N. 3199-*bis*-C-*quater*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(RELATORE **QUILLERI**, *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 7 ottobre 1971

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'esame lungo e travagliato della rifoma per la casa non è servito a rendere il provvedimento migliore né per quanto riguarda la sua impostazione, né per quanto riguarda la sua funzionalità.

Le critiche e le osservazioni mosse durante il dibattito sia alla Camera, sia al Senato non si sono trasformate in effettive modifiche che potessero dare al provvedimento una configurazione più accettabile. Né le critiche sono venute solo da parte delle opposizioni. Per comprendere come unanimi siano le riserve e le critiche al provvedimento basta leggere la relazione Togni svolta al Senato, le riserve di legittimità costituzionali avanzate dalla Commissione Giustizia dell'altro ramo del Parlamento, le conclusioni della relazione di maggioranza presentata ora all'Assemblea, dove di fronte ad una inconcepibile impossibilità di migliorare il provvedimento si ripiega su un impegno, non si sa quanto sicuro e vincolante, a valutare criticamente le prime fasi di applicazione della legge per far fronte con opportuni provvedimenti legislativi alle difficoltà che certamente sorgeranno. In pratica, ci troviamo di fronte a una legge sorta al di fuori del Governo ed imposta al Governo ed al Parlamento per motivi politici che nulla hanno a che vedere con gli effettivi problemi del settore abitativo che bisognerebbe risolvere. Né la mancata soluzione di tali problemi deriva dalla mancanza di un'adeguata analisi. Da tutto il dibattito che si è svolto al Parlamento risulta evidente che nessuno si sente di avallare questa riforma, ma ognuno attende che sia qualcun altro ad opporsi a tale riforma e ad avanzare proposte alternative anche se poi il Governo e la maggioranza pongono il veto a qualsiasi modifica.

Così è stato quando questa Assemblea ha approvato per prima volta la legge: tutti speravano che essa sarebbe stata migliorata dal Senato. Così è stato durante il dibattito in Commissione al Senato, per cui la legge è stata approvata in attesa che le modifiche fossero apportate in Assemblea, e così è stato pure all'Assemblea del Senato ed ora di nuovo alla Camera. In pratica, è una legge imposta al Parlamento ed imposta non solo ai partiti d'opposizione, ma anche a quelli che formano la maggioranza governativa. Solo così si spiega come tante incongruenze della legge, tante norme di sicura illegittimità costituzionale possano essere state approvate, nonostante le critiche svolte ed avanzate dai vari settori politici e non sempre da quelli dell'opposizione; solo così si spiega il netto rifiuto di accogliere qualsiasi emendamento migliorativo proposto in sede di esame da parte della Commissione competente.

* * *

Già in occasione del primo esame del provvedimento, noi avevamo dimostrato con una dettagliata relazione all'Assemblea l'impostazione demagogica della riforma, l'attentato ad alcuni diritti fondamentali dei cittadini sanciti e protetti dalla Costituzione, l'inoperatività del provvedimento sia per quanto riguarda la pianificazione del territorio, sia per quanto riguarda l'attività costruttiva pubblica e privata, l'insufficienza dei fondi e delle strutture predisposte per l'edilizia sovvenzionata, le conseguenze negative che il provvedimento avrebbe avuto su tutta l'attività di edilizia residenziale e, quindi, sulle condizioni abitative del nostro paese.

Nella stessa relazione avevamo evidenziato i reali problemi insediativi e abitativi del paese indicando i mezzi più idonei per risolverli contemperando le esigenze pubbliche con quelle dei privati cittadini. A tale rela-

zione logicamente rinviamo per quanto concerne la nostra concezione di una corretta riforma della casa aderente ai reali bisogni dei cittadini e soprattutto dei lavoratori e dei cittadini meno abbienti.

Quello che ci preme qui rilevare è come di fronte ad una legge volutamente demagogica e aderente solo ai princìpi di un socialismo di marca massimalista e populista oramai sorpassati, per lo meno nel mondo occidentale, nessun gruppo politico della maggioranza abbia sentito il dovere di imporsi per attuare una riforma coerente con la nostra società libera e democratica così come essa è garantita dalla Costituzione. Si è preferito scendere al compromesso di piccole modifiche che nulla tolgono al carattere ed all'impostazione della riforma. Compromessi che hanno servito solo per conclamare l'ottenimento di risultati che in effetti non ci sono stati.

* * *

È stata mantenuta, nonostante le critiche e le osservazioni svolte, l'amplia sfera di espropri da parte dell'autorità pubblica. Espropri che non si limitano alle aree necessarie per l'edilizia pubblica e sovvenzionata, ma investono le zone di espansione, le zone destinate ad insediamenti produttivi giù giù scendendo fino agli immobili necessari per i parchi nazionali.

L'amplia sfera degli espropri è nettamente in contrasto sia con l'intervento pubblico nel campo edilizio previsto dal disegno di legge, sia con le reali capacità dell'edilizia pubblica. Nel disegno di legge si prevede che l'edilizia pubblica possa soddisfare il 25 per cento del fabbisogno totale di abitazioni, ma tale dato è giustamente ridimensionato al 15 per cento dal documento programmatico preliminare predisposto per il quinquennio 1971-75 dal Ministero del bilancio e della programmazione economica. Ci chiediamo come possa soddisfare l'edilizia privata l'85 per cento del fabbisogno complessivo di abitazioni se con le norme previste dalla riforma le aree soggette all'esproprio possono raggiungere fino al 70 per cento del fabbisogno complessivo lasciando, quindi, all'edilizia privata libera appena il 30 per cento del complesso di aree destinate all'edilizia residenziale e per di più prive di qualsiasi strumento urbanistico che le renda effettivamente utilizzabili.

Parimenti immutata è rimasta la determinazione delle indennità, nonostate che fossero stati avanzati fondati dubbi di legittimità costituzionale sia per quanto riguarda la congruità dell'indennità stessa, sia per quanto riguarda il mancato riferimento all'effettivo valore del bene espropriato. Con la scusa di colpire la speculazione fondiaria, in realtà si vengono a colpire indiscriminatamente tutti i possessori dei terreni e, quindi, in primo luogo, coloro che su tali terreni svolgono una attività lavorativa o imprenditoriale. Né per queste ultime categorie si è previsto un indennizzo per la cessazione dell'attività da esse svolta sul terreno espropriato. Un'indennità supplementare a quella di esproprio è stata prevista solo per alcune categorie: coltivatori diretti, mezzadri e fittavoli ed in modo del tutto disancorato dall'effettivo danno che essi riceveranno dall'espropriazione stessa.

Né le modifiche apportate dal Senato per quanto riguarda la determinazione delle indennità per le aree edificate e il diritto di prelazione da parte dei comuni quando venga a cessare l'interesse pubblico all'esproprio hanno migliorato questa parte del provvedimento. Per le aree edificate l'indennizzo continuerà ad essere basato sul valore agricolo dell'area e sul valore dell'immobile che, prescindendo dalla localizzazione e, quindi, dalla utilizzazione, sarà bassissimo.

Il limite di 180 giorni posto al comune per esercitare il diritto di prelazione sul bene espropriato per cui venga a cessare l'interesse pubblico che ne aveva determinato l'espropriazione, non modifica né attenua l'illegittimità della norma. È, infatti, evidente che il diritto di prelazione da parte del comune continua a non essere giustificato da alcun interesse pubblico e, quindi, l'esproprio stesso continua a rimanere del tutto illegittimo.

* * *

Neppure la parte del provvedimento che ha acceso le più aspre polemiche e i più duri contrasti tra le stesse forze della maggioranza governativa risulta sostanzialmente modificata dall'esame parlamentare e dagli accordi extra parlamentari che hanno influenzato le modifiche al provvedimento.

Il regime giuridico fondamentale dei suoli espropriati in base alle norme della riforma della casa che interessa oltre l'80 per cento del fabbisogno di aree per insediamenti abitativi e produttivi è ancora, nonostante alcune deroghe, basato sulla concessione del semplice diritto di superficie. Era questo il principio fondamentale del primitivo testo della riforma e tale è rimasto nel provvedimento come modificato prima dalla Camera e poi dal Senato. Anche se l'introduzione di questo prin-

cipio generale è stato accompagnato con alcune deroghe, esse in realtà non intaccano il principio generale della concessione del semplice diritto di superficie, ma costituiscono delle semplici concessioni del tutto provvisorie e scarsamente operative. Anzi, si può dire che durante la discussione al Senato di fronte ad un leggero aumento della percentuale di aree espropriate nell'ambito dei piani di zona della legge n. 167 che può essere data in proprietà, si sono avuti numerosi altri peggioramenti come l'abolizione del limite minimo per le aree da cedere in proprietà nell'ambito delle zone aventi prevalenti destinazioni non residenziali e come pure gli ulteriori vincoli posti alla disponibilità degli alloggi costruiti su aree cedute in proprietà.

I vincoli posti dal Senato alla disponibilità dell'alloggio costruito su area ceduta in proprietà, sono tanto pesanti da mettere in discussione lo stesso concetto di proprietà dell'alloggio. Infatti, sull'alloggio non può costituirsi alcun diritto reale di godimento per un periodo di tempo di dieci anni dal rilascio della licenza di abitabilità. È sperabile che ciò non voglia dire che non possa nemmeno accendersi su tale immobile ipoteca perché in tal caso non vi sarebbe nessun istituto che potrebbe finanziare tale tipo di costruzione Dopo i dieci anni si può provvedere all'alienazione di tale alloggio o alla costituzione di diritti reali solo al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale e in favore di soggetti aventi requisiti per l'assegnazione di alloggi economici. Ma non basta. Dopo venti anni dal rilascio della licenza di abitabilità, il proprietario dell'alloggio può disporre di esso solo se verserà al comune la differenza tra il valore dell'area al momento e il prezzo a suo tempo pagato.

Appare evidente come tali norme specialmente se riferite, come esse sono, a categorie di lavoratori e di ceti economicamente deboli non sono norme di garanzia, ma norme inspiegabilmente punitive. Esse non tengono conto del fatto che il proprietario molte volte ha necessità di affittare o di vendere l'alloggio per procurarsene un altro in un'altra sede e che, quindi, o gli si dà il diritto di ottenere altro alloggio in proprietà in tale nuova sede e, secondo le nuove esigenze, accreditandogli quanto già pagato ovvero si tolgano all'assegnatario quei benefici che originariamente gli erano stati riconosciuti.

Un'osservazione tanto ovvia che compare nella stessa relazione di maggioranza senza tuttavia che si ponga alcun rimedio alla incongruenza lamentata. In effetti, tutto il provvedimento è diretto contro la proprietà della casa ed è logico perché il provvedimento è diretto a fare della casa un servizio pubblico controllato sia per quanto riguarda gli investimenti, sia per quanto riguarda la concessione dall'autorità pubblica con tutte le conseguenze che tale sistema comporta.

In sostanza, anche sul piano operativo e non solo sul piano ideologico e di indirizzo, le modifiche apportate dal Senato sembrano del tutto irrilevanti. A nulla serve elevare dal 15 al 20 per cento il limite minimo e dal 30 al 40 per cento il limite massimo delle aree da cedere in proprietà quando si creano norme che impediranno l'assegnazione in proprietà degli alloggi economici e popolari o, comunque, quando svuotano tale diritto di ogni suo reale contenuto.

* * *

La riforma della casa è stata presentata all'opinione pubblica e soprattutto ai lavoratori come il metodo più efficace per risolvere il problema dell'abitazione senza entrare nei particolari della riforma e senza rivelare che in effetti la riforma non potrà aggiungere nemmeno una stanza a quelle che si sarebbero potute realizzare se i fondi già a disposizione fossero stati interamente e prontamente utilizzati per lo scopo per cui erano stati raccolti e stanziati. Ma anche nell'indicare il volume di realizzazioni possibili la riforma è non solo inesatta, ma completamente falsa.

Nella relazione al progetto originario e nelle dichiarazioni dei ministri competenti si parlava di un fabbisogno complessivo di abitazioni, nel triennio 1971-75, pari a 1,5 milioni di alloggi soddisfatto per il 25 per cento dall'edilizia pubblica e per il restante 75 per cento dall'edilizia privata. In effetti i 2.400-2.500 miliardi di investimenti pubblici nel settore dell'abitazione previsti dalla riforma sarebbero sufficienti appena il 16 per cento degli investimenti complessivi necessari nel settore. Ed appunto al 15 per cento degli investimenti nel settore edilizio fa ascendere l'intervento pubblico il programma economico predisposto dal Ministero del bilancio per il quinquennio 1971-75. Ma anche tale percentuale di investimenti pubblici risulta del tutto illusoria per quanto riguarda il triennio 1971-75 cui si riferivano le norme operative della riforma. Già durante il primo esame del provvedimento noi rilevammo come il programma di investimenti di riforma non tenesse conto dei tempi tecnici e burocratici per la programmazione degli interventi, per il reperimento dei fondi, per il reperimento e l'urbanizzazione delle

aree, eccetera, e osservavamo che « sarà già molto se il settore potrà investire nei prossimi due anni 1972-73 mille miliardi che tradotti in abitazioni significano circa 80 mila alloggi nel triennio 1971-73 ».

Questa nostra previsione trova oggi conferma nel documento programmatico preliminare che prevede per il triennio in questione investimenti pubblici nel settore abitativo per 1.150 miliardi. Se si considera che lo stesso documento prevede un investimento complessivo medio nell'edilizia di 2.200 miliardi l'anno è facile constatare come l'intervento pubblico rappresenti appena l'8 per cento degli investimenti totali necessari nel triennio. Percentuale di poco superiore a quella pure bassissima realizzata in questi ultimi anni, nonostante che proprio nella carenza dell'intervento pubblico nel settore siano individuate da tutti le cause degli scompensi e delle deficienze riscontrabili nel settore delle abitazioni.

Ma né la riforma per la casa, né il programma economico nazionale il quale prevede un investimento complessivo nel settore abitativo di 4.400 miliardi all'anno tengono conto che la struttura della riforma non solo non aumenterà l'intervento pubblico nel settore delle abitazioni, ma impedirà al settore edilizio privato di svolgere una funzione compensativa che finora bene o male ha svolto, abbassando l'indice di affollamento e predisponendo una struttura abitativa adeguata al fabbisogno del paese.

Pertanto, è prevedibile come prima conseguenza della riforma – e i prodromi già si vedono nei dati statistici relativi ai lavori iniziati – un forte calo dell'attività edilizia con conseguenze deteriori per quanto riguarda l'occupazione e la situazione dell'abitazione nel nostro paese.

Di tale realtà si rendono tutti conto, anche il relatore per la maggioranza il quale già prevede la possibilità di varare nuove leggi che eliminino le incongruenze e gli errori della riforma: ma perché non agire ora per dare al paese una vera riforma della casa capace di soddisfare le esigenze abitative di tutti i cittadini e soprattutto dei lavoratori e dei ceti meno abbienti ? Evidentemente, oggi come oggi, è maggiormente a cuore della maggioranza governativa l'affermazione di astratte concezioni ideologiche che il reale benessere dei cittadini.

QUILLERI, *Relatore di minoranza.*