

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

7^a COMMISSIONE

(Lavori pubblici, Trasporti, Poste e telecomunicazioni, Marina mercantile)

MERCOLEDÌ 28 MARZO 1962

(94^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente CORBELLINI

INDICE

DISEGNO DI LEGGE:

« Autorizzazione di spesa per la concessione, ai sensi del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni ed integrazioni, di contributi in annualità per la costruzione di case popolari » (1755)
(D'iniziativa dei senatori Angelilli ed altri)
(Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	Pag. 1737, 1748, 1749
ANGELILLI	1749
BUIZZA	1744
CROLLALANZA	1739, 1740, 1741, 1744, 1748
GENCO	1743, 1744
GOMBI	1744
OTTOLENGHI	1746
RESTAGNO, <i>relatore</i>	1738, 1746
ROMANO	1748
SACCHETTI	1741, 1742, 1747, 1748
SULLO, <i>Ministro per i lavori pubblici</i>	1740, 1741, 1742, 1747, 1748

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Bardellini, Buizza, Cervellati, Corbellini, Crollalanza, Florena, Focaccia, Gaiani, Genco, Gombi, Im-

periale, Ottolenghi, Restagno, Romano Domenico e Sacchetti.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Amigoni e Angelini Armando sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Vaccaro e Angelilli.

Intervengono il Ministro dei lavori pubblici Sullo ed il Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Spasari.

GAIANI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Angelilli ed altri: « Autorizzazione di spesa per la concessione, ai sensi del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni ed integrazioni, di contributi in annualità per la costruzione di case popolari » (1755)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge di

iniziativa dei senatori Angelilli, Menghi, Baldini, Criscuoli, Pignatelli, Militeri, Guidoni, Indelli, Conti, Samek Lodovici e Vaccaro: « Autorizzazione di spesa per la concessione, ai sensi del testo unico 28 aprile 1938, numero 1165, e successive modificazioni ed integrazioni, di contributi in annualità per la costruzione di case popolari ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

R E S T A G N O, *relatore*. Onorevole Ministro, onorevoli senatori, il disegno di legge presentato dai senatori Angelilli ed altri, si propone di andare incontro ad un'esigenza fortemente sentita in tutto il Paese, quella cioè di provvedere prontamente per la costruzione di case a tipo popolare da parte di istituti, cooperative, eccetera, in attesa dell'annunciata legge organica sull'edilizia popolare, che dovrebbe regolare tutta la materia.

A questo riguardo è indispensabile ricordare che la carenza di fondi destinati a tale finalità — altamente sociale — si trascina da troppo tempo, in quanto è venuta a mancare ogni possibilità di intervento statale nel settore delle costruzioni delle case popolari, essendo esauriti i fondi disponibili.

Molto opportunamente gli onorevoli senatori proponenti, l'11 novembre 1961, hanno presentato il disegno di legge che è oggi al nostro esame e che propone lo stanziamento di tre miliardi in contributi in annualità, a partire dall'esercizio finanziario 1962-63 per la durata di anni 35, e cioè fino al 30 giugno 1997, con il quale sarebbe possibile riprendere l'invocata attività in tale settore.

Con questo stanziamento si avrebbe la possibilità di realizzare nuove costruzioni per l'ammontare di circa lire 75 miliardi.

Il disegno di legge, che si riferisce al testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, altro non è se non la ripetizione di un provvedimento presentato alla Camera dei deputati il 22 settembre 1960 dal predecessore del ministro Sullo, l'onorevole Zaccagnini, disegno che divenne legge il 26 ottobre 1960 con il numero 1327.

L'efficacia di tale legge venne limitata all'esercizio 1960-61 per cui con il 30 giugno 1961 è venuta nuovamente a mancare la pos-

sibilità di interventi statali nel settore della costruzione di case popolari.

È superfluo, credo, soffermarci sulla utilità di questo provvedimento, nonché sulla grande attesa determinatasi nel mondo dell'edilizia popolare e specialmente nei vari enti ed istituti, e nelle cooperative edilizie, ai quali hanno interesse categorie di persone particolarmente benemerite che da molti anni attendono provvidenze per la costruzione dei sospirati alloggi.

Come relatore del provvedimento, ho ricevuto da molte parti sollecitazioni motivate per l'approvazione.

Purtroppo, alla lunga attesa per questo provvedimento è seguita una delusione profonda quando, nel dicembre scorso, esso non poté essere approvato per il parere contrario della Commissione finanze e tesoro relativamente alla copertura del primo contributo annuale.

Ora, il provvedimento è al nostro esame e mi auguro che, anche con l'appoggio del ministro Sullo, possa essere finalmente varato.

Qual'è stato lo scoglio che ha bloccato l'esame del provvedimento?

La 5ª Commissione ha espresso il seguente parere:

« La Commissione finanze e tesoro deve rilevare, in merito al provvedimento in oggetto, che è stato preannunciato un disegno di legge organico sull'edilizia popolare ed economica, al quale riterrebbe opportuno si facesse capo per regolare questo importante settore, tanto più che il provvedimento in esame impegnerebbe per oltre 30 anni il bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda poi la copertura dell'onere finanziario, ammontante, per l'esercizio 1962-63, a lire 3 miliardi, deve rilevare come non si possa ritenere idoneo il riferimento al fondo globale per l'esercizio 1962-1963 non avendo ricevuto, il provvedimento, l'assenso di un ramo del Parlamento entro la fine del decorso 1961, ragione per cui occorrerebbe far riferimento all'esercizio finanziario 1963-64 ».

Mi permetto di fare una breve osservazione circa la prima questione sollevata, che

cioè il provvedimento non sarebbe opportuno essendo stata preannunciata una legge organica sull'edilizia popolare ed economica.

Siamo tutti d'accordo che non sarà certamente un provvedimento della portata di questo in discussione che potrà risolvere un problema così ampio com'è quello dell'edilizia popolare; è anche vero però che non tutto si potrà rimandare fino all'approvazione di un provvedimento organico che regoli l'intera materia.

Se qualcuno ci potesse assicurare che questo avverrà tra breve, sarebbe un'altra cosa, ma credo che neanche il Presidente del Consiglio dei ministri ci possa dire una cosa del genere; di conseguenza, ritengo che la prima osservazione fatta dalla Commissione finanze e tesoro non sia del tutto pertinente e penso, pertanto, che oggi sia nostro dovere affrontare l'esame di questo provvedimento.

Per quanto riguarda la copertura dell'onere finanziario che, per l'esercizio 1962-63, ammonterebbe a lire tre miliardi, la Commissione finanze e tesoro ritiene che sarebbe opportuno far riferimento, anziché a tale esercizio finanziario, a quello successivo.

Per parte mia, non avrei alcuna difficoltà a presentare un emendamento nel senso indicato, ma non so se l'onorevole Ministro sarà d'accordo sullo spostamento di decorrenza, per cui gli esercizi finanziari 1962-63 e 1966-67 sarebbero rispettivamente differiti di un anno.

Dopo aver ascoltato quanto l'onorevole Ministro avrà da dirci in materia, mi auguro che il disegno venga approvato nella sua attuale formulazione ma, se questo proprio non sarà possibile, ritengo che potremmo aderire alla proposta della 5^a Commissione ed io stesso presenterò gli emendamenti necessari.

C R O L L A L A N Z A . Sull'opportunità di assicurare un nuovo finanziamento per riprendere la costruzione di case economico popolari mi pare non possano sorgere dubbi, perchè effettivamente la fame di case da parte della categorie meno abbienti di cittadini è notevole.

Molti istituti ed enti per le case popolari sono completamente senza fondi e pertanto,

se non verranno loro concessi finanziamenti, dovranno fermare la loro attività.

A parte questa considerazione generale, ritengo però che tutta l'impostazione del provvedimento in esame sia sbagliata e lo sia, starei per dire, da un punto di vista — prima di tutto — di grammatica legislativa.

Infatti, mentre all'articolo 2 si parla di una somma complessiva di 105 miliardi occorrente per il pagamento dei contributi previsti dall'articolo 1, all'articolo 1, viceversa, si fa preciso riferimento ad uno stanziamento di lire 3 miliardi per l'esercizio 1962-63 per finanziare enti, cooperative e società che costruiscono case popolari.

Evidentemente, con l'articolo 2 si è voluto assicurare un finanziamento anche per gli esercizi successivi a quello 1962-63, ma non è quella adottata la forma più idonea per raggiungere tale scopo.

Devo inoltre aggiungere che mi lascia perplesso l'entità massiccia del finanziamento, che si protrarrà per 35 anni; così come devo rilevare che se è vero, come è vero, che è allo studio il riordinamento di tutta la materia riguardante l'edilizia economico-popolare con criteri più aderenti alle esigenze di oggi e con una casistica più vasta di interventi dello Stato oltre quelli tradizionali, non si capisce per quale motivo si dovrebbe annunciare all'opinione pubblica il cospicuo stanziamento di 105 miliardi per l'edilizia popolare.

In realtà, in considerazione del fatto che la presentazione del disegno di legge generale non è imminente, anche se ritengo che i tempi verranno accelerati per la dinamicità del ministro Sullo, sarebbe sufficiente ora — a titolo cautelativo — assicurare un finanziamento al massimo per tre, quattro esercizi, perchè è da escludersi che, in tale periodo, pur con le tante difficoltà da superare, non venga approntata la legge organica che regoli la materia.

Mi auguro poi che il provvedimento organico non sia tale solo nella impostazione dei principi e delle finalità che si vogliono raggiungere, ma anche dal punto di vista finanziario, preveda cioè un ciclo di attività, per un certo numero di esercizi, con mezzi adeguati.

E però necessario che il Governo si impegni a non lasciar passare molto tempo prima di sottoporre al Parlamento questo provvedimento, con il quale, onorevole Ministro, si dovrà finalmente concentrare nel Ministero dei lavori pubblici tutta l'attività in materia di edilizia economica e popolare.

Lei, signor Ministro, proviene dal Ministero del lavoro dove trovò, a suo tempo, in eredita l'I.N.A.-Casa. Ora io non intendo sollevare in questa sede tutte le critiche che fondatamente si potrebbero portare a quella gestione; è però evidente che se l'esperienza può fornirci qualche insegnamento, essa deve oggi consigliarci di inquadrare ogni ulteriore attività di tale ente — e, se non sbaglio, il disegno di legge che lo riguarda porta proprio il suo nome — in un provvedimento organico che consideri tutta l'edilizia economica e popolare.

Dirò di più: un provvedimento di questo genere non deve solo preoccuparsi di assicurare finanziamenti agli enti pubblici che costruiscono case economiche e popolari, ma deve anche preoccuparsi di stimolare l'iniziativa privata, ed impegnarla a costruire case destinate al popolo senza cedere alla speculazione. Io sono certo che il giorno in cui assicurassimo ai costruttori privati la possibilità di usufruire di contributi purché costruiscano case di tipo popolare, l'iniziativa privata potrebbe costruire un numero di alloggi popolari altrettanto rilevante che gli enti pubblici, e noi potremmo risolvere in un circoscritto numero di anni, in maniera adeguata, se non definitivamente, i problemi del settore.

Sottopongo queste mie considerazioni all'attenzione dell'onorevole Ministro e dei colleghi, dichiarando nello stesso tempo che da parte mia non vi è alcuna intenzione di creare difficoltà ed impedimenti a che si colmino intanto le lacune esistenti in materia, dal punto di vista finanziario, per una rapida ripresa delle costruzioni.

S U L L O, *Ministro dei lavori pubblici*. Affinchè la discussione sia esattamente in quadrata con la conoscenza dei termini precisi della questione debbo ricordare che il Presidente del Consiglio ha fatto delle di-

chiarazioni in tema di edilizia economica e popolare; dichiarazioni che cercherò di riassumere come segue.

È all'esame del Parlamento un disegno di legge, che il Governo attuale ha ereditato da quello precedente e che mantiene, sull'I.N.A.-Casa. A tale disegno di legge, ed all'atteggiamento che il Parlamento assumerà in materia, è subordinata ogni altra strutturazione e modificazione della legislazione concernente l'edilizia popolare, sia per quanto riguarda il testo unico del 1938, sia per quanto riguarda la legge n. 640 sulle case malsane; per questa ragione il Governo non può ancora adottare provvedimenti organici. Si potranno, tutt'al più, adottare dei provvedimenti provvisori che riguardino le cooperative, o gli istituti per le case popolari, o le case malsane, ma per poter adottare provvedimenti a largo respiro è necessario, ripeto, attendere il giudizio che il Parlamento darà sul disegno di legge concernente l'I.N.A.-Casa, disegno di legge che ho io stesso presentato quando ero Ministro del lavoro e nel quale si è tenuto conto delle critiche avanzate dall'opinione pubblica per la mancanza di una unità di indirizzo in materia. Con esso è stata costituita, tra l'altro, una giunta di coordinamento col Ministero dei lavori pubblici, che può darsi non sia però giudicata sufficiente ad assicurare l'auspicata unità di indirizzo.

Ripeto quindi ancora una volta che, perchè il Governo possa presentare un disegno di legge a carattere generale sull'edilizia economica e popolare o sulle case malsane, è necessario vedere quale orientamento adotterà il Parlamento discutendo il provvedimento sull'I.N.A. Casa.

C R O L L A L A N Z A. Ma per far questo occorreranno dei mesi!

S U L L O, *Ministro dei lavori pubblici*. Quando fu presentato per la prima volta il provvedimento sull'I.N.A.-Casa, di mesi dovettero passarne nove, prima di giungere alla conclusione. Ora io mi auguro che anche questa volta l'esame del disegno di legge in materia non superi tale lasso di tempo, poiché tra nove mesi saremo in dicembre, cioè

al limite delle elezioni politiche del 1963. Io farò il possibile, anche indipendentemente dal disegno di legge suddetto, perchè le più immediate necessità in materia vengano soddisfatte: di qui, appunto, la necessità di provvedimenti « tampone », di provvedimenti transitori come quello oggi in esame che, presentato per l'anno precedente dal Governo, è stato successivamente ripreso dall'iniziativa parlamentare. Se tale provvedimento non sarà approvato in questa sede riproporrò il problema in sede governativa.

Venendo al merito del disegno di legge in esame, mi sembra che si sia creato un equivoco di natura formale. L'articolo 1 fissa, per l'esercizio 1962-63, un limite di impegno di 3 miliardi di lire per il contributo dello Stato alla costruzione di case popolari. Ora, ad un tasso oscillante tra il 4, il 4,25, il 4,50 per cento, a tre miliardi di contributi corrispondono — con un moltiplicatore 20 o 22 — circa 60 miliardi; quindi ciò di cui il Ministero dei lavori pubblici potrà disporre in capitale darà sostanzialmente, in un esercizio, un totale di opere alquanto modesto, corrispondente appunto a 60 miliardi di lire.

Come si provvede ai contributi? Attraverso l'iscrizione effettuata 35 volte, per 35 annualità, dei tre miliardi. Tre per trentacinque dà come risultato 105; quindi la spesa complessiva sarà di 105 miliardi.

In realtà, come dicevamo dianzi, quello in esame è un provvedimento « tampone » che concerne un solo esercizio; che corrisponde, per così dire, ad una forma di indebitamento dello Stato per trentacinque anni. Facciamo l'ipotesi che si fosse invece provveduto attraverso l'emissione di un debito pubblico per 35 anni: si sarebbe dovuto allora iscrivere nel bilancio del tesoro, per un certo numero di anni, la rata di ammortamento, mentre con la forma usata nel disegno di legge l'iscrizione riguarda una sola annualità e va effettuata sul bilancio dei lavori pubblici.

C R O L L A L A N Z A . Allora, all'articolo 2, si dovrà parlare di onere relativo « alla annualità di cui al precedente articolo 1 ».

S U L L O , *Ministro dei lavori pubblici*. Se il senatore Crollalanza ritiene che si pos-

sa formulare meglio il concetto, io non ho nulla in contrario.

Quanto all'impegno finanziario del Ministero dei lavori pubblici, poichè — per le note ragioni di organicità — è necessario attendere di sapere quale posizione assumeranno i due rami del Parlamento nei riguardi dell'I.N.A.-Casa, bisogna attendere l'approvazione del relativo disegno di legge. Cosa fare, nell'attesa? Lasciare senza finanziamento gli enti e le cooperative che costruiscono case popolari? Lasciare da parte anche i privati i quali attingono a tali fonti di finanziamento? Deve essere la Commissione a decidere, in un senso o nell'altro.

S A C C H E T T I . Mi fa piacere che l'onorevole Ministro riduca la questione al provvedimento in discussione. Non per questo, però, le osservazioni di carattere generale attinenti ad un settore quale è quello dell'edilizia economica e popolare perdono efficacia.

Non è da oggi, e neanche da un anno, che da parte nostra, e da altri settori, è reclamata e proposta una politica determinata, anche e soprattutto alla luce di esperienze infelici dell'attuale legislazione; e vi era motivo di attendersi che, più che presentare un provvedimento « tampone », si sollecitasse la discussione attorno al progetto, o ai progetti, giacenti presso l'altro ramo del Parlamento, proprio per un esame complessivo degli orientamenti di carattere generale. È evidente che quando ci si trova di fronte a provvedimenti provvisori sorgono, onorevole Ministro, anche sulla base della esperienza, notevoli perplessità. Ed una perplessità, ad esempio, è quella causata dal fatto che non è stata ancora definita la questione del riscatto delle abitazioni. Anche se il provvedimento riguarda un solo anno, l'esperienza dell'anno passato ci ha condotti a questa conclusione: dai contributi concessi sulla base di precedenti leggi sono state escluse le cooperative a proprietà indivisa, che costituiscono, nell'ordine dell'organizzazione cooperativistica e dell'edilizia pubblica, una parte rispettabile, ad orientamento democratico molto importante.

Quindi, il fatto che si sia provveduto essenzialmente — o quasi esclusivamente — agli istituti di case popolari, il limitato intervento delle amministrazioni comunali, l'acquisizione delle aree e dei servizi, tutto ciò comporta che ci si trovi oggi di fronte ad un provvedimento limitato, la cui efficacia si ridurrà ulteriormente nell'anno che abbiamo dinanzi.

Tali considerazioni consiglierebbero altri provvedimenti, anche provvisori, per quest'anno; nonchè lo studio, dal punto di vista tecnico, del sistema migliore per ovviare almeno ad alcune fra le più importanti difficoltà, senza dover fermare tutto in attesa della definizione, da parte del Parlamento, di una politica organica di coordinamento.

Ella, onorevole Ministro, ha presentato, a nome del Governo precedente, un disegno di legge che porta la sua firma e anche da parte del nostro gruppo saranno sempre sostenuti quei principi generali di coordinamento, in esso contenuti, che sono un contributo, secondo il nostro orientamento, ad uno sviluppo organico dell'edilizia economico-popolare, che speriamo si verifichi al più presto.

Fatte queste considerazioni che cosa dire di fronte a questo provvedimento?

Credo che ci sia uno scoglio abbastanza serio da superare prima della sua approvazione anche se ci rendiamo conto che si corre il rischio, se l'*iter* del provvedimento non viene affrettato, di far mancare dopo il 30 giugno prossimo l'intervento statale nel settore delle costruzioni delle case popolari. Non si può però non prendere in considerazione l'osservazione di carattere finanziario sollevata dalla Commissione finanze e tesoro.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*.
Si potrebbe ovviare a tale obiezione tenendo presente un fatto.

Praticamente, quand'è che si concede il contributo? Il contributo si concede quando il progetto è stato approvato da un punto di vista tecnico, quando tutte le pratiche sono state concluse e quando, fatti gli appalti, si deve tener conto dello stato d'avanzamento.

Pertanto, se io adesso scrivo una lettera con la quale prometto, ad esempio, all'Istituto per le case popolari di Bologna il contributo statale su una spesa di mezzo miliardo, dal momento in cui compio questo atto a quello in cui vengono ultimate tutte le pratiche necessarie, passa almeno un anno di tempo.

Nel caso presente, anche se il finanziamento decorresse — come proposto dalla 5^a Commissione — a partire dall'esercizio 1963-64, il Ministro, concedendo il contributo prima del 30 giugno 1963, non creerebbe alcun inconveniente perchè l'importante, anche se il contributo viene dato in seguito, è averne l'autorizzazione.

SACCHETTI. Comprendo che tecnicamente ciò possa essere fatto, come del resto è già avvenuto per il passato, ma mi pare che si vada incontro ad inconvenienti amministrativi molto gravi, tanto più che alcuni istituti per le case popolari hanno ricevuto con molto ritardo il finanziamento non essendovi nella legge precedente la copertura necessaria.

Ad ogni modo, anche se l'onorevole Ministro ritiene che i vari ostacoli che presenta questo provvedimento possano essere superati, rimarrebbe sempre da fare un'osservazione: non sarebbe possibile approvare un disegno di legge provvisorio che si articolasse al massimo nel giro di due anni, invece di un provvedimento che per 35 anni inciderebbe sul bilancio dello Stato?

Bisognerebbe tener conto infatti, onorevole Ministro, non solo degli impegni di bilancio e della cristallizzazione di parte del bilancio stesso per 35 anni, ma anche delle modifiche che l'intervento pubblico nel campo dell'edilizia popolare riceverà con l'auspicata legge organica, che dovrà prevedere finanziamenti adeguati al fabbisogno.

Infatti, una critica che sempre è stata mossa, anche in passato, è quella che, se l'intervento statale non è sufficiente, i costi delle opere aumentano notevolmente per l'incidenza degli interessi.

Prima, però, di pronunciarci definitivamente in merito al disegno di legge, deside-

riamo avere dall'onorevole Ministro alcuni chiarimenti.

Anzitutto, quale criterio sarà seguito nella ripartizione dei fondi a partire da oggi? Cioè a dire, la precedenza nelle assegnazioni fatte dal Ministro continuerà ad essere data quasi esclusivamente agli istituti per le case popolari mentre quasi nulla andrà alle amministrazioni comunali e provinciali e nulla alle cooperative?

Richiamo l'attenzione su quanto avviene a Milano, Bologna, Genova e in altre città, dove la cooperazione a proprietà indivisa ha dato esempi di buona amministrazione e di ottima capacità costruttiva, superiori a quelli di moltissimi istituti per le case popolari.

Disponiamo, infatti, di una documentazione che dimostra come le cooperative di queste città abbiano comprato i terreni a prezzi ottimi e affittino a prezzi inferiori a quelli degli istituti per le case popolari, avendo la gestione più democratica che si possa immaginare, perchè i soci uniscono al contributo dello Stato anche una parte del loro risparmio personale, che amministrano con i criteri mutualistici e democratici previsti dal testo unico sulla cooperazione.

Vorrei ricordare, inoltre, che le cooperative sorte per dare una casa a molte categorie di lavoratori, i ferrovieri ad esempio, non hanno ricevuto neanche un centesimo dal provvedimento approvato l'anno scorso e questo fatto va sottolineato se è vero che ci troviamo in presenza di un Governo che, come ha detto l'onorevole Ministro, considera una svolta decisiva degli orientamenti nel campo dell'edilizia popolare come una delle componenti dei nuovi programmi democratici.

Le abitazioni costituiscono uno degli elementi essenziali della vita sociale e non si può non tener conto del loro costo, del luogo sul quale devono sorgere e degli scopi cui devono servire.

Se il provvedimento in esame non terrà conto della priorità da dare, nell'assegnazione dei contributi, alle amministrazioni comunali e provinciali, che conoscono perfettamente il bisogno effettivo di abitazioni e rendono conto all'opinione pubblica dei loro bilanci, se il provvedimento non terrà con-

to delle cooperative dei lavoratori che aspettano una casa, mi dite voi, onorevoli senatori, come si potrà, da parte nostra, capire lo spirito di un ennesimo disegno di legge « tampona » che segue l'indirizzo della vecchia politica?

Come si potrebbe approvare con tutta tranquillità un provvedimento limitato nella sua applicazione?

Si potrà obiettare che ciò che conta è che le case vengano costruite dagli istituti, ma questo non è sufficiente, onorevole Ministro, e lei stesso ha dimostrato di capirlo presentando lo schema del provvedimento per l'I.N.A.-Casa.

Quando ne ho avuta la possibilità, in Aula e fuori, ho sempre criticato, con una ricca documentazione, il modo di amministrare, di dirigere e di impegnarsi di questi istituti.

Concludendo, dichiaro che accetteremo un provvedimento parziale se sarà limitato ad un anno, al massimo a due, mentre chiediamo nel contempo al Ministro una svolta nella destinazione dei contributi statali che devono essere concessi a tutti gli enti democratici che costruiscono case secondo criteri rispondenti alle necessità dei lavoratori e secondo un piano organico, in modo che la spesa per l'alloggio, aggiunta a quella per i trasporti ad esempio, non incida per il 40 o il 45 per cento sulle entrate delle famiglie italiane.

G E N C O . Sono favorevole a questo provvedimento il quale, anche se ha una portata limitata, serve da collegamento tra finanziamenti passati e quelli che verranno.

Condivido alcune soltanto delle osservazioni fatte dal senatore Sacchetti, ma vorrei anch'io chiedere all'onorevole Ministro quale criterio verrà seguito nell'assegnazione dei fondi previsti da questo provvedimento ai vari enti ed istituti, con particolare riferimento alle cooperative a proprietà indivisa, ai comuni ed alle provincie.

La situazione abitativa del Paese è quella che è, e se c'è una zona in cui l'indice di affollamento supera non solo la media nazionale ma il coefficiente 2, questa è proprio l'Italia meridionale.

C R O L L A L A N Z A . In alcuni centri, come nella Bari vecchia, a Molfetta, eccetera, si supera addirittura il coefficiente 3!

G E N C O . Effettivamente da Napoli in giù, stavo per dire da Caserta in giù, si trovano situazioni veramente deprecabili; il senatore Sacchetti si è riferito alla situazione di Genova ma la Liguria, nel contesto nazionale, è tra le regioni più fortunate d'Italia, sotto questo profilo! Ora a me interessa questa ripartizione per zone. Nell'Italia meridionale la situazione è gravissima: è chiaro che col provvedimento in esame non sarà possibile sanarla, ma solo colmare qualche lacuna. Bisognerà quindi varare successivamente un disegno di legge a largo respiro che riveda tutta la politica edilizia.

In secondo luogo, prendendo lo spunto dal provvedimento, che ha dato la possibilità ai colleghi di avanzare tante pregevoli osservazioni, vorrei esprimere anch'io qualche considerazione. La legge istitutiva dell'I.N.C.I.S. consente di costruire le case per gli impiegati dello Stato solo nei capoluoghi di provincia. Ma gli impiegati non sono soltanto nei capoluoghi! Non intendo fare del campanilismo, ma solo come esempio desidero ricordare che nella mia città, su 46.000 abitanti, vi sono quattrocento o cinquecento impiegati dello Stato, tra professori, maestri, ricevitori del registro e impiegati addetti, procuratori delle imposte ed impiegati addetti, carabinieri e guardie di finanza. Perché quindi costruire le abitazioni solo nei capoluoghi? Non sono impiegati dello Stato anche coloro i quali operano in periferia? Io direi anzi che questi ultimi sono ancora più meritevoli, considerati i disagi che affrontano.

È necessario, quindi, affrettare i tempi per risolvere il problema dell'edilizia popolare. Ed è indubitato, onorevole Ministro, che allo stato dei fatti, nonostante si continui a fabbricare intensamente ad opera dell'iniziativa privata, chi trae vantaggio dalla situazione è solo la media borghesia; quella media borghesia che è in grado di pagare parzialmente la casa in contanti contraendo mutui per la differenza. Ora non è questa, è ovvio, l'edilizia popolare che bisogna attiva-

re, bensì quella rivolta alle classi meno abbienti.

Non vi è dubbio inoltre che, data la situazione abitativa del Paese — e in particolare delle zone del Mezzogiorno —, occorrono dieci, dodici milioni di vani di abitazione, per la costruzione dei quali non si dovrebbero impiegare più di dieci anni. È quindi necessario varare un piano per il quale lo Stato impieghi nel settore in questione una notevole parte delle sue possibilità finanziarie. Sono stato recentemente ad un congresso di lavoratori, dove ho sentito aspramente criticare, da persone qualificate, lo stanziamento di miliardi e miliardi per le autostrade. Ora è evidente che le autostrade sono di grandissima utilità...

G O M B I . Sono assai meno utili delle case!

G E N C O . Io direi che sono utili entrambe. Comunque la questione è superata poiché il programma per le autostrade è stato varato e sarà eseguito in quattro o cinque anni; ed è per questo che attendevo un'assicurazione da parte dell'onorevole Ministro sul problema delle abitazioni, dato che su tale problema avevo già posto l'accento due o tre anni fa, come relatore del bilancio dei lavori pubblici, ricevendo dai Ministri Togni e Zaccagnini l'assicurazione che era allo studio un programma a vasto respiro.

Vorrei pertanto che il Ministro, più che fare delle affermazioni generiche, ci dicesse ora senz'altro che si ha intenzione di varare al più presto tale programma. Con questo invito, dichiaro di approvare il disegno di legge.

B U I Z Z A . Dichiaro anch'io che voterò a favore del provvedimento.

G O M B I . Mi sembra che fino a questo momento l'orientamento seguito sia stato quello di discriminare le organizzazioni fra le più benemerite esistenti nel Paese. Le cooperative sono state cioè discriminate invocando esempi non edificanti; esempi meritevoli di ogni condanna morale e materiale,

siamo d'accordo, ma che non giustificano affatto un simile atteggiamento generico. Non si può colpire un'intera categoria per le malefatte di qualche suo appartenente; e questo è un principio che dovrebbe essere accettato non solo da noi, ma dai colleghi di tutti i settori, ed in particolare da quelli della maggioranza.

Io mi domando, a questo punto, se le dichiarazioni che sono state fatte abbiano o meno un significato. Come possono i nostri colleghi socialisti, socialdemocratici e democristiani accettare che si continui su questa strada, senza sentire la necessità di una dichiarazione esplicita che cancelli l'obbrobrio della discriminazione nei confronti delle cooperative?

Noi chiediamo ora, oltre alla suddetta dichiarazione, che vengano concessi dei fondi. Io spiegherò il motivo della mia richiesta che, da particolare, può divenire generale ed interessare tutte le situazioni analoghe esistenti.

A Cremona sono state costituite due cooperative di ferrovieri, i cui componenti — si badi bene — appartengono a tutte le correnti politiche. Tali cooperative hanno acquistato il terreno dell'Azienda ferroviaria, nell'illusione di poter utilizzare quei fondi che — come spiegava il collega Sacchetti — di anno in anno l'Amministrazione dei lavori pubblici devolve a quella dei trasporti, ma si sono trovate di fronte ad altre cooperative costituite in precedenza. Quindi, sono venute a crearsi delle situazioni estremamente penose per chi aveva creduto di svolgere determinate operazioni non per speculazione, ma per necessità.

Certo esistono grandi sperequazioni tra il Nord e il Sud, e noi settentrionali siamo i primi a riconoscerlo. Ma in questo regime, in cui la situazione economica del Paese si evolve con punte che voi definite miracolose, non si fa altro che accentuare gli squilibri già esistenti, non solo tra Nord e Sud, ma fra zona e zona dello stesso Nord. Cremona si trova in quella zona padana che dovrebbe, grosso modo, essere presa come esempio di buon coefficiente di abitazioni. Ebbene, nell'ambito degli agenti ferroviari, su mille agenti il settanta o l'ottanta per cento è co-

stretto a vivere fuori della città, dove svolge il servizio, per la mancanza di alloggi. Da venti o trenta anni l'Amministrazione ferroviaria non ha costruito che dodici abitazioni, di cui due per nostro intervento; oltre a trasformare gli ambienti che ospitavano l'ex Ente risi — essendo venuta meno l'immigrazione delle mondine — adattando qualche locale per alcuni funzionari.

L'Amministrazione ferroviaria, in proprio, cioè distaccata dal Ministero dei lavori pubblici, elabora i suoi piani e costruisce le case. Questa potrebbe essere un'ottima cosa perchè in tal modo si andrebbe incontro ai più seri e più risparmiatori tra i funzionari. Cosa è accaduto invece ai componenti le cooperative in questione? Hanno impegnato i loro piccoli risparmi, quattro o cinquecentomila lire, in un investimento che non dà alcun frutto. L'Amministrazione non provvede, le case non vengono costruite, ed essi sono costretti a continuare a pagare un affitto, mentre i loro capitali rimangono immobilizzati.

La questione, onorevole Ministro, riguarda anche il suo Dicastero, in relazione ai fondi che da questo vengono trasferiti al Ministero dei trasporti. Ed io non potrò concedere la mia approvazione al disegno di legge se da parte sua non si darà una precisa assicurazione sull'eliminazione delle discriminazioni al fine di concedere una possibilità obiettiva, alle cooperative cui ho accennato come alle altre, di poter ricorrere alle fonti di finanziamento previste dal provvedimento.

Aggiungerò che a Cremona si verifica in piccolo la situazione esistente nell'area nazionale e denunciata dal collega Genco. I funzionari provenienti da altre città non hanno alcuna possibilità nè speranza di ricevere una sistemazione decorosa, mentre sarebbe doveroso che l'Amministrazione venisse incontro a chi è costretto ad affrontare dei sacrifici.

Tutto ciò non può non apportare conseguenze nel servizio. Come abbiamo già dichiarato in Aula, non si possono fare le percentuali dei morti! È un obbrobrio, questo, cui la nostra coscienza si ribella. Le percentuali possono essere calcolate quando si tratti di profitti, ma quando muoiono delle perso-

ne non c'è percentuale che tenga. Se muore anche un solo cittadino, per colpa diretta dell'Esecutivo, questo non può non farci insorgere indignati! Com'è possibile incolpare dei disastri che si verificano dei poveri disgraziati, i quali sono costretti ad alzarsi alle quattro del mattino e a percorrere decine di chilometri in bicicletta per portarsi sul luogo di lavoro? A quali ripari è corsa l'Amministrazione per metterli in condizione di approfittare del riposo e del conforto familiare?

Ritengo pertanto — e sono certo che i colleghi della maggioranza sono d'accordo con me — che il Ministro dei lavori pubblici debba assumere in questa sede l'impegno preciso di sovvenzionare adeguatamente le cooperative come tutti gli altri enti, annullando — anche in armonia con le dichiarazioni programmatiche del nuovo Governo — quanto era stato affermato dal suo predecessore.

O T T O L E N G H I . Vorrei dire che il mio voto sarà favorevole a questo provvedimento solo come espressione di fiducia verso il Governo ed il ministro Sullo, il quale ha dato assicurazioni che ci auguriamo vengano mantenute.

Mi devo però richiamare a quanto già altre volte ho detto, che cioè sono contrarissimo — come sistema di politica legislativa — a questo genere di provvedimenti « tampone » e a tutti i disegni di legge a carattere provvisorio, perchè un mosaico di leggi non costituisce mai un insieme organico.

Quando, come nel caso dell'edilizia popolare, è atteso un provvedimento generale, è inutile, secondo me, perdersi in leggi che portano solo confusione.

In linea generale, le osservazioni che io faccio non riproducono che le riserve e le critiche mosse da tutti i settori.

Perchè il provvedimento prevede un finanziamento per la durata di 35 anni, anzichè per un periodo più breve?

Al riguardo l'onorevole Ministro ci ha dato spiegazioni che, mi permetto di dire, non mi hanno tranquillizzato a pieno, come, in generale, non sono persuaso da questo provvedimento anche se, ripeto, costituisce un passo in avanti in materia di edilizia popolare.

Vorrei che la raccomandazione che ora rivolgo all'onorevole Ministro costituisca un impegno per il Governo di presentare al più presto un provvedimento generale che valga a disciplinare tutta la materia, tenendo conto delle attese determinatesi nei vari settori.

R E S T A G N O , *relatore*. Sono lieto che molti onorevoli senatori siano d'accordo circa l'opportunità di approvare questo provvedimento, pur con le caratteristiche di parzialità e limitatezza che esso ha, per cercare di risolvere in qualche modo un problema di contingente necessità.

Siamo tutti convinti che sarebbe opportuno fare leggi organiche senza ricorrere a provvedimenti come questo in discussione, ma i bisogni che si presentano via via ci impongono di risolvere le questioni anche in maniere non del tutto soddisfacenti.

Non dobbiamo dimenticare, a proposito di quanto detto dal senatore Ottolenghi, che il provvedimento si riferisce alla legge del 28 aprile 1938 e, pertanto, la questione della sua durata non si può modificare tranne che cambiando le disposizioni contenute nella vecchia legge.

Sostanzialmente, anche le osservazioni del senatore Sacchetti circa la ripartizione dei fondi per la costruzione delle case, mi pare possano essere superate, perchè all'articolo 1 è detto che il contributo statale andrà agli enti, istituti, cooperative e società interessati.

Era giusto chiedere in proposito qualcosa che tranquillizzasse tutti, perchè è vero che, nel caso del provvedimento dell'anno precedente, tutti gli stanziamenti sono andati a favore degli istituti per le case popolari.

Non ho altro da aggiungere: non mi resta che dar lettura dei due emendamenti sostitutivi degli articoli 1 e 2 — emendamenti formulati d'accordo con il ministro Sullo — che rendono più chiaro il testo del provvedimento:

Art. 1. — « Il Ministro dei lavori pubblici è autorizzato a concedere, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 30 giugno 1963, ai sensi del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sulla edilizia popo-

lare ed economica, contributi in annualità agli enti, cooperative e società, previste dalle citate disposizioni, che costruiscono case popolari entro il limite di impegno di 3 miliardi di lire ».

Art. 2. — « Le annualità occorrenti per il pagamento dei contributi previsti dal precedente articolo 1 saranno stanziati nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, in ragione di lire 3 miliardi annui a partire dall'esercizio 1963-1964 e fino all'esercizio 1997-1998 ».

Come si vede, in questi due emendamenti si è tenuto conto della proposta della Commissione finanze e tesoro, spostando tutti gli esercizi finanziari di un anno.

S U L L O , *Ministro dei lavori pubblici.* Sono debitore di una risposta alla Commissione, la quale ha chiesto al Governo quali saranno i criteri di applicazione di questo provvedimento.

Ho avuto l'impressione che, dalla discussione, siano emerse critiche al mio predecessore onorevole Zaccagnini, critiche che però desidero formalmente respingere perchè la finalità a cui l'onorevole Zaccagnini ha informato la sua azione mi pare possa essere capita ed approvata.

Si può seguire un criterio invece di un altro, nella ripartizione dei contributi, ma non posso accettare che si dica che sono state adottate in passato misure discriminatorie.

Quale è la situazione nella quale si è venuto a trovare il mio predecessore?

Simile a quella in cui siamo oggi, perchè anche oggi abbiamo un finanziamento limitato a nostra disposizione.

L'onorevole Zaccagnini si è trovato di fronte a critiche giustificatissime per l'abuso compiuto, in talune città italiane, da cooperative costituite a favore di agiate persone, le quali avevano trovato la possibilità di ottenere il contributo destinato a favore di lavoratori modesti.

Allora, non per creare discriminazioni, ma per difendersi dalle infinite richieste di finanziamento che sarebbero venute da parte delle cooperative, l'onorevole Zaccagnini li-

mitò a qualche caso di sanatoria l'erogazione dei contributi previsti dalla legge per le cooperative e concesse, invece, agli enti di diritto pubblico che costruiscono case popolari l'intero finanziamento.

Potremo metterci d'accordo su quello che ora vogliamo fare; vorrei però che i membri della Commissione condividessero con me la convinzione che l'atteggiamento assunto dall'onorevole Zaccagnini è stato assolutamente corretto, non informato a criteri discriminatori di qualunque genere, ma improntato, piuttosto, ad un sistema di cautela inerente ad una valutazione della realtà storica.

Adesso intendiamo adottare un criterio diverso: io posso essere d'accordo. Però tale criterio non potrà essere quello della distribuzione indiscriminata a carattere nazionale dei fondi fra istituti per le case popolari, cooperative, comuni e via dicendo, bensì quello della perequazione, dell'azione di livellamento fra le varie regioni d'Italia. Il Ministero dei lavori pubblici, cioè, può essere invitato soprattutto a tenere presente il criterio di rendere omogenei per tutte le regioni i coefficienti d'abitazione. Se poi nelle regioni in cui è maggiore la necessità di nuove costruzioni si formeranno cooperative di lavoratori meno abbienti, queste godranno naturalmente dei finanziamenti; ma il criterio principale non deve essere quello di distribuire i fondi per due terzi agli istituti di case popolari e per un terzo alle cooperative, poichè queste ultime potrebbero anche appartenere a zone in cui i finanziamenti fossero meno necessari. Il criterio a carattere nazionale deve essere quello, ripeto, di distribuire i fondi in base alle esigenze. L'impegno che io posso assumere, quindi, va circoscritto nei limiti suaccennati.

S A C C H E T T I . Desidero aggiungere ancora qualcosa a quanto da me precedentemente osservato.

Per quanto riguarda le cooperative debbo ripetere che noi non difendiamo quelle che, oltre a non aver dato buona prova, sono state anche una manifestazione deprecabile di sottogoverno. Ricordiamo però all'onorevole Ministro che, se è giusto andare incontro al-

le cooperative formate in base alla legge numero 408 del 1949 — qualora esse siano formate da lavoratori meritevoli di aiuto — non bisogna però trascurare un altro tipo di cooperativa, su cui non si è mai potuta avanzare alcuna critica: la cooperativa a proprietà indivisa, che purtroppo è limitata ad alcune zone.

Verso tale tipo di cooperativa si è sempre assunto un atteggiamento sbagliato. La cooperativa a proprietà indivisa, poniamo, di Milano, associa ventimila lavoratori, utilizzando una parte di risparmio ed una parte di finanziamento. Le abitazioni non vengono vendute, ma si stabiliscono degli affitti in base a costi ricavati dalle gestioni; il che non può dare certo adito a pericoli di speculazione e di degenerazione. Ora, le cooperative in questione sono state sistematicamente tenute fuori dai finanziamenti e sacrificate anche nei confronti di quelle che non hanno operato rettamente. Chiedo pertanto all'onorevole Ministro che esse siano tenute presenti nei finanziamenti riguardanti le provincie in cui si trovano.

Un'altra questione riguarda poi i comuni e le amministrazioni provinciali. Io non intendo fare il processo alle intenzioni, onorevole Ministro, nè affermare che il suo predecessore abbia effettuato deliberatamente discriminazioni allo scopo di favorire alcuni enti pubblici; ma i fatti son quelli che sono, e nella destinazione dei finanziamenti precedenti, non soltanto le cooperative ma anche i piccoli comuni sono stati praticamente esclusi.

C R O L L A L A N Z A . L'onorevole Ministro ha dichiarato che intende procedere a delle perequazioni.

S A C C H E T T I . Noi non chiediamo di meglio. Siccome, però, il Ministro si è riferito ad un solo aspetto del finanziamento, tengo a precisare il contenuto della nostra proposta in ordine alla priorità del finanziamento stesso. Le perplessità aumentano in quanto i finanziamenti previsti dal provvedimento cominciano ad operare praticamente dal 1963 in poi.

S U L L O , *Ministro dei lavori pubblici*. Nel decreto di concessione del contributo, si stabilirà che l'annualità avrà inizio da una determinata data. Ora siamo nel mese di marzo; il provvedimento in esame sarà approvato, al più presto, in aprile; ammettendo che le assegnazioni inizino a giugno, la cooperativa, la quale riceve la comunicazione della concessione in quel mese, dovrà acquistare il suolo, preparare il progetto, farselo approvare, trovare l'ente finanziatore. Se tutto procederà senza impedimenti si andrà quindi oltre l'esercizio finanziario 1962-63.

R O M A N O . Sopprimiamo le parole « a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge », contenute nell'articolo proposto dal relatore.

S U L L O , *Ministro dei lavori pubblici*. È importante che sia specificata questa data, per evitare questioni di legittimità.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame ed alla votazione degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

È fissato il limite di impegno di lire 3 miliardi per l'esercizio 1962-63, entro il quale il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a concedere, nell'esercizio medesimo, ai sensi del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sulla edilizia popolare ed economica, e successive modificazioni ed integrazioni, contributi in annualità agli enti, cooperative e società, previste dalle citate disposizioni, che costruiscono case popolari.

Il relatore ha proposto il seguente emendamento sostitutivo dell'intero articolo:

« Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a concedere a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 30 giugno 1963, ai sensi del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sulla edilizia popolare ed economica, contributi in annualità agli enti, cooperative e società, previste dalle ci-

tate disposizioni, che costruiscono case popolari, entro il limite di impegno di tre miliardi di lire ».

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo dell'articolo 1, di cui ho dato lettura.

(È approvato).

Art. 2.

La somma complessiva di lire 105 miliardi occorrente per il pagamento dei contributi previsti dal precedente articolo 1 sarà stanziata nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici in ragione di lire 3 miliardi annui a partire dall'esercizio 1962-63 e fino all'esercizio 1996-97.

All'onere di lire 3 miliardi relativo alla prima rata dei contributi di cui al precedente articolo 1 si farà fronte con riduzione del fondo da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1962-63 per fronteggiare oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso.

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

A questo articolo è stato presentato dal relatore il seguente emendamento sostitutivo dell'intero articolo:

« Le annualità occorrenti per il pagamento dei contributi previsti dal precedente ar-

ticolo 1 saranno stanziati nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici in ragione di lire 3 miliardi annui a partire dall'esercizio 1963-64 e fino all'esercizio 1997-98 ».

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo dell'articolo 2.

(È approvato).

A N G E L I L L I . Prendo atto con soddisfazione dell'approvazione del disegno di legge n. 1755 da parte della Commissione; tale provvedimento va incontro alle classi più bisognose di alloggi. Ringrazio pertanto la Commissione ed in modo particolare il relatore Restagno, augurandomi che il provvedimento possa avere al più presto l'approvazione dell'altro ramo del Parlamento.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

La seduta termina alle ore 12.

Dott. MARTO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari