

CDXXXV SEDUTA

SABATO 6 APRILE 1957

Presidenza del Presidente **CORRIAS**

INDICE

Assenze per più di cinque giorni	7817
Disegno di legge: «Costituzione dell'Istituto Regionale Incremento Edilizio (I.R.I.E.)». (142) (Discussione):	
MELIS	7817
SANNA	7818
SPANO	7819
MANCA	7822
ZUCCA	7824
COVACIVICH, relatore	7824
PERNIS	7825-7828
SOGGIU PIERO	7825
Sull'ordine dei lavori:	
ZUCCA	7817
PRESIDENTE	7817

La seduta è aperta alle ore 11 e 10.

BERNARD, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Assenze per più di cinque giorni.

PRESIDENTE. Comunico i nomi dei consiglieri che si sono astenuti dall'intervenire alle sedute per più di cinque giorni consecutivi: Campus, sesta assenza; Milia, sesta assenza.

Sull'ordine dei lavori.

ZUCCA (P.S.I.). Domando di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZUCCA (P.S.I.). Signor Presidente, vorrei rilevare che ai consiglieri non è ancora pervenuta copia del disegno di legge numero 189, concernente le nuove norme elettorali, del quale dovrebbe ora iniziarsi la discussione. Pertanto, se fosse possibile, sarebbe bene rinviare ad altra seduta la discussione di questo provvedimento.

PRESIDENTE. Onorevole Zucca, tengo a precisare che il disegno di legge numero 189 è stato distribuito nel pomeriggio di ieri. Poichè tuttavia mi rendo conto che gli onorevoli consiglieri non hanno avuto molto tempo a disposizione per esaminarlo, accolgo la sua proposta. La discussione del disegno di legge numero 189, pertanto, avrà inizio nella seduta di martedì venturo.

Discussione del disegno di legge: «Costituzione dell'Istituto Regionale Incremento Edilizio (I.R.I.E.)». (142)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Costituzione dell'Istituto Regionale Incremento Edilizio (I.R.I.E.) »; relatore, l'onorevole Covacivich.

Dichiaro aperta la discussione generale.

E' iscritto a parlare l'onorevole Melis. Ne ha facoltà.

MELIS (P.S.d'A.). Mi sono iscritto a parla-

re, onorevole Presidente e onorevoli colleghi, per esprimere il mio personale parere su questo disegno di legge.

E' superfluo ricordare che la materia che forma l'oggetto del presente disegno di legge è stata studiata attraverso una lunga serie di discussioni, di progetti e di controprogetti, di esami e di riesami, segno della sua notevole difficoltà. Attraverso tutte queste travagliate fasi, è risultato, tuttavia, il profondo interesse del Consiglio per l'incremento edilizio concepito in funzione sociale, vale a dire in funzione della possibilità di offrire alle nostre popolazioni, particolarmente alle categorie sociali meno abbienti, l'occasione di appagare l'aspirazione ad avere una casa. Pertanto, pur riservandomi di intervenire con emendamenti in sede di discussione degli articoli, esprimo, in linea generale, un parere favorevole sul disegno di legge in esame, ed annunzio il mio voto favorevole al passaggio alla discussione degli articoli.

Il provvedimento muove dalla concezione di creare in Sardegna un istituto finanziario abilitato all'esercizio del credito fondiario edilizio. Naturalmente, l'esercizio di questo credito è previsto a condizioni di favore, vale a dire tenendo conto della situazione di particolare depressione economica del nostro ambiente e della necessità di far concorrere il pubblico danaro alla realizzazione di finalità che sono oggi considerate sociali e pertanto utili alla collettività regionale.

Manca in questo disegno di legge qualche cosa che, a mio parere, doveva essere tenuta presente: manca un intervento particolarmente favorevole a beneficio delle categorie del lavoro. In fondo, l'I.R.I.E. sarà un istituto finanziario e funzionerà come una banca. E' vero che è prevista la concessione di mutui di favore, ma è altresì vero che molti cittadini appartenenti a quella vasta massa di lavoratori ai quali in via principale deve essere rivolto il nostro pensiero, non potranno fruire di questi mutui se non sarà disposto un concorso finanziario straordinario. Intendo dire che bisognerà studiare il modo di integrare le provvidenze previste dal disegno di legge con altre provvidenze sotto

forma di contributi a fondo perduto da concedere ai lavoratori più bisognosi.

Mi rendo conto, beninteso, che nel provvedimento in esame una tale esigenza non può trovar posto, giacchè l'I.R.I.E., così come è attualmente configurato, è un istituto finanziario e pertanto il suo funzionamento, seppure entro certi limiti, dovrà attenersi a criteri economici di tecnica bancaria. Non si può in questo disegno di legge prevedere un intervento quale quello che io ho considerato or ora auspicabile e che è ormai un punto fermo nella legislazione di tanti Stati, compreso, naturalmente, quello italiano. Sarà necessario approntare con la massima urgenza un altro provvedimento che contempli, per talune categorie di lavoratori, la concessione di contributi a fondo perduto ad integrazione dei finanziamenti da parte dell'I.R.I.E.

In questo senso io e qualche altro collega ci riserviamo di presentare o un ordine del giorno che impegni la Giunta, o addirittura una proposta di legge che sanzioni, col consenso del Consiglio, il principio al quale ho accennato. Con queste riserve, dichiaro di votare a favore del disegno di legge numero 142. (*Consensi*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Sanna. Ne ha facoltà.

SANNA (P.S.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, il problema che si intende affrontare col disegno di legge numero 142 è già stato altre volte discusso da questa nostra Assemblea ed è stato oggetto di diverse iniziative legislative provenienti da vari settori politici del Consiglio (anche il Gruppo socialista, già nella passata legislatura e poi in questa, presentò una sua proposta di legge riguardante la edilizia popolare). Ma le vicende a cui sono andati incontro i vari progetti di legge sono state tali da provocare preoccupazioni e scoraggiamento. Nelle Commissioni competenti, in particolare nella terza Commissione, non si riusciva a trovare un giusto temperamento delle varie esigenze che venivano prospettate con le diverse iniziative legislative; così la proposta di legge per l'istituzione dell'I.R.I.E., che recava la

firma dell'onorevole Covacovich, urtava con la proposta di legge sull'edilizia popolare presentata da noi. Proprio in sede di terza Commissione abbiamo fatto ogni sforzo per cercare di addivenire alla fusione dei due progetti di legge, ma tutto è stato vano.

Non sto qui a ripetere quanto altre volte è stato detto. Basti ricordare che oggi il problema della casa è uno dei più assillanti per vaste categorie di lavoratori di ogni ceto sociale. Tuttavia, nonostante la sua difficoltà, questo problema poteva prima d'oggi essere affrontato e risolto dal Consiglio regionale, se le diffidenze e gli esclusivismi ad un certo punto non avessero paralizzato l'azione della terza Commissione, impedendo che le diverse proposte di legge sull'argomento seguissero un *iter* normale. Comunque, oggi il Consiglio è chiamato ad esaminare un disegno di legge che vuole far fronte alle esigenze della edilizia in Sardegna con la creazione di un istituto finanziario; e, lasciando da parte tutti i precedenti, dobbiamo esprimere un parere.

Noi socialisti non abbiamo alcuna difficoltà a riconoscere la bontà delle finalità che all'I.R.I.E. si vogliono attribuire. Devo dire anche — perchè questo spiega il nostro atteggiamento — che noi non fummo contrari alla istituzione dell'I.R.I.E. neppure in sede di terza Commissione; pur mantenendo fermi i nostri orientamenti, che erano espressi nella proposta di legge che avevamo presentato, non intendevamo assolutamente escludere che si dovesse costituire un istituto finanziatore per l'attività edilizia in Sardegna. Tengo a precisare, però — annunciando sin da ora un nostro emendamento — che, a nostro avviso, l'attività dell'I.R.I.E. non dovrebbe rivolgersi soltanto ai privati, singoli e associati, che intendano costruire o completare case di abitazione: la facoltà di contrarre mutui per la costruzione di case dovrebbe essere concessa anche ai Comuni.

L'esigenza che ci spinge a fare questa richiesta è la stessa che ci aveva spinto a presentare la nostra vecchia proposta di legge. Onorevoli colleghi, a parte il fatto che diversa l'applicazione delle leggi vigenti sull'edilizia popolare nei grossi e nei piccoli Comuni (questi

ultimi riescono raramente ad ottenere con larghezza le provvidenze previste dalle diverse leggi), è bene ricordare che vi sono delle categorie sociali che spesso non sono neppure in grado di pagare i canoni d'affitto relativamente bassi delle case comunali. Questi canoni, purtroppo, pur essendo bassi, sono sproporzionati alle possibilità economiche di determinate categorie di lavoratori. A me è capitato, per esempio, di constatare che una vedova, a Cagliari, è stata costretta a rifiutare la casa assegnatale dal Comune per non essere in grado di pagare il fitto.

I Comuni devono essere in grado, con il loro patrimonio edilizio, di far fronte anche alle esigenze delle categorie sociali più depresse. Questa considerazione, che a suo tempo ci spinse a presentare una proposta di legge, ci spinge oggi a presentare un emendamento all'articolo 4 del provvedimento in esame. Io penso che, in fondo, il nostro emendamento non contrasti con le finalità del disegno di legge numero 142. Mi pare del tutto normale chiedere che anche i Comuni possano ottenere i finanziamenti dell'I.R.I.E.

Questo è quanto volevo dire. In linea di massima — ripeto — noi socialisti siamo favorevoli al disegno di legge; per quanto concerne i particolari ci riproponiamo di intervenire in sede di discussione degli articoli. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Spano. Ne ha facoltà.

SPANO (D.C.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, poichè questa discussione anticipata mi coglie un po' di sorpresa, non potrò pronunciare un discorso ampio e documentato, così come mi ero ripromesso, (ero convinto che stamani il Consiglio avrebbe affrontato l'esame del disegno di legge numero 189). Più che un vero e proprio discorso pronuncerò, dunque, una dichiarazione di voto.

Credo che pochi progetti di legge abbiano avuto una vita avventurosa quale quella dei progetti, sia di iniziativa consiliare che di iniziativa della Giunta, riguardanti il problema

della edilizia popolare in Sardegna. In genere, essi furono presentati all'inizio della legislatura che sta per scadere, circa tre anni e mezzo fa, e passarono da una Commissione all'altra senza che si riuscisse ad elaborare un testo da portare all'esame del Consiglio. La proposta di legge numero 37, che ebbe la fortuna di giungere dinanzi al Consiglio dopo un vivace dibattito in cui affiorarono da più parti molte perplessità, con l'approvazione dell'ordine del giorno in data 22 novembre 1954 venne rinviata alle Commissioni competenti per un riesame.

Già da tanto tempo si attendeva il risultato dei laboriosi lavori delle Commissioni, quando si venne a sapere che la Giunta regionale aveva preso l'iniziativa, lodevolissima sotto tanti aspetti, di presentare un suo disegno di legge che contava, almeno nelle intenzioni, di fondere assieme i diversi progetti di legge che erano stati precedentemente presentati per l'iniziativa di vari consiglieri. Il disegno di legge della Giunta, però, a mio parere, non ha affatto risposto alle richieste formulate con precisione dal Consiglio nell'ordine del giorno del 22 novembre 1954. Diceva infatti quest'ordine del giorno: « I sottoscritti, considerata la necessità scaturita dalla discussione generale sulla proposta di legge numero 37 di approfondire, mediante trattative e contatti anche con gli organi di controllo del credito, il problema della emissione delle obbligazioni; considerata inoltre la necessità di accertare le concrete possibilità di fusione delle altre proposte di legge, chiedono la sospensiva della discussione della proposta di legge numero 37 ed il rinvio nanti le Commissioni competenti ».

In altri termini, il Consiglio chiedeva che da parte della Giunta venissero avviate serie trattative con gli organi di controllo del credito per accertare le concrete possibilità di finanziamento di un istituto del genere di quello che si intendeva creare con la proposta di legge numero 37. La Giunta, in effetti, ha presentato un provvedimento in cui si tenta, sì, di fondere le diverse proposte di legge presentate precedentemente, ma si elude, a mio parere, la fondamentale richiesta formulata nell'ordine del giorno.

All'articolo 11 del testo della Giunta, in cui si elencano le varie forme di finanziamento dell'I.R.I.E., si prevede un fondo di dotazione, le somme all'uopo stanziare dalla Regione, i mutui contratti con lo Stato, gli utili di gestione e i contributi eventuali, ma non si fa affatto parola della possibilità di emettere obbligazioni, cioè di quella sola possibilità che giustificava il sorgere dell'I.R.I.E.

Le perplessità che nacquero in seno al Consiglio quando si discusse la proposta di legge numero 37 riguardavano proprio la possibilità di fondare l'attività dell'ente che si voleva istituire soprattutto sulla emissione di obbligazioni. In quella occasione, venne chiaramente affermato da tutti che solo il sussistere di questa possibilità avrebbe potuto consigliare il sorgere di un apposito istituto finanziario; in caso contrario, sarebbe stato meglio accogliere la proposta, avanzata da me e da altri colleghi, di creare, più semplicemente, un apposito fondo presso un qualsiasi istituto di credito.

La Giunta — come ho detto — ha tentato di fondere le precedenti proposte, ma non ha addirittura fatto parola di questa forma di finanziamento che sola poteva giustificare il sorgere dell'istituto. Pertanto, la Commissione terza, che ha preso in esame il disegno di legge, bene ha fatto, a parer mio, a scegliere la strada della creazione di un ente finanziario, ma, nello stesso tempo, a sancire che, per l'espletamento della sua attività, questo si avvalga anche della emissione di proprie obbligazioni nei limiti e con le norme delle vigenti disposizioni di legge, affermando così ancora una volta che solo la possibilità di emettere obbligazioni giustifica la nascita dell'I.R.I.E.

Ma sussiste veramente questa possibilità? Il parere del professor Gasparri, riportato nella relazione, risponde affermativamente a questa domanda: la Regione ha la competenza di creare con propria legge un istituto di credito edilizio che possa emettere obbligazioni. Niente però è stato detto (e io mi auguro che la Giunta, a conclusione di questa discussione, possa fare al Consiglio delle dichiarazioni rassicuranti in materia) sull'esito delle trattative intercor-

se fra l'Amministrazione regionale e gli organi di controllo del credito. Io mi auguro, comunque, che queste trattative abbiano avuto un esito positivo, sì che il Consiglio non corra il rischio di approvare la costituzione di un ente che poi si trovi nella impossibilità di funzionare, come, del resto, è stato riconosciuto dalla stessa Commissione quando, sia pure a titolo cautelativo, è stata fatta la proposta di finanziare l'I.R.I.E. con quattro miliardi della Regione, da stanziare in un certo numero di anni, proprio per evitare il pericolo che, nell'impossibilità di emettere delle obbligazioni e di collocarle sul mercato a condizioni convenienti, l'istituto sia costretto a ricorrere ai normali mezzi di finanziamento.

Fatte queste premesse, a me sembra di potermi dichiarare favorevole, senz'altro, al disegno di legge numero 142 così come è stato emendato dalla Commissione terza. Mi pare, infatti, che siano state accolte parecchie di quelle richieste che io avanzavo nella proposta di legge numero 36; con emendamenti che presenterò nel corso della discussione degli articoli, se il Consiglio sarà d'accordo, tenterò di includere nel disegno di legge taluni altri principi che mi paiono opportuni.

Vorrei ora sottolineare l'importanza dell'intervento della Regione nel settore dell'edilizia privata. Sino ad oggi l'intervento dello Stato per l'edilizia popolare si è svolto a fini pubblici. Praticamente, la legislazione vigente per la edilizia popolare interessa soprattutto i grandi centri. Nei piccoli paesi le forme attuali di intervento molto spesso sono controproducenti, perchè danno unicamente la possibilità di costruire i tipi di case che non sono generalmente rispondenti alle esigenze della popolazione. Capita molto spesso il caso di famiglie di contadini, di povera gente abituata magari a vivere in abitazioni modeste, ma dotate dei servizi indispensabili per cui vive nei centri agricoli, alle quali, sulla base delle provvidenze oggi vigenti per l'edilizia popolare, viene assegnato un tipo di alloggio che, pur essendo per alcuni versi comodo, è in contrasto col sistema di vita delle popolazioni agricole. Una famiglia contadina spesso ha bisogno di un locale dove

sistemare il pollaio e il maiale o di un cortile, tutte cose che non sono consentite dalla legislazione vigente in materia di edilizia popolare.

Come dicevo poc'anzi, la legislazione nazionale ha completamente trascurato l'edilizia privata. E non parlo dell'edilizia a carattere speculativo, ma di quella a carattere popolare. Soltanto la legge Aldisio ha tentato di intervenire in questo settore, ma esclusivamente a vantaggio di ben determinati ambienti della Capitale e di alcune grosse città della Penisola; in Sardegna questa legge quasi non ha operato sia per la carenza di finanziamenti, sia perchè la sua applicazione è rimasta legata a convenzioni con istituti bancari, i quali, ad un certo punto, come spesso accade, hanno finito col pretendere, da chi richiedeva i finanziamenti, maggiori garanzie di quelle che nella legge erano state previste.

Nella nostra Sardegna, ed in special modo nei centri agricoli, l'edilizia privata popolare ha bisogno di essere incoraggiata. Tutti sappiamo, onorevoli colleghi, quale importanza e quale funzione sociale abbia la casa nei nostri paesi. Sino a poco tempo fa era diffusa la mentalità che considerava chi non aveva una casa uno scioperato; spesso chi non riusciva a costruirsi, magari con le proprie mani e con mattoni di fango, una casa sia pure modesta, non poteva ambire di chiedere la mano di una donna. Era, questa, una concezione di vita piuttosto rigida, severa, ma che si fondava certamente su delle considerazioni che noi dobbiamo tenere presenti. Oggi la possibilità di costruirsi una casa non è più alla portata di tante persone, come forse nel passato, quando quasi non si aveva nozione dei *comfort* oggi ritenuti elementari, ma ancora sussistono tracce di quella vecchia mentalità, ed è vivissima la aspirazione dei lavoratori delle campagne di avere in proprietà una abitazione costruita tenendo conto delle esigenze che la vita dei piccoli centri impone.

Questa aspirazione, almeno in parte, potrà essere appagata dal disegno di legge in esame. Non sono assolutamente d'accordo con quanti affermano che il disegno di legge potrà opera-

re soltanto a vantaggio degli abbienti, di persone che hanno larghe possibilità finanziarie. Io sono fermamente convinto del contrario. Nei nostri paesi, tante persone di modesta condizione economica con un finanziamento anche piccolo potrebbero costruirsi la propria casetta; e sono tante le persone che provvedono materialmente alla costruzione della propria casetta utilizzando le ore libere. Sono persuaso che l'intervento della Regione varrà ad incoraggiare queste iniziative e sarà certamente un intervento più concreto di quello a carattere pubblico dello Stato.

Quando si considera che quest'anno la Regione spenderà circa 900 milioni per l'edilizia popolare minima, non si può fare a meno di pensare che, se questa somma venisse utilizzata così come prevede il disegno di legge numero 142, si potrebbero realizzare, nel settore edilizio, investimenti per almeno quattro miliardi. Si comprende così come gli interventi nel settore dell'edilizia popolare siano molto più produttivi di quelli per l'edilizia popolare a carattere pubblico. Tra l'altro, è bene che la Regione operi in modo diverso da quello seguito dallo Stato. E' lo Stato che deve accollarsi gli oneri degli interventi a carattere pubblico; la Regione, invece, deve utilizzare i fondi che ha a disposizione soprattutto a favore dell'edilizia privata; non si avrà così nessuno spreco e si darà modo di favorire un largo impiego di capitali.

Fatte queste osservazioni, esprimo ancora una volta il mio parere favorevole sul disegno di legge numero 142 così come è stato emendato dalla Commissione e mi auguro che il Consiglio voglia approvarlo col suo voto unanimemente favorevole. (*Consensi*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Manca. Ne ha facoltà.

MANCA (P.C.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, come già è stato ricordato, il disegno di legge in discussione è stato oggetto di un approfondito esame da parte della terza Commissione. Non poche perplessità sono venute alla luce, non pochi dubbi sono stati affacciati nel corso di quell'esame, perplessità

e dubbi che, in certa misura, ancora oggi permangono.

E' chiaro che ognuno di noi è animato dal desiderio che il disegno di legge sia favorevolmente accolto dal Consiglio. Non per questo, però, anche quando gli orientamenti dei vari Gruppi sembrano rimarcare gli aspetti più positivi del provvedimento, si deve rinunciare ad approfondire l'esame del problema cui esso si riferisce.

Uno degli argomenti più largamente trattati nel corso della discussione è quello concernente la necessità di istituire in Sardegna un istituto apposito per l'esercizio del credito edilizio; ma si è anche accennato alla possibilità di costituire, presso una qualsiasi banca, un fondo da gestire in forma autonoma ancorchè ottenuto in modo diretto coi finanziamenti della Regione. A questo proposito abbiamo già espresso il nostro parere: un fondo autonomo presso una banca non consentirebbe assolutamente di raggiungere i fini che il disegno di legge numero 142 si propone. Le somme a disposizione di questo fondo non potrebbero che essere estremamente limitate, qualche miliardo e non più. E credo sia stata questa considerazione a consigliare la costituzione dell'I.R.I.E.

Un'altra questione è stata sollevata nel corso della discussione: il parere dato dal professor Gasparri sulla legittimità della costituzione di un istituto fondiario che emetta obbligazioni ai fini di procurare i fondi con cui finanziare l'edilizia privata. A mio giudizio si poteva tranquillamente fare a meno di consultare un giurista. Non solo la Regione, ma persino un gruppo di privati cittadini può decidere di creare un istituto fondiario che eserciti il credito edilizio. Questa questione, dunque, mi pare assolutamente superata.

Ritengo, invece, molto più importante richiamare l'attenzione di qualche onorevole consigliere che è già intervenuto in questa discussione, sul carattere prettamente privato dei fini che il disegno di legge in esame si propone di conseguire. Tutto il complesso degli elementi che compongono il disegno di legge pone in evidenza questo carattere. Si tratta di uno strumento legislativo che si rivolge essen-

zialmente al settore privato dell'edilizia popolare. Gli enti pubblici, che non potranno mai essere assoggettati a tutti i vincoli che il disegno di legge prevede per la concessione delle sue provvidenze, si trovano nella impossibilità di ottenere finanziamenti. La garanzia richiesta per la concessione dei mutui è l'ipoteca di primo grado sull'area dove deve sorgere la costruzione o sugli immobili per i quali viene concesso il finanziamento. Non sono invece previste quelle particolari garanzie che può prestare un Comune e, pertanto, se si vuole che anche gli Enti locali possano ottenere mutui dall'I.R.I.E., si devono introdurre nel disegno di legge sostanziali modifiche.

In verità, il disegno di legge, a mio modo di vedere, si propone essenzialmente di soddisfare, quando sarà operante, un determinato strato sociale della popolazione sarda. Sono convinto che la possibilità di contrarre i mutui sarà essenzialmente data al ceto medio e agli operai che contano su una occupazione permanente. Se così non fosse, se cioè non si tendesse a soddisfare le aspirazioni e le attese di questi strati sociali della popolazione, non si farebbe cosa utile. Non vi sarebbe nessuna ragione di creare un istituto finanziario se non si desse la possibilità di soddisfare queste aspirazioni.

Il disegno di legge in esame, a mio parere, come ho già detto, dà la possibilità di soddisfare le esigenze del ceto medio. E' da tenere presente però — e non è un'osservazione trascurabile — che l'I.R.I.E., una volta istituito, dovrà operare secondo i principi sanciti dalla legislazione nazionale in materia di credito edilizio. Ora, come è noto, vi sono già istituti di credito che operano nel settore edilizio (credo che il grattacielo di Sassari sia stato finanziato con crediti bancari). Mi risulta anche che il Banco di Sardegna ha chiesto di istituire una sezione per l'esercizio del credito edilizio e che Menichella ha espresso parere favorevole. Dunque, l'istituto che si vuole creare con il disegno di legge numero 142 potrebbe domani essere costretto ad affrontare la concorrenza di altre banche e, con tutta probabilità, anche del Banco di Sardegna.

Suppongo che l'I.R.I.E. possa, sul piano della

concorrenza, godere di particolari vantaggi. Sorgono però gravi perplessità sulla possibilità per l'I.R.I.E. di assicurare in concreto la disponibilità delle somme derivanti dalla emissione di obbligazioni. In effetti, la possibilità di emettere obbligazioni è subordinata alla autorizzazione degli organi nazionali che esercitano il controllo sul credito, ed io penso che questa autorizzazione possa essere concessa solo sulla base di una valutazione della situazione generale del credito e della situazione particolare della Sardegna. Se si tiene conto che nel settore del credito edilizio potrà operare anche il Banco di Sardegna, non può che sorgere qualche dubbio sulle possibilità dell'I.R.I.E. di ottenere la autorizzazione ad emettere obbligazioni.

Questa autorizzazione, d'altra parte, è indispensabile per raggiungere i fini che il disegno di legge in esame si propone, chè altrimenti l'I.R.I.E. non potrebbe assolutamente avere a disposizione le somme necessarie per la concessione dei mutui. La Regione, pertanto, una volta costituito l'I.R.I.E., dovrebbe impegnarsi a fondo per fare superare agli organi di controllo del credito le eventuali resistenze.

Fatte queste osservazioni di carattere generale, mi pare giusto ricordare ai colleghi alcuni aspetti del disegno di legge che, pur essendo particolari, assumono grande significato. Penso sia bene accennare alla possibilità che, una volta ottenuta l'autorizzazione ad emettere obbligazioni, l'I.R.I.E. avrebbe di reperire i fondi. Penso sia inutile attardarmi su problemi di tecnica bancaria. Tutti i colleghi certamente conoscono il meccanismo che regola la emissione delle obbligazioni. E' bene però accennare alle difficoltà che può comportare questa operazione. La Regione dovrebbe garantire la possibilità di sostituire alle sue giacenze di cassa le obbligazioni dell'I.R.I.E., o meglio, la gran parte delle obbligazioni emesse, per una somma da precisare, dovrebbe essere sostituita dalle giacenze di cassa della Regione.

Questo principio dovrebbe essere affermato chiaramente. E non mi pare il caso di illustrare le peripezie che potrebbe correre un mutuatario se non avesse la possibilità di con-

vertire in moneta sonante, con le giacenze di cassa della Regione, il mutuo ottenuto dall'I.R.I.E. in obbligazioni. Se il principio al quale accennavo non venisse accolto, la istituzione dell'I.R.I.E. sarebbe senz'altro da sconsigliare. A questo proposito, dunque, sarebbero quanto mai opportuni dei chiarimenti da parte della Giunta.

Un altro problema particolare al quale voglio accennare è quello riguardante la possibilità effettiva che i cittadini avrebbero di poter ottenere i mutui. Ho già detto che il funzionamento dell'I.R.I.E. sarà assoggettato alle disposizioni delle leggi nazionali vigenti in materia di credito. Se non ho interpretato male queste disposizioni, dunque, chi volesse ottenere un mutuo dall'I.R.I.E. dovrebbe essere proprietario dell'area fabbricabile necessaria per edificare la casa. Inoltre, il mutuo dovrebbe essere concesso per un valore pari alla metà dell'area. In pratica, dunque, il mutuatario dovrebbe già disporre in partenza di un patrimonio immobiliare pari al doppio del valore del mutuo richiesto.

ZUCCA (P.S.I.). Chi lo dice?

MANCA (P.C.I.). Le disposizioni di legge, caro Zucca. Potrei anche sbagliarmi, comunque. Ma, se le mie affermazioni risultassero fondate, se cioè — ripeto — per ottenere un mutuo occorresse assolutamente essere proprietari di un'area fabbricabile, ben scarsa sarebbe l'utilità del disegno di legge in esame. Se, al contrario, la mia affermazione risultasse infondata, la situazione sarebbe del tutto diversa. Il problema è da studiare.

Un altro problema del quale occorre tenere conto per valutare concretamente i vantaggi che all'edilizia popolare potrebbero derivare dalla istituzione dell'I.R.I.E. riguarda ancora una delle regole alle quali occorre attenersi nella emissione delle obbligazioni. La legislazione nazionale afferma che per poter emettere obbligazioni occorre disporre di crediti ipotecari, pari alla metà del capitale versato. L'I.R.I.E. dovrebbe attenersi a questa disposizione?

COVACIVICH (D.C.), *relatore*. Ma a quale legge si riferisce, onorevole Manca?

MANCA (P.C.I.). All'articolo 2 della legge 5 maggio 1910, onorevole Covacivich.

COVACIVICH (D.C.), *relatore*. Quella legge è superata dalla successiva del 1949.

MANCA (P.C.I.). No; la legge del 1949 modifica le disposizioni concernenti la possibilità di moltiplicare le cartelle. A me pare che talune delle disposizioni del 1910, e in particolare quella di cui or ora mi occupavo, non siano superate. Comunque, se così non fosse, il Consiglio potrebbe esserne informato in modo da possedere elementi certi di giudizio sulla attività che l'Istituto Regionale Incremento Edilizio potrà svolgere.

Le osservazioni che vado facendo, onorevoli colleghi, discendono tutte dalla considerazione generale secondo la quale il funzionamento dell'I.R.I.E. dovrebbe essere regolato dalle disposizioni delle leggi nazionali vigenti in materia di credito. Se questa considerazione risultasse infondata, se l'I.R.I.E. fosse veramente sciolto dai vincoli della legislazione nazionale, tutte le mie perplessità cadrebbero. Ma, in verità, io penso che l'I.R.I.E., alla stregua di tutti gli istituti di credito, non solo debba sottostare alle disposizioni di legge nazionali in materia di credito ma debba anche essere sottoposto al controllo che in materia di credito esercitano gli organi centrali. Ed è questo che mi preoccupa, onorevoli colleghi: perchè il controllo degli organi centrali, certamente, non potrà essere di natura del tutto formale e astratta.

Poichè siamo favorevoli alla costituzione dell'I.R.I.E., onorevoli colleghi, dobbiamo fin d'ora valutare attentamente se questo istituto potrà, senza intoppi e senza difficoltà di sorta, adempiere alle funzioni previste dal disegno di legge in discussione. Prima di esprimere il nostro voto dobbiamo essere assolutamente convinti della utilità di questo ente.

Prima di concludere, voglio accennare ad un altro problema largamente dibattuto in sede di Commissione: quello concernente il tasso di in-

teresse che il nuovo ente praticherà sui mutui. Secondo le modifiche apportate al disegno di legge in sede di Commissione, il tasso di interesse non dovrebbe superare il 4 per cento in ragione d'anno e sarebbero a carico del mutuatario le spese di istruttoria, accertamento e controllo in misura dell'1 per cento una volta tanto sul capitale mutuato. Su questo punto occorre estrema chiarezza. A mio parere, occorre affermare chiaramente che il tasso di interesse non potrà in nessun caso superare il 4 per cento. La disposizione contenuta nell'articolo 7 del disegno di legge, pertanto, dovrebbe essere rafforzata con precise garanzie giuridiche per impedire che il tasso di interesse possa per una qualsiasi ragione salire.

Poniamo il caso, onorevoli colleghi, che non si verifichi la possibilità di utilizzare le giacenze di cassa della Regione, ma che l'istituto o il mutuatario, una volta emesse le obbligazioni sia costretto, per reperire danaro liquido, a rivolgersi al mercato delle obbligazioni. In questo caso il tasso di interesse sarebbe diverso da quello previsto dal disegno di legge. E a me pare possibile che, ad un dato momento, l'Amministrazione regionale decida di non sostituire le giacenze di cassa della Regione con le obbligazioni emesse dall'I.R.I.E.

PERNIS (P.N.M.). Ma le obbligazioni, onorevole Manca, hanno necessariamente un termine!

MANCA (P.C.I.). Certo, le obbligazioni avranno un termine; ma se prima della scadenza di questo termine l'Amministrazione regionale reclamasse la disponibilità delle giacenze di cassa, l'I.R.I.E. dovrebbe necessariamente rivolgersi al mercato delle obbligazioni. Ecco perchè, onorevoli colleghi, io mi preoccupo del tasso di interesse; ecco perchè vorrei che non fosse assolutamente consentito, per nessuna ragione, un aumento del tasso di interesse.

A queste condizioni, il mio Gruppo voterà a favore del disegno di legge; pertanto si riserva di presentare alcuni emendamenti. (*Consensi*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Soggiu Piero. Ne ha facoltà.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi sono iscritto a parlare per dichiarare che sono d'accordo circa le mete che col disegno di legge numero 142 si vogliono raggiungere, ma che nutro una certa apprensione sulla funzionalità dell'I.R.I.E. così come attualmente appare regolato e, in particolare, sulle sue possibilità di operare senza difficoltà in base a talune delle norme del disegno di legge. Le poche osservazioni che farò, dunque, muoveranno da queste mie preoccupazioni e vorrei che chi più si è interessato e ancora si interessa ad una buona formulazione del disegno di legge ne tenesse conto nella preparazione di eventuali emendamenti.

In sostanza, il meccanismo previsto dal disegno di legge è questo: si crea un istituto con un fondo di dotazione che per la Giunta doveva essere di 250 milioni e che la Commissione ha elevato ad un miliardo; si crea, inoltre, un fondo di rotazione del quale è previsto l'ammontare massimo — quattro miliardi —, ma non è prevista la data di istituzione. Quanto al funzionamento dell'I.R.I.E., si farebbe affidamento più che sul fondo di dotazione, che in pratica costituisce il capitale dell'ente, sulla possibilità di reperire il credito sul mercato, con la emissione di obbligazioni, o meglio con la emissione di cartelle fondiarie.

Ora, io credo che il modo più efficace di operare sia proprio quello di mettere in condizioni l'istituto di emettere molte cartelle fondiarie. Però devo richiamare l'attenzione di tutti i colleghi sulle disposizioni di legge vigenti in materia. Già una parte di queste disposizioni è stata ricordata or ora in uno scambio di battute tra l'oratore che mi ha preceduto e l'onorevole Covacovich; ma si tratta solo di una parte, quella riguardante le cartelle fondiarie vere e proprie. Altre disposizioni, che ancora nessuno ha richiamato, si riferiscono alla emissione delle obbligazioni in genere, e bisognerebbe tenerne conto, dato che il disegno di legge in esame parla di « obbligazioni » e non

di « cartelle fondiari ». Comunque, tanto le cartelle fondiari quanto le obbligazioni, nella legislazione vigente, sono variamente commisurate al capitale o ai crediti ipotecari, che, in fondo, costituiscono una garanzia.

Se il sistema principale di finanziamento dell'Istituto è questo, il fondo di rotazione diventa un po' un elemento equivoco, sia per la sua incertezza, sia perchè facilmente l'Istituto si sentirebbe portato a non ricercare fondi sul mercato, ma a chiedere spesso un aumento del fondo di dotazione; e non so quali possibilità abbia il bilancio regionale di cedere a queste richieste. Per di più, nel disegno di legge si prevede che all'Istituto possano pervenire altri fondi, e io francamente non ho capito bene in qual modo. Se si vuole creare un ente pubblico con capitale puramente pubblico, occorre, se non stabilire con legge, sin dall'inizio, così come spesso avviene per gli enti pubblici, qual'è il suo capitale e da quali fonti proviene, chè questo è il modo più sicuro per creare un ente con una personalità economica precisa di fronte al mercato e di fronte agli organi che controllano l'esercizio del credito in Italia, per lo meno prevedere una mora legislativa che permetta di giungere a questa situazione.

Ciò è necessario perchè l'I.R.I.E. inizi la sua attività con una fisionomia precisa dal punto di vista del suo potenziale economico e quindi si possano conoscere le sue possibilità di contrarre debiti sul mercato mediante la emissione di obbligazioni o di cartelle fondiari, e soprattutto perchè sia definita chiaramente la figura dell'Istituto, e si sappia se esso è un ente veramente pubblico, o un ente privato con partecipazioni pubbliche. Tutto questo può influire sul credito dell'Istituto ed anche sulle agevolazioni alle quali l'Istituto può fare ricorso in base alla legislazione vigente. Fino a questo momento, il capitale concesso dalla Regione sotto la denominazione di fondo di dotazione è soltanto di un miliardo. Ma, se si tratta di un istituto autonomo, diverso da quelli già esistenti, è evidente che una parte di questo fondo andrà assorbita dalle spese di organizzazione. E in questo caso non so quanto resti, come patrimonio economico valutabile agli effetti del-

lo stabilimento del limite della emissione delle obbligazioni o delle cartelle fondiari, perchè l'I.R.I.E. possa operare efficacemente.

In questa situazione, avrei preferito un'altra soluzione. Esiste, anche se non funziona bene, l'Istituto di Credito Fondiario Sardo, che dovrebbe operare soprattutto sul mercato in Sardegna: con le opportune garanzie e le opportune modifiche magari del suo statuto, sarebbe stato meglio creare il fondo presso questo Istituto. Questo è quanto io, a fini pratici, avrei fatto. Ed oggi non so se sia ancora possibile.

Circa il funzionamento del fondo di rotazione, nutro altre preoccupazioni. In buona sostanza, per quanto si deduce dal disegno di legge, il fondo di rotazione dovrebbe servire sia a fornire i mezzi finanziari per l'esercizio del credito, sia per coprire la differenza di interesse, a meno che, per coprire la differenza di interesse, la Regione non provveda diversamente.

Il meccanismo previsto per coprire la differenza di interesse, in altri termini, è questo: l'Istituto si rivolge al mercato per ottenere prestiti; il mercato oggi, perchè il primo ad arrivare a questi limiti è lo Stato, non accetta obbligazioni che non arrivino ad un rendimento lordo del 6 per cento; il quale 6 per cento, praticamente, diventa 6,50 - 6,60 - 6,70, qualche volta anche 7 per cento con le spese di emissione e con gli abbuoni del versamento. Si può, dunque, calcolare che il costo del denaro reperibile sul mercato sia del 7 per cento circa, forse anche del 7,10 - 7,20 per cento, mentre i mutui concessi dall'I.R.I.E. non dovrebbero essere gravati di un interesse superiore al 4 per cento, misura che io personalmente, trattandosi di credito edilizio, che deve, cioè, soddisfare uno dei bisogni più sentiti della popolazione, trovo già abbastanza elevata.

In altre Nazioni i crediti edilizi di favore, per lo meno quando vengono impiegati dal destinatario per costruire la propria casa di abitazione, sono gravati di un interesse medio che va dal 2,50 al 3 per cento. Dunque, è già abbastanza elevato il tasso del 4 per cento previsto dal disegno di legge; e, pertanto, la differenza fra questo tasso e il 7 per cento che le obbligazioni dovrebbero fruttare dovrebbe esse-

re coperta dalla Regione. Il sistema previsto per determinare in qual modo debba avvenire il concorso della Regione, però, è quanto mai macchinoso e sconsigliabile. Si vuol creare un fondo di rotazione per il quale l'I.R.I.E. non debba pagare alla Regione alcun interesse, ricavandone così il 4 per cento; e questo 4 per cento servirà ad integrare i costi dei fondi ottenuti sul mercato con l'emissione di obbligazioni.

Questo sistema, come ho già detto, è troppo macchinoso. Molto più pratico sarebbe stabilire, anche per il fondo di rotazione, un interesse modesto a carico dell'I.R.I.E., e stanziare dei fondi che consentissero di procedere agevolmente al pagamento degli interessi sui fondi reperiti sul mercato. Sarebbe, questo, un sistema molto più semplice, che tra l'altro garantirebbe la continuità dell'interesse dell'I.R.I.E. ad emettere obbligazioni.

Infine, ecco l'ultimo mio rilievo, che trova un precedente in quanto al riguardo ha detto il mio collega di Gruppo Melis. Indubbiamente, con la concessione di mutui del 75 per cento sulla spesa totale ammissibile, un certo numero di persone o di organizzazioni associative potrà provvedere alla costruzione di case d'abitazione. Va notato, tuttavia, che la differenza fra il 75 per cento ed il 100 per cento del costo della abitazione per persone che non abbiano dei risparmi consistenti, è difficile da procurare. Per di più, in pratica, qualunque istituto, di qualsiasi natura esso sia, si troverà nella necessità di pretendere che la differenza del 25 per cento sia investita nell'opera da costruire prima della concessione del mutuo. Questo perchè occorre la garanzia che effettivamente i mutui abbiano la loro naturale destinazione e che le opere per le quali vengono concessi giungano a compimento dando ai loro proprietari la possibilità di estinguere i mutui stessi.

Data questa situazione, io sono del parere che, non per tutti, ma per lo meno per determinate categorie di persone ben precisate, si potrebbe benissimo ridurre magari la misura del mutuo dal 75 al 70 per cento ed aggiungere al mutuo un modesto contributo in capitale nella misura del 10 per cento. Questo varrebbe ad

accrescere la funzionalità dell'I.R.I.E., a favorire la stessa acquisizione di capitale sul mercato. Ritengo, tra l'altro, che con questa soluzione la Regione finirebbe per evitare i suoi impegni per incremento del fondo.

In altri termini, posto che si tende a far sì che l'istituto operi col suo fondo di dotazione e col suo credito acquisito sul mercato, io tenderei a non mantenere quell'elemento di confusione che è il fondo di rotazione. Aumenterei le possibilità dell'I.R.I.E. di procurarsi il credito, aumenterei gli stanziamenti che già sono previsti per il contributo in interessi, stanzierei i fondi necessari per il contributo a fondo perduto di cui parlavo, però lascerei che l'istituto agisse per via normale, senza creare confusioni tra fondo di rotazione e fondo di dotazione. Suggerirei, semmai, di aumentare, se non immediatamente, in un breve lasso di tempo, anche il fondo di dotazione, però eliminerei il fondo di rotazione.

Questo sistema che io vagheggio, per quel che mi risulta dalla letteratura sull'argomento, è il sistema che ha dato i migliori risultati nell'unica Nazione europea che è riuscita dopo la guerra ad avere esuberanza di alloggi per abitazioni, il Belgio. In questo Paese, addirittura, si sono costruite tante abitazioni nuove che oggi ve ne è una grande quantità di vecchie disabitate. Il sistema seguito dal Belgio è stato precisamente quello che io indicavo; anzi, non si sono fatte distinzioni, e i mutui sono stati concessi senza discriminazione alcuna, a chiunque volesse costruire, per sé o per altri, delle abitazioni, con un interesse variante tra il 2,50 e il 3 per cento; per di più è stato concesso un contributo a fondo perduto in capitale non superiore, secondo quel che mi risulta, al 10 per cento della spesa totale; tutte le operazioni sono state condotte dallo Stato attraverso istituti specializzati.

Circa la preoccupazione che ho sentito enunciare con ansia dall'onorevole Manca sull'ostacolo che costituirebbe l'accensione di ipoteche, io mi permetto di dire che, invece, proprio nei riguardi degli enti pubblici che abbiano la buona volontà di assumere iniziative in materia di edilizia popolare, il sistema dell'ipoteca è

quello più conveniente. I Comuni vengono così svincolati dall'obbligo di ricorrere ad impegni diretti sulle loro entrate. Le due gestioni, dell'istituto edilizio e dei Comuni, possono così restare totalmente separate. Certo potrà darsi il caso che un Comune, per un ritardo nella riscossione dei fitti, si trovi anche nella necessità di fare ricorso alle sue entrate, ma sarà sempre un ricorso di piccole proporzioni, che non potrà avere grandi riflessi sulle sue entrate.

Se si desse modo all'I.R.I.E. di ottenere dai Comuni delegazioni, poichè è chiaro che sempre la garanzia principale dovrà essere costituita dalle ipoteche, si creerebbe una condizione difficile per i Comuni: con tutta probabilità si avrebbe un istituto il quale non si preoccuperebbe di rendere edotti i Comuni su ogni situazione ed inizierebbe subito gli atti per ottenere le riscossioni attraverso i frutti dei beni ipotecati.

A mio parere, si deve impedire ai Comuni di concedere altre garanzie oltre quelle ipotecarie. Queste ultime, naturalmente, devono gravare sugli stabili e non sulle sole aree, perchè le costruzioni sono un accessorio delle aree. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Pernis. Ne ha facoltà.

PERNIS (P.N.M.). Signor Presidente, noi siamo, in linea di massima, favorevoli al disegno di legge numero 142. Non abbiamo le preoccupazioni che ho sentito avanzare da qualche settore per le garanzie che dovrebbero prestare gli enti pubblici, in quanto, come ha già chiarito brillantemente l'onorevole Soggiu, il sistema delle ipoteche è quello più conveniente; e non abbiamo neppure la preoccupazione che l'I.R.I.E. si possa pure trovare domani in difficoltà, sia parte, sia pure buona, delle sue obbligazioni fosse sottoscritta dalla Regione; chè oltretutto non è detto che le obbligazioni debbano necessariamente essere sottoscritte dalla Regione.

Se la Regione facesse un investimento in titoli garantiti, farebbe un investimento uguale a tutti gli altri investimenti che lo Stato

fa in titoli esteri, titoli che sono commerciabili, che non possono essere usati per garanzia e il pagamento dei quali non potrebbe essere chiesto in anticipo avendo essi un termine, in genere, in relazione al tempo necessario per l'ammortamento.

Qualche perplessità ho invece (ed è quasi superfluo parlarne perchè ha già espresso uguale pensiero l'onorevole Soggiu) sulla misura e la natura dei due fondi previsti dagli articoli 12 e 13: fondo di dotazione e fondo di rotazione. E' chiaro che il fondo di dotazione dovrebbe essere l'ammontare delle somme necessarie per le spese di impianto, per le spese di progettazione delle costruzioni e per tutte le altre spese, benchè, senza dubbio, io mi renda conto che, essendo prevista la costruzione di centinaia e centinaia di abitazioni, potrebbe aversi una spesa di centinaia di milioni di lire. Questo fondo, che in origine era di 250 milioni, e che è stato portato in sede di Commissione ad un miliardo, mi sembra eccessivo.

Se l'I.R.I.E. sorgesse con lo scopo di favorire l'incremento edilizio non solo attraverso mutui, ma anche attraverso costruzioni in proprio, esigendo successivi fitti, io comprenderei la creazione di un fondo di dotazione vistoso, ma, dato che nel disegno di legge questo non è previsto, non vedo la necessità di un tale fondo. Potrei, semmai, dire che è modesto il fondo di rotazione, sempre che esso debba servire a realizzare la politica finanziaria che il disegno di legge prevede nel programma dell'I.R.I.E.

Solo per questo io concepisco la creazione dell'I.R.I.E.: per reperire fondi sul mercato privato, fondi che forse la stessa Amministrazione regionale avrebbe difficoltà a reperire. Si tratterebbe, dunque, di un ente pubblico con carattere privatistico.

Concludendo, vorrei dire che, a mio parere, il fondo di dotazione dovrebbe essere riportato a 250 milioni, mentre il fondo di rotazione dovrebbe essere portato a quattro o cinque miliardi, in modo che l'I.R.I.E., dato che, per le operazioni di reperimento fondi attraverso obbligazioni occorrerà del tempo, possa subito prov-

vedere alla concessione di un certo numero di mutui. (*Consensi*).

PRESIDENTE. I lavori del Consiglio proseguiranno martedì alle ore 11.

La seduta è tolta alle ore 12 e 50.

DALLA DIREZIONE DEI RESOCONTI

Tipografia Società Editoriale Italiana - Cagliari

Anno 1957