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

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(RELATORI **BUSETTO** E **TODROS**, *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 ! — Nell'affrontare nuovamente il disegno di legge sulla casa dopo i mutamenti introdotti dal Senato non possiamo non attirare l'attenzione della Camera su una premessa politica importante, dalla quale discendono alcune proposte che avanziamo nella presente relazione.

Abbiamo sempre sostenuto che una riforma della casa non è realizzabile in Italia se non si pone mano ad una riforma urbanistica, se non si attua un radicale cambiamento del regime giuridico dei suoli edificabili e se non si verifica un mutamento negli indirizzi della politica creditizia e degli investimenti privati e pubblici.

Pur convinti della validità di queste posizioni, noi ci siamo battuti alla Camera, insieme allo schieramento di forze riformatrici, per introdurre nella legge presentata dal Governo princìpi ed istituti nuovi che non contraddicessero con le prospettive di misure di riforma urbanistica e avviassero una inversione di tendenza nel processo edilizio per affrontare le due richieste fondamentali: l'occupazione e la costruzione di alloggi a basso prezzo e basso affitto e di servizi.

Il risultato di questa azione fu parziale e noi mettemmo in luce il carattere contraddittorio e confuso del provvedimento, i suoi limiti qualitativi e quantitativi.

Ponemmo però anche in rilievo le nuove conquiste strappate dallo schieramento riformatore. Decidemmo il voto di astensione quando fummo certi che il rabbioso attacco che veniva sferrato contro il progetto di riforma anche da forze all'interno della maggioranza, avrebbe affossato la legge e avrebbe fatto cadere quei princìpi ed istituti nuovi in essa contenuti.

Le elezioni del 13 giugno hanno catalizzato il processo di spostamento a destra della democrazia cristiana, spostamento che si era già manifestato nel corso stesso della campagna elettorale. Il tentativo di mutare il quadro politico generale in senso moderato e conservatore si è incentrato soprattutto nell'attacco alla politica delle riforme sociali. È stato portato avanti il tentativo di riassorbire il risultato delle lotte unitarie dei lavoratori, di frenare la politica di riforme che i sindacati hanno contrattato e strappato al livello di impegno di Governo, di rompere i rapporti nuovi di partecipazione democratica nell'azione rivolta a modificare il tipo di sviluppo economico e a rafforzare gli istituti elettivi attraverso un reale decentramento, oggi caratterizzato dalla presenza del nuovo ordinamento regionale.

Al Senato l'attacco da destra alla legge sulla casa si è rinnovato con massiccia virulenza dietro il falso scopo della difesa della proprietà ma con il preciso intento di svuotare la legge, di ridurla a semplice provvedimento di modesta spesa pubblica, di affermare il principio che anche dopo l'esproprio, le aree, dopo un periodo di tempo, avrebbero dovuto tornare al libero mercato, fino al tentativo di provocare anche la crisi di Governo, per siglare un netto spostamento a destra dell'asse politico.

Complessivamente le forze di destra non hanno raggiunto tali obiettivi, ma è pur vero che due fatti sono accaduti: la legge ha subito arretramenti e in punti qualificanti, come lo stesso relatore Achilli ha riconosciuto durante il dibattito presso la Commissione lavori pubblici della Camera.

I punti fondamentali qualitativamente espressivi degli arretramenti imposti dalla maggioranza al Senato, possono essere così sintetizzati:

1) si sono ridotte le partecipazioni democratiche degli enti elettivi e dei lavoratori nel processo di modifica del consiglio direttivo degli istituti autonomi delle case popolari (IACP) che dalla legge vengono investiti di importanti compiti decisionali e operativi; si

è modificato il sistema di nomina onde aprire la strada a rappresentanti delle minoranze più legate agli interessi degli imprenditori ed ai gruppi di potere che a quelli dei lavoratori destinatari degli alloggi; si sono eliminati i rappresentanti delle Regioni per la maggior parte delle province; si sono ridotti i rappresentanti degli assegnatari e dei lavoratori autonomi;

2) gli attacchi più gravi sono venuti alle norme riguardanti l'espropriazione per pubblica utilità (titolo II) che è certamente il punto nuovo e qualificante della legge. Attraverso gli emendamenti introdotti al Senato, si è resa più difficile l'applicazione dei nuovi criteri di esproprio; si è limitato il potere pubblico di intervento concedendo possibilità ai privati di promuovere un vero sabotaggio all'applicazione delle norme di espropriazione. Si è reso più oneroso per la collettività l'esproprio con l'intento di ridurre nel complesso la portata del provvedimento.

Va segnalato che i relatori di maggioranza Achilli e Degan sono stati costretti a riconoscere nella loro relazione la validità di questi giudizi.

In particolare all'articolo 10 attraverso l'individuazione « dei titolari di altri diritti di godimento risultanti dalla trascrizione nei registri immobiliari » – come soggetti nel processo di espropriazione – si è creato un ostacolo capace di rendere defatigante la procedura di esproprio ogni qualvolta tali diritti esistono (nel nostro paese il modo di formarsi della proprietà nel tempo ha dato luogo alla formazione di diritti reali i più vari e di difficile reperimento).

La stessa richiesta di « notifica » agli espropriandi che appesantisce le procedure sulla espropriazione previste dalla vecchia legge del 1865, diventa un altro elemento di ritardo, di incertezza e di pericolo per i comuni in relazione alle procedure espropriative.

Nell'articolo 16, riguardante la definizione dell'indennità di espropriazione nelle aree delimitate come centri storici, si è ridotta la possibilità di intervento degli enti pubblici, permettendo ai comuni soltanto l'esproprio delle aree destinate all'uso pubblico o per la costruzione di edifici per pubblici servizi. In questo modo si vuole impedire che gli enti locali procedano al risanamento conservativo degli agglomerati urbani (problema questo molto sentito per tante città del nostro paese e di fatto non ancora affrontato con leggi e mezzi adeguati) nel rispetto degli interessi dei lavoratori e dei piccoli operatori economici e professionali onde evitare la loro estromissione provocata da grandi operazioni speculative private.

All'articolo 17, mentre è positivo che si sia voluto dare un riconoscimento alle forze di lavoro che operano direttamente sui fondi espropriati, cosa già prevista dalla Camera, si sono introdotte modifiche che al di là degli oneri che impongono agli enti pubblici espropriandi, si prestano a gravi speculazioni fatte dai grandi operatori del settore attraverso contratti fittizi che proprio nelle aree incolte interne ai centri abitati, garantiranno non solo il raddoppio dell'indennità di espropriazione senza la presenza di effettivi coltivatori, ma che queste indennità siano moltiplicate per i coefficienti massimi previsti dalla legge, stimolando così un processo al rialzo dei costi delle aree e quindi dei servizi e degli alloggi.

All'articolo 26 è stato condotto un grave attacco alla possibilità dei comuni di estendere il campo di applicazione dell'esproprio nelle aree di espansione esterne alle aree comprese nei piani di zona della legge n. 167. Infatti ai comuni vengono concessi solamente 180 giorni di tempo per predisporre i programmi delle aree da espropriare nelle zone di espansione e, nel frattempo, viene rilanciato un processo di lottizzazione privata per sottrarre aree all'intervento pubblico, il solo capace di condurre una nuova politica della casa a basso prezzo. Una modifica dell'articolo 26 e dell'articolo 10 si rende, tra l'altro, necessaria per errori e sviste che, per la loro banalità, farebbero ricadere sul Parlamento un discredito che esso non merita: infatti l'avere previsto l'attuazione dei programmi di fabbricazione attraverso i piani particolareggiati è un non senso perché in aperto contrasto con la legge urbanistica del 1942.

Lo scontro politico principale al Senato è avvenuto sull'articolo 35, come del resto si era verificato alla Camera.

La maggioranza, al Senato, oltre a mantenere il dualismo dell'intervento privato sulle aree non espropriate e pubblico su quelle espropriate, così da non incidere, come è necessario sui costi delle abitazioni e dei servizi, ha diminuito la portata quantitativa dell'intervento pubblico sulle aree da espropriare, portanto al quaranta per cento la quantità dei suoli da cedere in proprietà e non in concessione. La maggioranza al Senato non si è limitata a questo, ma ha anche incentivato il riformarsi della rendita immobiliare mediante due gravi arretramenti rispetto al testo della Camera pur così controverso.

Ha arrecato un colpo al ruolo dei comuni nella definizione dei canoni di affitto degli

alloggi costruiti dai privati sulle aree espropriate e comprese nel piano della legge n. 167, per bloccare la lotta rivolta ad introdurre la riduzione degli affitti attraverso l'equo canone. Ha privato gli stessi comuni del potere di definizione del valore degli alloggi venduti dai privati nelle stesse aree sopra indicate. Ha riconosciuto e legalizzato di fatto l'affermazione di una rendita immobiliare.

Infine in vari articoli della legge la democrazia cristiana ha imposto gravi arretramenti nei confronti del ruolo positivo che alle cooperative viene assegnato dalla legge, e, in particolare nei confronti della cooperazione a proprietà indivisa – la più valida per dare case a basso prezzo ai lavoratori – e alla cooperazione di produzione e lavoro.

Si aggiunga che la maggioranza al Senato si è chiusa in se stessa rifiutando ogni apporto costruttivo dell'opposizione di sinistra e mortificando il positivo e valido contributo di partecipazione dato dai sindacati, dalle regioni e dalle diverse organizzazioni di massa collegate con il movimento dei lavoratori.

Ora la Camera è chiamata a decidere sui mutamenti alla legge introdotti dal Senato: ma ogni decisione non può non tener conto di quanto è accaduto nel paese e nelle forze politiche dal voto del Senato del 7 agosto ad oggi.

Sono accaduti fatti importanti. È andato avanti il tentativo di mutare il quadro politico generale in senso conservatore, come, pur nei suoi vivaci contrasti interni, ha dimostrato il recente consiglio nazionale della democrazia cristiana.

La situazione economica è cambiata, nel senso che essa si è aggravata anche in conseguenza delle note misure economiche e monetarie adottate dal Governo americano. Siamo entrati in una fase nuova nella quale appare in tutta evidenza che la crisi è di carattere strutturale perché sono entrate in crisi le premesse sulle quali si è fondato fino adesso il tipo di sviluppo che abbiamo chiamato di espansione monopolistica.

Nel quadro di questa crisi che è insieme economica, sociale e politica assume particolare rilievo il rapporto fra la situazione economica generale e la crisi del settore dell'edilizia in relazione ai due problemi oggi più drammatici: l'occupazione e i prezzi.

In questo contesto, la crisi dell'edilizia – settore a cui lo stesso tipo di sviluppo ha assegnato un ruolo di volano dell'economia nazionale – vede accentuati i suoi connotati di crisi strutturale, subisce le reazioni a catena che sono proprie del sistema economico quando esso viene intaccato anche in un punto e riflette, a sua volta, sull'intero sistema tutte le sue carenze, tutta la gamma dei problemi non tempestivamente risolti.

Alla luce di quanto è accaduto in questi ultimi mesi e di quanto è possibile prevedere in futuro, la legge sulla casa andrebbe rielaborata, non solo sotto il profilo quantitativo, nel senso di richiedere una diversa e maggiore dimensione degli investimenti pubblici, ma anche sotto quello qualitativo con l'adozione di misure rivolte alla diminuzione dei prezzi delle aree e dei materiali e la contemporanea diminuzione degli affitti.

Queste esigenze sono tanto più valide proprio perché la casa, essendo un bene di consumo sociale, si colloca fra i principali fattori di rilancio della domanda interna ai fini della difesa dell'occupazione e del soddisfacimento della domanda sociale attraverso il rilancio di una nuova produzione qualificata anche nel settore in esame.

Ovviamente noi non chiediamo un rifacimento della legge, perché non facciamo astrazione dai problemi immediati delle masse popolari, dai reali rapporti di forza e dalla necessità di non offrire spazi ai nemici delle riforme, a quanti vorrebbero affossare anche questa legge: anzi ribadiamo che siamo interessati alla più rapida conclusione del cammino della legge, possibile se un'intesa tra le forze politiche apre la strada alla introduzione di miglioramenti al testo votato al Senato, riconosciuti necessari anche da parte della maggioranza della IX Commissione e dalla relazione degli onorevoli Achilli e Degan.

Per questi motivi il gruppo dei deputati comunisti presenterà emendamenti selezionati che investono:

la democratizzazione degli IACP; i poteri dei comuni in materia di esproprio e di affitto, il ruolo della cooperazione;

la eliminazione degli ostacoli frapposti alle procedure di esproprio e il potere di intervento dei comuni nei centri storici e nelle aree di espansione.

Questo nostro comportamento corrisponde alle richieste dei lavoratori, alle tensioni presenti tra i cittadini, alla lotta e alla mobilitazione delle masse popolari protese unitariamente a sbarrare la strada al disegno di quelle forze economiche e politiche che tentano di preservare un meccanismo di sviluppo fondato sul profitto, sulle rendite parassitarie e sullo sfruttamento delle risorse materiali e morali del paese.

BUSETTO E TODROS, *Relatori di minoranza.*