CAMERA DEI DEPUTATI N. 3199-*bis*-C-*bis* —

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(RELATORE **GUARRA**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella seduta del 26 maggio 1971

MODIFICATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 7 agosto 1971 (*Stampato n. 1754*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(LAURICELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(RESTIVO)

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

COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(GIOLITTI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(PRETI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(FERRARI-AGGRADI)

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

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 9 agosto 1971

—

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

Presentata alla Presidenza il 6 ottobre 1971

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La caratteristica dominante del disegno di legge al nostro esame, che passa sotto il nome pretenzioso di riforma della casa, è quella della sfiducia da parte degli stessi sostenitori nella bontà dello strumento legislativo che si va a creare.

I relatori per la maggioranza, che già in sede di illustrazione in Commissione delle modifiche apportate dal Senato, espressero seri dubbi sulla convenienza di ratificare l'operato della « Camera Alta », sostengono ora letteralmente: « che se non sarà possibile togliere di mezzo qualsiasi elemento di incertezza, di dubbio o di equivoco, resta lo impegno a valutare criticamente le prime fasi di applicazione della legge per enucleare i punti di difficoltà, che dovranno prontamente essere eliminati con opportuni provvedimenti legislativi ».

Se queste sono le convinzioni dei relatori per la maggioranza, è facile arguire quanto questo disegno di legge sia lontano dal rappresentare quello strumento idoneo a realizzare una nuova politica edilizia capace di soddisfare le crescenti esigenze in materia di alloggi economici e popolari.

Del resto in questo settore, come in quello più vasto della urbanistica, si sta procedendo da alcuni anni a questa parte con una chiara dissennatezza le cui nefaste conseguenze si vanno raccogliendo a piene mani.

Incapace di dare ordine alla crescita delle città e di far osservare la disciplina urbanistica esistente, e dopo avere passivamente assistito al massacro urbanistico dell'Italia che è il frutto della collisione tra gli interessi dei privati e la corruzione dei portatori dei pubblici poteri, i responsabili del settore si sono messi ad emanare norme ed a creare un clima di sospetto, per cui oggi in Italia chi vuole costruire case, corre il rischio del linciaggio ! Costruire è divenuto sinonimo di speculare. E questa generalizzazione, come si sa, favorisce i veri speculatori. Vale per inciso la pena di richiamare quanto è accaduto a proposito delle norme contenute nella legge 1° giugno 1971, n. 291 e che pure furono a suo tempo salutate come il toccasana per la incentivazione dell'attività edilizia.

Venne disposto con la citata legge al fine di accelerare i tempi della costruzione di case, sia per sopperire alla carenza di alloggi, sia per sostenere l'occupazione operaia nel settore, di consentire il rilascio della licenza edilizia in conformità dei piani regolatori o dei programmi di fabbricazione adottati dai consigli comunali, senza attendere i lunghi tempi dell'approvazione da parte degli organi centrali.

Contro questa disposizione si ribellarono le vestali dell'urbanistica, i componenti della camorra urbanistica italiana, quelli che redigono i piani e poi li realizzano, quelli che impostano le varianti e che le fanno approvare, in una parola quegli urbanisti impegnati a sinistra, che, sostenitori fino ad oggi delle autonomie locali e dei poteri dei comuni, si sono svegliati tutto ad un tratto sostenitori del centralismo e dell'apparato burocratico ministeriale: essi costringono il Ministro dei lavori pubblici a trasformare l'eccezione in regola, ed a rinnegare con l'azione amministrativa tutto ciò che aveva fatto in sede legislativa, emanando un elenco di comuni esclusi dalla facoltà di cui alla citata legge tanto numeroso, da rendere del tutto trascurabile ai fini della incentivazione edilizia il numero delle licenze in ipotesi rilasciabili dai residui comuni. Questo in chiaro e stridente contrasto con la proclamata vo-

lontà di esaltare le autonomie locali. Ci rallegriamo con il Ministro socialista per questa svolta centralizzatrice, e lo invitiamo a provvedere immediatamente al potenziamento dei Provveditorati alle opere pubbliche e della direzione generale dell'urbanistica per la sollecita approvazione dei piani e dei programmi, possibilmente nel rispetto delle norme che presiedono ai pubblici concorsi.

Con siffatti precedenti vi è poco da sperare che la nuova legge produca effetti positivi per l'edilizia popolare ed economica.

Il nostro giudizio rimane pertanto completamente negativo, non avendo le modifiche apportate dal Senato intaccato la struttura del disegno di legge, che anzi in alcune parti ci sembra decisamente peggiorato. Ciò vale soprattutto per l'articolo 35, che è stato al centro delle vivaci polemiche di ferragosto, e che a detta del senatore Togni, sembrava dovesse rappresentare la « linea del Piave » dei senatori democristiani.

Quali sono le modifiche apportate dal Senato? Ed in quale direzione migliorano il testo a suo tempo approvato dalla Camera dei deputati? Non certamente nella direzione della difesa della « proprietà piena della casa », come durante e dopo la campagna elettorale di primavera si erano solennemente impegnati il Presidente del Consiglio ed il Segretario nazionale della Democrazia Cristiana, bensì in senso diametralmente opposto, tale da sancire in modo chiaro una preferenza per la costruzione di case su aree concesse a titolo « di diritto di superficie », nuovo idolo che i socialisti hanno imposto all'adorazione dei cittadini.

La sconfitta delle tesi sostenute a spada tratta dalla Democrazia Cristiana in difesa del principio della « proprietà piena della casa », appare evidente dal raffronto dei due testi dell'articolo 35.

Il testo approvato dalla Camera prevedeva, in caso di trasferimento della proprietà dell'alloggio costruito su area ceduta in proprietà, un diritto di prelazione del comune o del consorzio, da esercitarsi entro 120 giorni dalla comunicazione.

Non sfuggirà certamente agli onorevoli deputati che tale diritto di prelazione del comune o del consorzio, oltre a rappresentare un istituto giuridico ormai consolidato del nostro ordinamento, sarebbe stato in pratica difficilmente utilizzato, sia per la complessità delle procedure, sia per la brevità del termine, sia per la deficienza patrimoniale. In effetti costituiva soltanto un « diritto virtuale ».

Al contrario, il Senato con il nuovo testo oggi al nostro esame, ha sostituito a questo virtuale diritto di prelazione, un nuovo diritto, che sarà concretamente esercitato, di un « prolungato dominio » del comune o del consorzio sull'area che va a cedere, in quanto fa restare nel patrimonio dell'ente cedente una somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione, ed il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto.

Si pone in essere così, una specie di « patto leonino » in virtù del quale, quando il cittadino che ha acquistato l'area, e su questa area avrà costruito un alloggio, vorrà vendere l'alloggio stesso, il comune o il consorzio, che si erano spogliati del bene con la cessione, rivivranno come proprietari e si impossesseranno di una parte del bene che era uscito dalla sfera della loro disponibilità. Si tratta di quella parte di valore di cui l'area si sarà arricchita proprio in virtù della edificazione.

In tal modo si snatura completamente il diritto di proprietà, che nel nostro ordinamento giuridico, è il diritto di usare e di disporre di un bene, facendone proprio l'accrescimento. Qui invece l'accrescimento del bene va a favore non del proprietario, bensì di chi a suo tempo alienò il bene, ma ne rimane al tempo stesso domino per la parte che va ad accrescersi.

È vero che gli ordinamenti giuridici non sono immutabili, e che la legge può modificare tutti i rapporti, ma è anche vero, per converso, che oltre al rispetto dei princìpi costituzionali, il legislatore non deve aggredire un istituto giuridico della portata del diritto di proprietà, attraverso disposizioni settoriali, ma deve procedere in un quadro riformatore generale che quell'istituto riguardi in tutti i suoi molteplici aspetti.

Noi non stiamo procedendo alla riforma del diritto di proprietà, nel quadro di una revisione del codice civile: noi stiamo procedendo alla emanazione di norme, che, avendo ad oggetto il potenziamento della edilizia economica e popolare, debbono agevolare secondo il dettato costituzionale l'acquisto della proprietà della casa, e giammai alterare i termini giuridici e sociali del diritto di proprietà della casa.

Ed appare chiaro che tali limitazioni al diritto di proprietà vengono introdotte per favorire la diffusione del « diritto di superficie », che, in una errata valutazione della gestione pubblica del territorio, viene contrapposto alla proprietà dell'area edificabile, come elemento di evoluzione e di progresso.

La proprietà superficiaria è invece retaggio di società feudali, una continuazione nel tempo del dominio assoluto del monarca sul territorio. La storia insegna che il cammino della libertà è andato di pari passo con il cammino della proprietà, ed il nodo che le società moderne debbono sciogliere non è rappresentato dalla abolizione della proprietà, ma della sua estensione a tutti i cittadini.

Il potere pubblico non si esercita attraverso il trasferimento dei beni dai singoli cittadini allo Stato, bensì attraverso una serie di vincoli e di controlli, che facciano rivolgere a fini di pubblica utilità la proprietà dei beni stessi.

Soltanto i socialisti, legati a forme arcaiche di lotta politica e sociale, possono oggi pensare che per affermare una gestione pubblica del territorio sia necessaria una proprietà pubblica del territorio.

Siamo indotti a credere, data la evidenza della proposizione, che l'obiettivo sia ben altro, che l'obiettivo non sia cioè di ordine urbanistico-edilizio, bensì di portata più generale. Si vuole scardinare e successivamente sopprimere il diritto di proprietà, come tappa intermedia per la collettivizzazione della società. L'edilizia popolare non c'entra, tanto è vero che l'impegno finanziario di questa legge è talmente esiguo da far dubitare che si vogliano costruire delle case. Senza contare che gli innumerevoli ostacoli alla edificazione residenziale che fino ad oggi ha rappresentato il 90 per cento degli investimenti nel settore, rendono ancora più drammatica la situazione.

Non si apprestano i mezzi per realizzare l'edilizia pubblica, e si creano invece condizioni di scoraggiamento per l'edilizia privata.

Noi non abbiamo mai contribuito a fare della legge n. 167 un feticcio della edilizia popolare, pur avendola a suo tempo sostenuta e votata, come fattore di propulsione per la costruzione di case per i meno abbienti, ma siamo portati a ritenere che solo dei nemici giurati di questa legge potevano escogitare gli attuali vincoli e limitazioni alla edificazione nei piani di zona, che avranno come risultato la fuga dall'ambito della legge n. 167 e la corsa verso le residue aree libere, con la conseguenza della moltiplicazione dei valori.

Ecco perché noi contrastiamo questa legge, nella misura in cui non riesce a rappresentare uno strumento nuovo, più efficiente per la realizzazione di una edilizia economica e popolare rispondente ai bisogni sempre più crescenti dei lavoratori italiani, ma vuole rappresentare l'introduzione nell'ordinamento giuridico di princìpi ed istituti propri della società collettivista, dove ormai è noto che insieme alla proprietà sono state soppresse tutte le libertà dell'individuo.

GUARRA, *Relatore di minoranza.*