcosa di più

rispetto a quanto già detto dal senatore Murmura.

Secondo noi questa proroga, che è la terza sull'argomento, è dovuta a molti fattori, in particolare al fatto che alla Camera si è ritardato l'iter di approvazione del provvedimento perchè da parte del Governo non è stato discusso fino in fondo l'argomento con le organizzazioni sindacali, ma sono state accolte molte spinte non coordinate che hanno aperto una serie di contenziosi che oggi si esprimono in numerosissime prese di posizione, ognuna delle quali rivendica posizioni diverse e critica questo o quell'aspetto del provvedimento approvato dalla Camera.

La richiesta di proroga dei termini, secondo noi, al di là di alcune buone intenzioni (sono un attento lettore, signor Ministro, del suo rapporto sullo stato dell'amministrazione pubblica), per un complesso di circostanze è testimonianza di ritardi e di inefficienze che debbono essere superati, soprattutto se riguardano una categoria come quella del pubblico impiego che, com'è a tutti noto, presenta aspetti travagliati i più diversi che minacciano di rendere ancora più pesante il funzionamento della macchina dello Stato, ingarbugliando una situazione già di per sé estremamente complessa e in alcuni casi drammatica.

Ci si propone ora di spostare il termine al 30 aprile. Cosa debbo aggiungere a quanto ha già detto il relatore? Siamo in una situazione nella quale, nel momento stesso in cui approviamo questa proroga, sappiamo per certo che non sarà possibile rispettare quel termine, a meno che non intervengano fattori che auspichiamo, come una rapida composizione della crisi di Governo o la possibilità per le Commissioni di lavorare anche in periodo di crisi. Comunque, quello che è possibile fare per accelerare al Senato l'iter di questa legge deve essere fatto, al fine di introdurre alcuni elementi di certezza e di regolamentazione in un settore già troppo disagiato e che è soggetto a molte sollecitazioni ad agire.

La seconda questione riguarda il problema degli assegni vitalizi, ovvero le norme di interpretazione e di attuazione dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177 sul trasferi-

mento degli assegni vitalizi al fondo sociale e la riapertura dei termini per la opzione. Le nostre osservazioni critiche e di contrarietà per certi aspetti riguardano l'articolo 11 perchè secondo noi è irrazionale il fatto che gli assegni vitalizi in eccedenza del livello della pensione sociale continuino in virtù di questo articolo ad essere erogati dagli enti interessati, ENPAS, INADEL ed Istituto post-telegrafonici. Secondo noi non si corrisponde — per questo esprimiamo giudizio negativo — ai principi di unificazione peraltro già chiaramente espressi nella legge di riforma sanitaria n. 833.

È possibile operare in questa direzione, ovvero andando verso i principi di unificazione? Secondo noi sì, se si stabilisce per legge — qui chiamo in causa anche l'articolo 10 riguardante la riapertura dei termini per l'opzione — che in presenza di un atto specifico di opzione da parte degli interessati per mantenere il godimento dell'assegno vitalizio, quando lo stesso risulti in eccedenza sul livello della pensione sociale, si procede d'ufficio — in questo senso del resto si sono mosse anche le proposte delle organizzazioni sindacali unitarie — alla liquidazione della pensione sociale da parte dell'INPS, mantenendo l'eventuale differenza in più fino all'assorbimento completo, che avrà luogo per effetto degli aumenti del costo della vita, della pensione sociale. Con ciò si rende da un lato superflua la richiesta di opzione da parte degli interessati e dall'altro si realizza presso l'INPS la completa gestione di tutti gli assegni vitalizi, evitando frantumazione e andando indubbiamente verso lo spirito della riforma che vuole unificare appunto l'erogazione dei servizi.

Signor Presidente, già stamattina in Commissione e anche adesso il senatore Murmura ha parlato di atti necessari sia per quanto riguarda la proroga dei termini sia per quanto riguarda gli altri articoli della legge. In effetti, pur essendo critici per diversi aspetti — su alcune questioni abbiamo infatti manifestato il nostro atteggiamento critico — siamo tuttavia sensibili al fatto che, pur come stralcio di un più ampio intervento di carattere legislativo, il famoso 737, occorre definire questa questione proprio per-

chè riguarda una massa di lavoratori dello Stato a cui occorre dare certezza su questi aspetti. La nostra sensibilità pertanto ci ha indotto a non presentare emendamenti affinché il provvedimento di legge possa essere approvato, altrimenti sarebbe dovuto tornare alla Camera dei deputati e quindi non avrebbe potuto essere approvato in tempo. Prendendo atto di questo stato di necessità e del fatto essenziale che esso riguarda lavoratori per i quali è necessario che questa legge venga definita, non abbiamo presentato emendamenti, e, pur se critici, esprimiamo voto favorevole al disegno di legge.

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

Ha facoltà di parlare il relatore.

**M U R M U R A , relatore.** Non ho nulla da aggiungere alla relazione orale.

**P R E S I D E N T E .** Ha facoltà di parlare il Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica.

**G I A N N I N I , ministro senza portafoglio per la funzione pubblica.** Signor Presidente, mi limito a raccomandare al Senato l'approvazione di questo disegno di legge, data la sua urgenza.

**P R E S I D E N T E .** Passiamo all'esame degli articoli. Se ne dia lettura.

**M I T T E R D O R F E R , segretario:**

#### Art. 1.

*(Proroga di termine)*

Il termine del 29 febbraio 1980 di cui all'articolo 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, è prorogato fino al 30 aprile 1980.

*(È approvato).*

#### Art. 2.

*(Computo della tredicesima mensilità)*

Con effetto dal 1° giugno 1979 ai fini della liquidazione della indennità di buonuscita,

la base contributiva di cui all'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, all'articolo 36, numero 1), della legge 14 dicembre 1973, numero 829, nonché alle analoghe disposizioni previste in altri ordinamenti previdenziali del personale dello Stato e delle aziende autonome, comprende, per gli iscritti alle gestioni previdenziali disciplinate dalle disposizioni stesse, anche la tredicesima mensilità, ugualmente computata all'80 per cento, considerata con esclusione degli annessi assegni o indennità che non siano espressamente previsti dalla legge come utili ai fini del trattamento previdenziale.

Dalla data indicata nel precedente comma, la tredicesima mensilità è assoggettata al contributo previdenziale obbligatorio nella misura stabilita dalle norme in materia.

*(È approvato).*

#### Art. 3.

*(Riliquidazione dell'indennità di buonuscita)*

Ai dipendenti dello Stato e delle amministrazioni autonome, per i quali l'ultimo giorno di servizio sia compreso nel periodo 1° giugno 1969-31 maggio 1979, ed ai loro superstiti, l'indennità di buonuscita viene riliquidata a domanda integrando la base contributiva, computata nella determinazione dell'indennità corrisposta, dell'importo della tredicesima mensilità nei limiti di cui al precedente articolo 2.

Nei casi di ricongiunzione ai fini della indennità di buonuscita previsti dalle norme in materia, la riliquidazione spetta anche se l'iscrizione alle gestioni previdenziali indicate nel primo comma dell'articolo 2 abbia avuto termine anteriormente al 1° giugno 1969, semprechè la cessazione definitiva dal servizio sia intervenuta nel periodo indicato nel comma precedente.

La domanda di riliquidazione, redatta su apposito modulo approvato dagli enti previdenziali, va inoltrata, dal personale cessato dal servizio durante il periodo indicato nel precedente primo comma alla competente gestione previdenziale entro il termine

perentorio di due anni dall'entrata in vigore della presente legge.

Le domande si considerano prodotte in tempo utile anche se spedite a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento entro il termine suindicato. A tal fine si tiene conto della data di accettazione della raccomandata risultante dal timbro a data dell'ufficio postale. Sono fatte salve le domande presentate in applicazione del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163, fino alla data di entrata in vigore della presente legge.

(È approvato).

#### Art. 4.

*(Regolarizzazione delle posizioni contributive del personale)*

Per il personale in servizio alla data indicata nel primo comma dell'articolo 2 la quota di contributo previdenziale obbligatorio a carico degli iscritti sarà determinata dalle amministrazioni di appartenenza, con le modalità di cui al primo comma del successivo articolo 5 e dovrà essere obbligatoriamente recuperata in dodici rate mensili sul trattamento economico di attività.

Il debito non recuperato, in tutto o in parte, sul trattamento economico di attività, sarà recuperato in sede di liquidazione dell'indennità di buonuscita.

La quota di contributo previdenziale obbligatorio a carico del personale indicato nel precedente articolo 3 sarà computata in unica soluzione all'atto della riliquidazione dell'indennità di buonuscita, con le modalità di cui al successivo articolo 5.

Al recupero di cui ai precedenti commi secondo e terzo provvedono direttamente le gestioni previdenziali interessate con trattenuta sugli importi comunque dovuti per indennità di buonuscita. Qualora ciò non si renda possibile le gestioni previdenziali potranno richiedere trattenute mensili sulla pensione spettante agli iscritti ed ai loro aventi causa, salva, in ogni altro caso, la applicazione delle norme di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

Il recupero delle quote di contributo sarà effettuato per i periodi di iscrizione alle

gestioni previdenziali decorrenti dal 1° giugno 1969.

Le somme dovute a titolo di prestazione a norma del precedente articolo 3 e quelle dovute per contributi a norma del presente articolo non danno luogo a corresponsione di interessi.

(È approvato).

#### Art. 5.

*(Modalità per la regolarizzazione contributiva)*

Al fine di semplificare le procedure relative all'attuazione della presente legge, per la determinazione dei contributi previdenziali pregressi a carico del personale indicato nei precedenti articoli 2 e 3 saranno adottati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentiti i Ministri del tesoro e del lavoro e della previdenza sociale nonché l'ente previdenziale interessato, coefficienti attuariali forfettizzati da applicarsi sull'importo della retribuzione contributiva spettante al personale predetto alla data di entrata in vigore della presente legge se in attività di servizio ovvero alla data della cessazione se in quiescenza.

Salva l'applicazione dell'articolo 67 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, l'ENPAS, in relazione alle esigenze operative connesse con l'attuazione delle disposizioni di cui al presente titolo potrà utilizzare per la gestione previdenza del personale civile e militare dello Stato, il personale della gestione assistenza sanitaria in liquidazione per un massimo di 400 unità e, comunque, per non oltre 2 anni.

(È approvato).

#### Art. 6.

*(Competenza dei Tribunali amministrativi regionali)*

Le controversie in materia di indennità di buonuscita e di indennità di cessazione del rapporto d'impiego relative al persona-

le dello Stato e delle aziende autonome appartengono alla giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi regionali; è abrogata ogni diversa disposizione.

I giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge ed aventi ad oggetto la riliquidazione dell'indennità di buonuscita con l'inclusione della tredicesima mensilità di cui al precedente articolo 3 sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese fra le parti. I provvedimenti giudiziari non ancora passati in giudicato restano privi di effetti.

Nelle ipotesi regolate dal precedente articolo 3 i ricorsi in materia di riliquidazione della indennità di buonuscita sono proponibili avverso i provvedimenti adottati dalle competenti gestioni previdenziali sulle domande degli interessati.

Alle sentenze passate in giudicato alla data di cui al secondo comma e recanti condanna all'integrazione della indennità di buonuscita già corrisposta senza computare la tredicesima mensilità, gli enti previdenziali daranno esecuzione d'ufficio entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, osservando per il recupero della quota di contributo previdenziale obbligatorio a carico del personale le disposizioni di cui al precedente articolo 4.

R O S I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

R O S I . Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, dichiaro di votare contro questo articolo e ne preciso sinteticamente i motivi. Il primo comma di questo articolo trasferisce la competenza, in materia di controversie su indennità di buonuscita, dall'autorità giudiziaria ordinaria alla giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi. Io ho sempre saputo che erano di competenza dei TAR le materie attinenti al rapporto di impiego, al riconoscimento di benemerenze e campagne di guerra, eccetera, ma che il pagamento di somme già contegiate dall'amministrazione competente a ca-

rico dell'ente di gestione del fondo previdenziale, qual è l'ENPAS, costituisce un diritto soggettivo patrimoniale perfetto dell'ex dipendente dello Stato; una volta cessato il servizio la competenza giurisdizionale è di spettanza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Vorrei aggiungere che, trasferendo la competenza ai tribunali amministrativi, in sostanza si trasferisce la competenza al tribunale del Lazio, il quale è, per conoscenza di tutti, già arretrato di alcuni anni nella trattazione delle materie che sono al suo esame. Vorrà dire che per l'esame di questi procedimenti i nostri pensionati aspetteranno otto, dieci, quindici anni; accadrà praticamente quello che accade alla Corte dei conti per la liquidazione delle pensioni.

Altro argomento per il quale io voto contro, a meno che il Presidente non ritenga di disporre una votazione per parti separate, è il disposto del secondo comma di questo articolo il quale dice: « I giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge e aventi ad oggetto la riliquidazione della indennità di buonuscita con l'inclusione della tredicesima mensilità di cui al precedente articolo 3 sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese fra le parti. I provvedimenti giudiziari non ancora passati in giudicato restano privi di effetti ».

Io mi permetto di rileggere soltanto quello che diceva il Chiovenda nelle istituzioni di diritto processuale civile: « La legge processuale nuova rispetta gli atti e i fatti già compiuti sotto la legge antica. La legge non dispone che per l'avvenire. Essa non ha effetti retroattivi. Se in qualche caso, da stabilirsi in via di accuratissima interpretazione, la legge processuale è retroattiva ciò significa che trattasi di casi ben individuati di leggi interpretative introdotte per fronteggiare necessità di ordine pubblico o per correggere atti già compiuti che siano incompatibili con la civiltà e con la moralità ».

Vorrei aggiungere, per fare un esempio e senza dilungarmi in dottrina, che con questo comma secondo succederà che il pensionato, il quale ha adito il magistrato del lavoro ed ha avuto successo nel giudizio di primo grado, si vedrà dichiarata priva di ef-

fetti la sentenza del magistrato di primo grado e sarà quindi tenuto a sobbarcarsi le spese del giudizio già vinto in prima istanza se la sentenza non sia passata in giudicato perchè non sono decorsi i termini o perchè vi è il giudizio di appello pendente; e dovrà anche pagarsi le spese del proprio avvocato. Ditemi voi se questa è una cosa che si possa accettare.

Per questi motivi voto contro l'articolo 6.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti l'articolo 6. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

**È approvato.**

Si dia lettura degli articoli successivi.

**M I T T E R D O R F E R ,** segretario:

#### Art. 7.

*(Contributo di riscatto e termini per la liquidazione dell'indennità di buonuscita)*

Per la determinazione del contributo di riscatto di cui alla legge 6 dicembre 1965, n. 1368, e successive modificazioni, la base contributiva comprensiva della tredicesima mensilità sarà considerata per le sole domande di riscatto presentate in data successiva a quella di cui al primo comma dell'articolo 2.

Il disposto dell'articolo 1, lettera c), della legge 8 agosto 1977, n. 582, è applicabile, relativamente agli aumenti per campagne di guerra e per altri servizi speciali, al personale cessato dal servizio successivamente alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032. L'onere per le maggiori prestazioni dovute agli interessati è a carico dell'Opera di previdenza e di assistenza per i ferrovieri dello Stato. La domanda di riscatto deve essere presentata dal personale interessato o dai superstiti entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Per i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge e per i provvedimenti giudiziari non ancora

passati in giudicato si applica il secondo comma dell'articolo 6.

I termini stabiliti dal terzo e quinto comma dell'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, numero 1032, per la effettiva corresponsione dell'indennità di buonuscita ai dipendenti statali sono entrambi elevati a novanta giorni. Lo stesso termine di novanta giorni si applica per la corresponsione della indennità di buonuscita da parte delle gestioni previdenziali indicate nel precedente articolo 2.

*(È approvato).*

#### Art. 8.

*(Liquidazione delle indennità di cessazione del rapporto)*

Ai fini della liquidazione delle indennità di cessazione del rapporto d'impiego dovute al personale dello Stato, comprese le aziende autonome, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207, e di altre analoghe disposizioni, si considera, quale base di calcolo, lo stesso trattamento economico, inclusa la tredicesima mensilità, computato per l'indennità di buonuscita di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, spettante al personale di ruolo e non di ruolo dello Stato. La liquidazione delle indennità stesse è effettuata sulla base dell'80 per cento di una mensilità del predetto trattamento economico, per ciascun anno di servizio o frazione di anno superiore a sei mesi.

*(È approvato).*

#### Art. 9.

*(Assegni vitalizi)*

Le disposizioni di cui ai precedenti articoli relative al computo della tredicesima mensilità non si applicano in nessun caso per gli assegni vitalizi di cui agli articoli 5 e 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177.

*(È approvato).*

## Art. 10.

*(Riapertura del termine per l'opzione)*

Il termine per l'opzione di cui all'articolo 6, secondo comma, della legge 29 aprile 1976, n. 177, è riaperto per 180 giorni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche per coloro che avessero già optato per il mantenimento dell'assegno vitalizio.

*(È approvato).*

## Art. 11.

*(Trasferimento degli assegni vitalizi al Fondo sociale)*

A decorrere dal 1° gennaio 1976, gli assegni vitalizi, liquidati o da liquidarsi, per cessazioni dal servizio fino al 31 dicembre 1975, dal Fondo di previdenza dei dipendenti statali, dall'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali e dall'Istituto postelegrafonici, per i quali non sia stata esercitata l'opzione di cui all'articolo 6, secondo comma, della legge 29 aprile 1976, n. 177, sono erogati dall'Istituto nazionale della previdenza sociale e sono posti a carico del Fondo sociale mediante costituzione di apposita gestione autonoma.

L'assistenza sanitaria continua ad essere erogata nelle forme e carichi preesistenti.

*(È approvato).*

## Art. 12.

*(Misura degli assegni vitalizi)*

L'importo degli assegni vitalizi, di cui al precedente articolo 11, è determinato, per l'anno 1976, nella misura di lire 608.400, da ripartire in 13 rate mensili di lire 46.800.

L'importo di cui al precedente comma è ulteriormente elevato nella stessa misura e con la stessa decorrenza degli aumenti delle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, disposti da provvedimenti

di legge o derivanti dall'applicazione dell'articolo 19 della legge sopracitata.

I titolari di assegni vitalizi di importo superiore a quello della pensione sociale, che non abbiano esercitato l'opzione di cui all'articolo 6, secondo comma, della legge 29 aprile 1976, n. 177, mantengono il maggior trattamento fino a quando la parte eccedente l'importo della pensione sociale è assorbita in dipendenza degli aumenti di cui al precedente comma.

*(È approvato).*

## Art. 13.

*(Assegni di reversibilità)*

Gli assegni di reversibilità posti a carico del Fondo sociale secondo quanto disposto dal precedente articolo 11 e quelli da liquidare per decessi successivi al 31 dicembre 1975 sono regolati dalle norme che disciplinano le pensioni ai superstiti nell'assicurazione generale obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti.

Gli assegni di reversibilità di cui al primo comma non possono essere complessivamente nè inferiori alla misura indicata nei primi due commi del precedente articolo 12 nè superiori all'intero ammontare dell'assegno vitalizio diretto.

Non è dovuta in nessun caso, al coniuge ed ai figli superstiti, l'indennità prevista dall'articolo 13 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e successive modificazioni ed integrazioni.

*(È approvato).*

## Art. 14.

*(Modalità di pagamento)*

La corresponsione degli assegni vitalizi avviene dal 1° gennaio 1976 con le stesse modalità previste per l'erogazione delle pensioni sociali dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

*(È approvato).*

## Art. 15.

*(Contenzioso)*

I ricorsi contro i provvedimenti dell'INPS sono disciplinati dalle norme che regolano il contenzioso in materia di pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti.

*(È approvato).*

## Art. 16.

*(Determinazione delle riserve matematiche)*

L'ammontare delle riserve matematiche relative agli assegni vitalizi da trasferire ai sensi del precedente articolo 11 è determinato in relazione all'età del titolare e all'importo dell'assegno, riferiti alla data del 31 dicembre 1975, facendo uso delle tariffe approvate con decreto ministeriale del 27 gennaio 1964.

L'importo dell'assegno di cui al precedente comma è calcolato al netto delle eventuali ritenute, operate a norma di legge dagli istituti interessati per l'assistenza sanitaria.

I rapporti finanziari tra l'INPS e gli enti medesimi saranno regolamentati con il decreto di cui al terzo comma dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177.

*(È approvato).*

## Art. 17.

*(Norme applicabili)*

Per quanto non previsto dalla presente legge, continuano a trovare applicazione in quanto compatibili le disposizioni sugli assegni vitalizi, già erogati dal Fondo di previdenza dei dipendenti statali, dall'Istituto nazionale assistenza dipendenti di enti locali e dall'Istituto postelegrafonici

*(È approvato).*

## Art. 18.

*(Contributo previdenziale obbligatorio)*

Ferma restando la rivalsa del 2,50 per cento a carico dei dipendenti, la scala cre-

scnte della misura dei contributi previdenziali obbligatori di cui all'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, è ulteriormente prorogata fino a raggiungere il 9,60 per cento dal 1° gennaio 1984.

*(È approvato).*

## Art. 19.

*(Rimborsi alle gestioni previdenziali)*

Le spese sostenute dall'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti dello Stato, al netto delle somme trattenu- te e recuperate ai sensi del quarto comma del precedente articolo 4 per la riliquida- zione delle indennità di buonuscita a norma dell'articolo 3 saranno rimborsate dallo Stato con inizio dall'anno 1980 sulla base delle effettive prestazioni erogate ai dipen- denti dello Stato e delle amministrazioni autonome.

Per le prestazioni erogate alle altre cate- gorie iscritte al Fondo di previdenza gesti- to dall'ENPAS i relativi oneri sono posti a carico delle rispettive amministrazioni di appartenenza.

Quelle sostenute dalle altre gestioni pre- videnziali, sempre al netto delle somme trat- tenute e recuperate ai sensi del quarto com- ma del precedente articolo 4 saranno rim- borsate, con decorrenza dall'anno 1980, dalle aziende autonome interessate. Lo Stato provvederà a corrispondere alle predette aziende le somme erogate dalle stesse ge- stioni previdenziali.

*(È approvato).*

## Art. 20.

*(Indennità di buonuscita sui trattamenti provvisori)*

I trattamenti economici corrisposti in via provvisoria in applicazione del decreto-leg- ge 29 maggio 1979, n. 163, si considerano ai fini della liquidazione del trattamento di previdenza, salvo conguaglio, sulla base dei criteri indicati nell'articolo 69 del decreto stesso. Le somme eventualmente corrispo-

ste in più saranno recuperate sulla pensione in godimento.

(È approvato).

Art. 21.

(Personale degli enti soppressi)

Le disposizioni dell'articolo 24-*quinquies* del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980, n. 33, si applicano a tutto il personale degli enti interessati ai provvedimenti di soppressione, scorporo o riforma nonché al personale comunque destinato ai ruoli unici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618, in base a leggi speciali.

È data facoltà al personale destinato ad enti pubblici di optare, entro 30 giorni dalla comunicazione della proposta di assegnazione, per l'inquadramento nei ruoli speciali di cui al terzo comma del citato articolo 24-*quinquies*.

(È approvato).

Art. 22.

(Copertura finanziaria)

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 260.000 milioni, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo n. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1980, all'uopo utilizzando l'accantonamento « Revisione del trattamento economico dei pubblici dipendenti ».

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(È approvato).

Art. 23.

(Entrata in vigore)

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione

nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

(È approvato).

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione del disegno di legge nel suo complesso.

BARSACCHI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BARSACCHI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il provvedimento all'esame di questa Assemblea è frutto dei gravi ritardi con cui il Governo ha affrontato il problema del pubblico impiego. Infatti il contratto degli statali relativo al triennio 1976-1978 non è stato ancora tradotto in legge poichè il relativo provvedimento completo è stato presentato in Parlamento solo alla fine del 1979.

Ci troviamo quindi a dover approvare un'altra proroga obbligata che assicuri la continuazione dei miglioramenti economici attribuiti in via provvisoria ai pubblici dipendenti.

La procedura del Governo nel proporre la proroga appare, a nostro avviso, criticabile in quanto in un provvedimento di particolare urgenza come la normativa contenuta nell'articolo 1 sono stati inseriti degli articoli che nulla avevano a che fare con la proroga stessa e che pertanto andavano approfonditi nell'ambito del disegno di legge n. 737.

Il PSI esprime molte riserve sull'articolo 3 che impone ai pensionati la presentazione di una domanda di riliquidazione a pena di decadenza dei benefici previsti.

Inoltre l'articolo 6 a nostro giudizio è palesemente viziato di incostituzionalità nella parte in cui si statuisce l'estinzione d'ufficio con compensazione di spese delle parti dei giudizi pendenti, dichiarando prive di effetti le sentenze non ancora passate in giudicato.

Meglio sarebbe stato addebitare alla parte soccombente le spese dei vari gradi di giudizio per i quali fosse già intervenuta una

decisione di merito pur se non passata in giudicato; ciò in considerazione del fatto che il comportamento non lungimirante dell'amministrazione ha costretto i pubblici dipendenti ad affrontare un giudizio per veder riconosciuti i propri diritti.

La discussione svoltasi alla Camera ha già messo in evidenza questi punti negativi del provvedimento con l'auspicio che questo ramo del Parlamento avesse potuto porre riparo con opportuni emendamenti.

Purtroppo l'attuale situazione politica, con un Governo che è alle soglie della crisi, non consente ulteriori rinvii.

La situazione che si è verificata dimostra sempre più l'urgenza e la necessità che venga approvata la legge quadro sul pubblico impiego in discussione alla Camera, che sola può evitare i ritardi e le gravissime conseguenze che gli stessi comportano.

Il voto favorevole del PSI deve essere interpretato come espressione di senso di responsabilità verso l'intera categoria dei pubblici dipendenti i quali, mentre vedono protrarsi all'infinito i tempi per una definitiva e certa sistemazione del loro nuovo assetto giuridico, hanno pieno diritto ad avere riconfermate almeno quelle indennità economiche loro attribuite nelle more della conversione in legge degli accordi faticosamente conseguiti.

Purtroppo dobbiamo riconoscere che la procedura che si è costretti a seguire contribuisce a far scadere la credibilità nelle istituzioni e ad ulteriormente affievolire quelle spinte di rinnovamento funzionale che si erano andate affermando nel settore del pubblico impiego nella speranza di avviare il processo di disincrostazione delle anomalie strutturali stratificatesi in decenni di distorta gestione della pubblica amministrazione.

Nell'auspicio che i tempi per un recupero della partecipazione riformatoria al disegno di riorganizzazione funzionale non siano del tutto perduti, diamo l'assenso a questa proroga con riserva di riaprire immediatamente, nell'ambito del provvedimento organico, il dibattito sullo specifico delle norme per la categoria oggetto del presente provvedimento. (*Applausi dalla sinistra*).

**MITROTTI.** Domando di parlare per dichiarazione di voto.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**MITROTTI.** Unicamente per alcune puntualizzazioni, signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi. Questo provvedimento chiede un pronunciamento della nostra parte politica, non foss'altro perchè incorpora — è stato rilevato da altre parti — articoli di fronte ai quali la mia parte politica è seriamente perplessa sulla legittimità di quanto con essi disposto. In particolare, per quanto concerne l'articolo 6, ci è stata data occasione, nel dibattito alla Camera, di evidenziare la macroscopicità di un disposto che incide a fondo sui diritti acquisiti e che, riteniamo, possa motivare in seguito una impugnativa dell'articolo di questa legge che ho richiamato. A questa evidenza macroscopica aggiungiamo anche annotazioni già ripetute da altri colleghi sui caratteri di un provvedimento contingentato da uno stato di necessità che ne funge da forcipe, coartando una volontà legislativa migliorativa del provvedimento stesso.

Siamo, peraltro, coscienti delle attese che sono a valle di questo provvedimento e siamo, altresì, coscienti delle soste che a monte questo provvedimento ha dovuto subire.

Nell'intento di conservare alla nostra parte politica una coerenza di espressione di voto, con questa dichiarazione riteniamo di dover accettare l'articolato per la parte che risulta indenne dai vizi che ho richiamato e di dover rigettare l'articolato stesso per quelle parti censurate.

Da queste considerazioni, ovviamente, non può che desumersi il voto di astensione che appunto la mia parte esprime; un'astensione, però, che vorremmo risolvere in una esortazione all'onorevole Ministro perchè ponga a sè e al proprio Ministero un impegno morale risolutivo in quell'ottica allargata, già delineata per quanto concerne l'univocità dei trattamenti e la tendenza alla unificazione, che dovrebbe essere perseguita ad ogni pie' sospinto; questo, anche per non aggiungere della confusione legislativa a quella che

già il provvedimento al varo trova come fatto pregresso.

Altresì colgo l'occasione per un breve inciso: ritengo che possa essere proficuo per i destinatari il fatto che, nel varo di siffatti provvedimenti modificativi di altri, non si realizzi il cumulo di provvedimenti concatenantisi, ma si pervenga, in sede di ultimo varo, ad un provvedimento di coordinamento degli altri provvedimenti succedutisi e si provveda, altresì, contestualmente, alla abrogazione delle norme pregresse. Infatti questo modo di procedere, così come l'andiamo collezionando, pone i destinatari del prodotto legislativo in una selva impercorribile di prescrizioni, di obblighi, magari di diritti che il più delle volte non possono nemmeno essere colti.

A questa considerazione collego le perplessità già avanzate dal senatore Barsacchi per quanto attiene al contenuto dell'articolo 3. Articolare una norma prevedendo caducazioni di validità di domande è fin troppo facile; non è facile invece calarsi nella realtà di chi queste domande deve utilizzare per poter ottenere dei benefici. Mi sembra che l'articolo — in particolare l'articolo 3 — sotto questo aspetto pecchi di attuabilità in senso concreto. Mi auguro, quindi, che il più vasto provvedimento-quadro all'esame come disegno di legge sia varato con tale spirito da porre rimedio a queste carenze che ho rilevato. Confermo, pertanto, il voto di astensione del Movimento sociale italiano-Destra nazionale.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi lo approva è pregato di alzare la mano.

**E approvato.**

#### Annuncio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

**P R E S I D E N T E .** Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 791. — « Assunzione a carico dello Stato delle spese per i funerali dell'onorevole

Ugo La Malfa » (825) (Approvato dalla 6ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

C. 995. — « Partecipazione italiana alla seconda ricostituzione delle risorse del Fondo asiatico di sviluppo » (826) (Approvato dalla 6ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

C. 1282. — Deputati LAFORGIA ed altri. — « Proroga della durata in carica delle Commissioni provinciali e regionali per l'artigianato » (827) (Approvato dalla 12ª Commissione permanente della Camera dei deputati).

#### Annuncio di presentazione di disegni di legge

**P R E S I D E N T E .** Sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

SCARDACCIONE, SANTALCO, DEL NERO, RIGGIO, PATRIARCA e COLOMBO Vittorino (Veneto). — « Soppressione dei ruoli organici delle carriere di concetto ed esecutiva nonché di quello operaio del Corpo forestale dello Stato ed istituzione di ruoli transitori, ad esaurimento, delle stesse carriere » (823);

MALAGODI e FASSINO. — « Riapertura dei termini per la estensione ai volontari Fiumani delle disposizioni del regio decreto 19 gennaio 1918, n. 205 » (824).

#### Annuncio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

**P R E S I D E N T E .** I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento gene-

rale dello Stato e della pubblica amministrazione):

Disegno di legge costituzionale. — Consiglio regionale della Valle d'Aosta. — « Modificazioni della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo " Statuto speciale per la Valle d'Aosta " » (661);

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

« Disciplina delle società di ingegneria » (666), previ pareri della 2ª, della 5ª e della 6ª Commissione;

alle Commissioni permanenti riunite 1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) e 11ª (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

DELLA PORTA ed altri. — « Anzianità di servizio dei mutilati e invalidi civili dipendenti da aziende pubbliche e private ai fini della pensione » (682), previo parere della 5ª Commissione;

ANTONIAZZI ed altri. — « Norme per il riordinamento del sistema pensionistico, per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per la ristrutturazione dell'INPS » (627), previ pareri della 2ª, della 5ª, della 6ª, della 9ª e della 10ª Commissione.

**Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede referente di disegno di legge già deferito ad altra Commissione in sede referente**

PRESIDENTE. Il disegno di legge: FORMA ed altri. — « Disciplina delle società di ingegneria » (436) — già assegnato in sede referente alla 2ª Commissione permanente (Giustizia) — è deferito, nella stessa sede, alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo), per ragioni di connessione con il disegno di legge numero 666.

Sul predetto disegno di legge n. 436, la 2ª Commissione permanente (Giustizia) è chiamata ad esprimere il proprio parere.

**Annunzio di presentazione di disegno di legge e di deferimento a Commissione permanente in sede referente**

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Presidente del Consiglio dei ministri:

« Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 1980, n. 68, concernente disposizioni sui consumi energetici » (828).

Detto disegno di legge è stato deferito in sede referente alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 6ª Commissione.

**Annunzio di interpellanza**

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio della interpellanza pervenuta alla Presidenza.

MITTENDORFER, segretario:

FABBRI. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere quali iniziative intenda assumere per far fronte alla crisi, sempre più grave, del settore lattiero-caseario, con particolare riguardo alla produzione ed al mercato del parmigiano-reggiano.

La definizione di un'adeguata politica di difesa delle nostre produzioni tipiche e della sopravvivenza stessa delle aziende di una parte così importante dell'economia agricola del nostro Paese (infatti la crisi del parmigiano-reggiano e del grana padano mette in pericolo l'intera economia zootecnica del Nord-Italia) appare urgente ed indifferibile se si tiene presente:

a) che si sta ripetendo una seconda fase caratterizzata dal blocco delle contrattazioni delle partite di parmigiano-reggiano o da ven-

dite a prezzi talmente inadeguati da non coprire neppure i costi di produzione, e ciò anche a seguito della determinazione in misura inadeguata del prezzo di ritiro da parte dell'AIMA;

b) che i produttori agricoli e le loro cooperative hanno già subito le conseguenze negative di un lungo periodo di crisi e di sotto-remunerazione, per cui, ove non si promuova subito un riequilibrio del mercato, il danno di una nuova annata in perdita sarà ingentissimo ed in larga misura irreparabile, specialmente per le zone collinari e montane dove non esistono colture alternative alla produzione del latte destinato alla trasformazione in formaggio, anche perchè non sono state ancora adottate misure per ridurre il divario fra il reddito di chi destina il latte all'alimentazione e di chi lo conferisce alle cooperative ed ai caseifici per la produzione del grana;

c) che è evidente il pregiudizio che deriva all'economia nazionale sia da una riduzione del patrimonio bovino e da uno smantellamento delle stalle, sia dall'ulteriore riduzione della popolazione agricola, specialmente nelle aree appenniniche, e non si giustifica in alcun modo la tendenza a scoraggiare una produzione tipica così prestigiosa, che potrebbe e dovrebbe avere più adeguati sbocchi sui mercati esteri.

L'interpellante chiede, in particolare, di conoscere:

1) se non si ritiene di dover prospettare con tutta sollecitudine al CIPE di rivedere la misura del prezzo di intervento dell'AIMA, elevandolo quanto meno al livello dei costi di produzione (non meno di lire 6.000 al chilogrammo);

2) quali concrete iniziative di carattere operativo si vogliono promuovere, anche al fine di utilizzare la somma di 40 miliardi stanziata dalla legge cosiddetta «quadrifoglio», per incentivare, d'intesa con l'ICE, ma stabilendo solidi contatti con i canali distributivi dei vari Paesi, una consistente collocazione del parmigiano-reggiano sui mercati esteri, essendo le attuali percentuali assorbite dall'*export* palesemente irrisorie;

3) in quale modo si intendono sostenere e sollecitare le iniziative da intraprendere con

urgenza, secondo il motivato parere degli esperti, per assicurare la tutela del marchio «parmesan» su tutti i mercati del mondo;

4) quali passi intende compiere il Governo italiano per scongiurare l'applicazione dell'ipotizzata sovrattassa di corresponsabilità sulla produzione del latte, dal momento che questa misura colpirebbe in modo disastroso tutto il comparto lattiero-caseario del nostro Paese.

(2 - 00135)

#### Annunzio di interrogazioni

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

M I T T E R D O R F E R , segretario:

D'AMICO. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Per chiedere se sono a conoscenza della situazione determinatasi nell'azienda manifatturiera «Fervisma» di Lanciano (Abruzzo), la quale, da tre mesi, per contingenti difficoltà finanziarie create da un concorso di cause negative, non si trova nella condizione di corrispondere alla maestranza, costituita da circa 120 operai, i salari dovuti, per cui a fine febbraio 1980 ne ha posti 51 in cassa integrazione.

Risultando che, in favore della citata azienda, presso la Cassa per il Mezzogiorno sono in attesa di definizione pratiche per provvidenze di legge da tempo istruite e poichè nell'area nella quale tale azienda opera si è in presenza di un oggettivo stato di bisogno di occupazione, che non consente di rimanere indifferenti di fronte all'ipotesi di perdere posti di lavoro, ma impone la difesa di quelli che esistono ed il loro aumento, l'interrogante chiede che da parte del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato si considerino con la sollecitudine del caso i possibili modi di intervento perchè l'azienda possa superare le sue attuali difficoltà e che il Ministro per gli

interventi straordinari nel Mezzogiorno voglia disporre la urgente liquidazione dei contributi alla stessa azienda concedibili e di cui alle pratiche accennate.

(4 - 00923)

FABBRI. — *Al Ministro delle finanze* — Per sapere se non ritenga di dover emanare agli uffici delle imposte dirette le istruzioni necessarie al fine di evitare ogni incertezza in ordine al trattamento fiscale dei lavoratori stagionali, con specifico riferimento all'applicazione del disposto di cui alla lettera a), primo comma, dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973, avuto anche riguardo alle norme di cui agli articoli 1, quarto comma, 23 e 46 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

Si chiede, in particolare, di conoscere quali provvedimenti si intendono adottare per evitare che possa verificarsi un'ingiustificata disparità di trattamento fra lavoratori dipendenti, anche stagionali, con redditi di solo lavoro inferiori a lire 1.380.000 (1976) e lavoratori con altri redditi, oppure lavoratori stagionali che abbiano dovuto presentare la dichiarazione relativa all'anno 1976 ai fini della sistemazione tributaria delle detrazioni per carichi di famiglia.

(4 - 00924)

FABBRI. — *Al Ministro dei lavori pubblici*. — Per conoscere le ragioni che continuano a ritardare il concreto inizio dei lavori di costruzione della tangenziale di Parma che, secondo i comunicati apparsi sulla stampa locale, avrebbero dovuto essere già in corso da parecchi mesi.

Infatti, dopo che era stato annullato l'affidamento alla cooperativa muratori di Ravenna secondo la legge speciale (il che ha già comportato un notevole ritardo), ha avuto luogo l'approvazione del progetto da parte del consiglio di amministrazione dell'ANAS fin dal settembre del 1979; solo il 22 febbraio 1980 si è provveduto alla pubblicazione del bando sulla *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee, indispensabile per procedere dopo 20 giorni all'appalto dell'opera secondo la normativa CEE.

L'interrogante chiede, pertanto, di sapere se non si ritenga di dover impartire le opportune istruzioni per la più sollecita fissazione della data della gara, in modo che l'appalto, e quindi l'inizio dei lavori, possa avere luogo entro la primavera. Diversamente, sarà di fatto impossibile cominciare l'esecuzione dell'opera prima della primavera del 1981, con grave danno per la Pubblica amministrazione, che dovrà sopportare il maggiore onere derivante dall'incremento dei costi, e con altrettanto grave pregiudizio della collettività parmense che si vedrà privata per molto tempo ancora di un'infrastruttura viaria di fondamentale importanza per la città e per tutta l'Emilia occidentale.

(4 - 00925)

MONTALBANO, LA VALLE. — *Al Ministro dei beni culturali e ambientali ed al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*. — Premesso:

che la Cassa per il Mezzogiorno ha iniziato i lavori per la realizzazione del Parco dell'Addolorata, nella città di Agrigento, opera che dovrà risanare una zona della città seriamente danneggiata dalla frana del luglio 1976;

che i lavori procedono con la demolizione indiscriminata di tutte le opere murarie che insistono nel perimetro del Parco;

che alcune importanti strutture abitative risultano, come giustamente ha sottolineato in un documento « Italia Nostra » (peraltro inviato al Ministero dei beni culturali e ambientali e ad altri organismi statali e regionali), di notevole interesse storico, sia per i vissuti locali che per le interazioni che si intuiscono avere con la vita del Meridione d'Italia, e che alcune di tali costruzioni riportano con il pensiero ai sassi di Matera o alle più antiche civiltà rupestri della Puglia;

che l'associazione « Italia Nostra », con documento sulla stampa siciliana (vedi « Giornale di Sicilia » del 23 febbraio 1980 e « La Sicilia » del 22 febbraio 1980), ha evidenziato che ancora una volta si ripropone all'attenzione delle autorità e dell'opinione pubblica il tentativo di voler conti-

nuare a devastare e distruggere quanto è ancora possibile salvare non solo per Agrigento, ma anche per gli agganci con il mondo del passato,

gli interroganti chiedono di sapere se i Ministri sono informati di ciò che sta accadendo nella città dei Templi di Agrigento e se non ritengono, pertanto, di dover intervenire con l'urgenza che la situazione richiede per bloccare i lavori in quella parte, oggetto della protesta di « Italia Nostra », per disporre invece l'immediato restauro conservativo e per realizzare infrastrutture utili (museo di arte contadina, nell'ambito del Parco stesso).

(4 - 00926)

GOZZINI, LAZZARI, ANDERLINI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se risponde a verità la notizia secondo la quale al commissario straordinario dell'ENPAS sarebbe stata attribuita, per ciascuno degli anni 1979 e 1980, un'indennità di carica di lire 35.000.000, evidentemente contrastante con le norme del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1979, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 1979, che non prevedono retroattività.

Nel caso che la notizia sia esatta, si chiede di conoscere:

se la decorrenza applicata non costituisca illecito amministrativo;

se la misura dell'indennità in questione non esorbiti da quanto disposto dal citato decreto del Presidente della Repubblica;

se risulti che la riscossione relativa al 1979 sia avvenuta ancora prima della promulgazione del citato decreto del Presidente della Repubblica;

se risulti che il pagamento sia stato disposto in carenza di apposita delibera e conseguente impegno di spesa, con violazione delle norme di contabilità degli enti pubblici;

quali provvedimenti siano stati presi o si intendano prendere;

se non si ritenga che l'intera questione vada sottoposta alla Magistratura per gli accertamenti di competenza.

(4 - 00927)

### Ordine del giorno per le sedute di giovedì 20 marzo 1980

P R E S I D E N T E. Il Senato tornerà a riunirsi domani, giovedì 20 marzo, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

Discussione dei disegni di legge:

1. Deputati TEODORI ed altri; RODO-TA ed altri; SPAGNOLI ed altri; BIASINI ed altri; TATARELLA ed altri BALZAMO ed altri; MILANI ed altri; SILVESTRI ed altri; REGGIANI ed altri; BIONDI ed altri. — Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso eventualmente connesse (457) (*Approvato dalla 6ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

SPADACCIA e STANZANI GHEDINI. — Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul ruolo svolto da uomini politici ed esponenti del mondo finanziario nelle vicende concluse con il fallimento della Banca privata italiana (160).

2. TRUZZI. — Norme sui contratti agrari (17).

CHIELLI ed altri. — Norme sui contratti agrari (60).

SCARDACCIONE. — Attribuzione della qualifica di coltivatore diretto ai laureati e diplomati di scuole agrarie, di qualsiasi ordine e grado (299).

CIPELLINI ed altri. — Norme sui contratti agrari (300).

FASSINO. — Trasformazione dei contratti di mezzadria e colonia in società agrarie ed altre norme di conduzione agricola (308) (*Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento*).

La seduta è tolta (ore 19,35).