

CDXXXVI SEDUTA

(ANTIMERIDIANA)

MARTEDÌ 9 APRILE 1957

Presidenza del Presidente **CORRIAS**
 indi
 del Vicepresidente **MURETTI**

I N D I C E

Assenze per più di cinque giorni	7833
Disegno di legge: «Costituzione dell'Istituto Regionale Incremento Edilizio (I.R.I.E.)». (142) (Continuazione della discussione):	
SERRA	7835
ZUCCA	7837-7842
SPANO	7837
CASTALDI	7837-7839
COVACIVICH, relatore	7839-7840-7841-7842
CANALIS	7839
AMICARELLI	7843
Disegno di legge: «Norme per la elezione del Consiglio regionale». (189) (Sospensiva):	
COVACIVICH	7833-7834
SOGGIU PIERO	7834
MARRAS	7834
Rinvio di leggi regionali	7833

Rinvio di leggi regionali.

PRESIDENTE. Comunico che sono state rinviate dal Governo centrale la legge 1 marzo 1957: « Referendum popolare in applicazione degli articoli 32-43-54 dello Statuto speciale per la Sardegna » e la legge 2 marzo 1957: « Costituzione dell'Istituto Sardo Organizzazione Lavoro Artigiano ».

Sospensiva del disegno di legge: «Norme per la elezione del Consiglio regionale». (189)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme per la elezione del Consiglio regionale »; relatore l'onorevole Serra.

La prima Commissione, così come si era rimasti d'accordo, ha esaminato ieri gli emendamenti presentati dagli onorevoli Soggiu Piero, Caput e altri, per cui la discussione può senz'altro svolgersi.

COVACIVICH (D.C.). Domando di parlare per una pregiudiziale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVACIVICH (D.C.). Io vorrei, signor Presidente e onorevoli colleghi, che si esaminasse preliminarmente se sia proprio indispensabile, alla vigilia del decreto che indice le nuove elezioni, procedere alla discussione di una nuova

La seduta è aperta alle ore 11 e 40.

BAGEDDA, Segretario ff., 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, settima assenza; Milia, settima assenza.

legge elettorale. Il disegno di legge, così come è stato elaborato e con gli emendamenti che sono stati presentati, comporterebbe una discussione non certo breve, dato che comprende 50 articoli circa. Io penso che non faremmo a tempo a discutere e ad approvare questo disegno di legge prima della promulgazione del decreto.

Ora, in queste condizioni, signor Presidente, io penso che sia il caso di sospendere la discussione del disegno di legge; la riprenderà la nuova legislatura, che potrà elaborare con calma un provvedimento aderente ai tempi e ai bisogni della Sardegna. Vorrei, pertanto, che gli onorevoli colleghi esprimessero il loro parere sulla mia proposta.

PRESIDENTE. L'onorevole Covacivich ha proposto, in sostanza, una sospensiva. Così come previsto dall'articolo 82 del Regolamento, su questa proposta potranno parlare due consiglieri a favore e due contro.

Ha domandato di parlare contro la sospensiva l'onorevole Soggiu Piero. Ne ha facoltà.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Io non trovo, signor Presidente e onorevoli colleghi, giustificata la questione pregiudiziale sollevata dall'onorevole Covacivich. Non si tratta di discutere una nuova legge elettorale, nè si tratta, in relazione alla mia proposta che è diventata poi emendamento al disegno di legge, di discutere 50 articoli; gli articoli nuovi sono ben pochi, tolto qualcuno che introduce delle modifiche nel sistema elettorale, del quale si ha già il paradigma esatto. Basta recepire la legge nazionale del 16 maggio 1956, che modifica le norme emanate nel 1953 per la elezione della Camera dei deputati del 1953, in riferimento al testo unico del 1948.

La stessa ragione che il consigliere Covacivich adduce per non discutere adesso, nella imminenza delle elezioni regionali, questi emendamenti, potrebbe essere accampata anche per le proposte della Giunta...

COVACIVICH (D.C.). Senz'altro, onorevole Soggiu; ho chiesto infatti la sospensiva del disegno di legge.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Le difficoltà prospettate dall'onorevole Covacivich non mi paiono sussistere. A mio parere si era e si è ancora in tempo per approvare il disegno di legge, tanto più che per esso è stata proposta la dichiarazione d'urgenza.

Le difficoltà che accampa oggi l'onorevole Covacivich sono soltanto apparenti, perchè in definitiva si tratta di introdurre nella legge elettorale regionale, per quanto riguarda il testo della Giunta, norme concernenti il prolungamento delle operazioni elettorali; per il resto, si tratta semplicemente di aggiornare le diarie da assegnare ai componenti i seggi. Per quanto riguarda la mia proposta, alla quale altri hanno presentato qualche emendamento, essa intende introdurre nelle elezioni regionali il sistema che, tornando alla proporzionale pura, è stato adottato con la legge 1956 per la elezione alla Camera dei deputati. Questo è tutto.

Una volta approvato questo principio, tutto il resto non è altro che una ricopiatura — non voglio vestirmi delle penne del pavone — della legge statale. Ed è fuor di luogo ogni preoccupazione.

Qualche componente della Commissione aveva proposto che si adottasse il sistema del richiamo delle norme della legge nazionale. In realtà, dunque, la questione da decidere è una sola: se si debba, anche per le elezioni regionali, adottare il sistema del collegio unico regionale per il ricupero dei seggi non assegnati nei collegi circoscrizionali.

Una volta approvato questo principio, il resto si ridurrebbe a ben poco, trattandosi di disposizioni meramente tecniche.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare a favore della sospensiva l'onorevole Marras. Ne ha facoltà.

MARRAS (P.C.I.). Mi sembra, signor Presidente e onorevoli colleghi, che le argomentazioni portate dall'onorevole Covacivich a sostegno della sua proposta di sospensiva siano da prendere in seria considerazione. Certo, non si pone il problema di approvare una legge elettorale integralmente nuova; tuttavia, si dovrebbero ap-

portare alla vecchia legge modifiche di un certo rilievo. Diciamo francamente, l'opinione pubblica ha sempre guardato con diffidenza alle modifiche introdotte alle leggi elettorali alla vigilia delle elezioni: il nostro Paese ha già delle esperienze a questo riguardo.

Riteniamo, pertanto, che debba essere accettata la proposta dell'onorevole Covacovich; sotto l'assillo dell'urgenza non si può esaminare con la pacatezza e l'obiettività desiderabile questioni di tanta importanza.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto in votazione la proposta Covacovich. Chi la approva alzi la mano.

(E' approvata).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la continuazione della discussione del disegno di legge: «Costituzione dell'Istituto Regionale per l'Incremento Edilizio (I.R.I.E.)».

Prosegue la discussione generale. E' iscritto a parlare l'onorevole Serra. Ne ha facoltà.

SERRA (D.C.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi ero riproposto di non intervenire in questa discussione, dato che l'argomento che oggi torna davanti al Consiglio era stato già trattato con ampiezza e con lucidità di interventi da parte di diversi colleghi. Sennonchè ora mi pare doveroso dare il mio modesto contributo al dibattito per chiarire diverse questioni e per rettificare talune affermazioni che reputo inesatte.

Anzitutto, voglio affrontare il problema sotto l'aspetto costituzionale ed esaminare la competenza della Regione in materia edilizia. A mio parere, anche in questa occasione, così come altre volte è accaduto non si è tenuto presente il punto fondamentale del problema, e cioè che l'articolo 17 della Costituzione della Repubblica, alle Regioni a Statuto normale, consente la competenza legislativa in materia di urbanistica e di lavori pubblici di interesse regionale.

L'urbanistica, non vi è dubbio, riguarda aspetti tecnici dell'edilizia, cioè la regolamentazione

dello sviluppo degli abitati come pure la rispondenza delle nuove costruzioni a determinate esigenze igieniche. L'espressione « lavori pubblici di interesse regionale », poi, riguarda anche l'edilizia, dato che questa, quando assume carattere popolare, è sempre considerata una attività pubblica.

Per la Sardegna, Regione a Statuto speciale, mentre esiste nell'articolo 3 dello Statuto lettera e) la formula « lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione », nella lettera f) dello stesso articolo si parla di « edilizia ed urbanistica ». Pertanto, ogni dubbio sulla competenza della Regione a legiferare in materia di edilizia dovrebbe cadere. In effetti, come ho già detto, per « urbanistica » si intende la regolamentazione della espansione edilizia oltre che dal lato sanitario anche dal lato tecnico, mentre « l'edilizia » tecnicamente intesa riguarda, più semplicemente, lo sviluppo degli agglomerati urbani, e degli agglomerati rurali. Di conseguenza, contrariamente a quanto talvolta si è affermato in questo Consiglio, la Regione Sarda ha competenza legislativa e, per l'articolo 6 dello Statuto, anche competenza amministrativa in materia di edilizia.

Fatta questa premessa, a mio parere occorre chiarire ancora un altro punto: cioè, se si debbano fare le distinzioni ormai invalse nel diritto pubblico; in altri termini se, in sede regionale, si debba distinguere tra l'edilizia intesa come lavoro pubblico, e l'edilizia privata. Pre-scindendo dalla attività degli enti pubblici per ciò che attiene ai servizi sociali, agli edifici scolastici, ai mattatoi, agli ambulatori, eccetera, l'edilizia pubblica a carattere popolare rientra nel concetto di opera pubblica.

L'edilizia popolare è quindi di competenza delle Regioni a Statuto normale e delle Regioni a Statuto speciale, come la Sardegna, in forza dell'articolo 117 della Costituzione e dell'articolo 3, lettera e), del nostro Statuto speciale. E bene si è fatto a comprendere nella legge 12 e nella legge 5 concernente i lavori pubblici anche l'edilizia minima, che interessa soprattutto casi contingenti, casi urgenti.

Richiamandomi all'intervento del collega Spano, mi pare non sia da sottovalutare quanto la

Regione ha fatto nei riguardi dell'edilizia popolare in base alle leggi 19 e 5. L'edilizia economica popolare, che interessa la costruzione di case minime, è indubbiamente una operazione di ripiego, anche se indispensabile e necessaria. Ma mi pare che non possa considerarsi un insuccesso quanto è stato fatto, anche se è capitato qualche inconveniente, dovuto, forse, agli appalti affrettati. A Cagliari, ad esempio, è sorta la borgata di Sant'Elia, che risponde alle esigenze immediate di pronto intervento nei riguardi degli sfrattati e dei senza tetto.

Chi vi parla, onorevoli colleghi, aveva già illustrato questa situazione con la proposta di legge numero 102, richiedendo uno storno di bilancio, un'utilizzazione di fondi di ben due miliardi per la costruzione di case minime. Questa proposta, come si ricorderà, venne fusa con un disegno di legge di iniziativa della Giunta, e anziché due miliardi si ottennero, per le case minime, 700-800 milioni. Alla mia proposta era allegato un quadro comprendente i centri di Cagliari, Nuoro, Sassari, Carbonia, Iglesias, Alghero, Olbia, Capoterra, Tempio Pausania, Oristano, Portotorres, Sanluri, Macomer, Olbia, Ozieri, Lanusei. Da questo quadro risulta che su una popolazione di 425.000 abitanti vi è un numero di vani di 262.762, con un indice di affollamento che va da un massimo, quello di Portotorres, di 2,426 ad un minimo, quello di Sanluri, di 1,273. Dallo stesso quadro risulta la necessità della costruzione di 298.973 vani, per portare l'indice sardo all'altezza di quello medio nazionale di 1,318. Questi dati riguardano solamente i centri indicati; in tutta la Sardegna si richiederebbe un complesso di 976.000 vani di nuova costruzione. Sant'Antioco, da sola, richiederebbe la sistemazione di altre 298 famiglie, per complessive 1422 persone, che attualmente abitano nelle grotte.

Ho qui una recentissima segnalazione, che è bene che il Consiglio conosca, su ciò che ha fatto la Sicilia per l'edilizia popolarissima: è stata prevista una spesa di 50 miliardi in cinque anni, alla quale concorreranno per una metà lo Stato e per l'altra metà la Regione. Un passo decisivo, dunque, si fa in Sicilia, e anche in questo campo l'Isola sorella ci dà una buona lezione, una

lezione veramente importante per la nostra opera.

Quanto ho detto riguarda l'edilizia popolarissima, che è sovvenzionata, *in toto* o per lo meno in gran parte, dagli enti pubblici. Per quanto riguarda il settore dell'edilizia popolare, attraverso i contributi della Regione si dovrebbero mettere i Sardi, come auspicava il collega Spano, nella condizione di conservare la sana tradizione di costituire le nuove famiglie in una casa propria.

La soluzione migliore sarebbe quella di dare ad ognuno la possibilità di costruirsi una casa, sia pure con l'aiuto degli enti pubblici, piuttosto che promettere a tutti una casa gratis. La Regione dovrebbe adottare il sistema di aiutare i privati a far da sé, senza le lungaggini burocratiche che, purtroppo, talvolta, si sono riscontrate in questo e in altri settori in Italia e all'estero.

A mio parere, la proposta di legge che era stata ideata dal collega Covacovich, da me e da altri, avrebbe dovuto essere portata in discussione dinanzi al Consiglio già prima d'oggi; la proposta, infatti, era stata presentata nel dicembre 1953, quasi all'inizio della legislatura.

La genialità del disegno di legge in esame sta nell'utilizzazione delle giacenze di cassa della Regione, che purtroppo aumentano costantemente. Con questo sistema, con la creazione di un ente finanziario, non bancario, non soltanto si supererebbe l'inconveniente delle giacenze di cassa, che verrebbero utilizzate per fini pubblici e sociali, ma si supererebbe anche la difficoltà di attingere finanziamenti da altre fonti.

Non mi dilungo a tratteggiare il sistema di finanziamento previsto dal disegno di legge in esame, ché questo è stato già fatto da altri; poichè il meglio è nemico del bene, pur ammettendo che il sistema possa non essere del tutto perfetto, per non perdere ancora del tempo in disquisizioni giuridico-scientifiche, bisognerebbe approvare subito il provvedimento, sì da evitare il rischio di una eventuale decadenza per l'imminente rinnovo del Consiglio regionale.

Considerando l'urgenza con cui si pone in Sardegna il problema dell'edilizia popolare, onore-

voli colleghi, dobbiamo approvare il disegno di legge in esame al più presto possibile, in modo da poter utilizzare le giacenze di cassa della Regione, e risolvere il problema della carenza di abitazioni per tutti gli strati della popolazione e soprattutto per i lavoratori. Se lo Stato avrà da eccepire qualcosa, lo farà con la nuova legislatura; e, intanto, il disegno di legge non decadrà.

Mi auguro di aver contribuito, con questi pochi rilievi, a far cadere gli eventuali dubbi dei colleghi. Mi auguro ancora che domani si possa dire che, tra le altre benemerenze, la seconda legislatura ha avuto anche quella d'aver pensato a dare, nei limiti del bilancio regionale, la casa a tutti i Sardi. (*Consensi*).

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

ZUCCA (P.S.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, prenderò le mosse dall'ultima frase pronunciata dal collega Serra: « assicurare la casa a tutti i Sardi », per dire che, indubbiamente, questo è un bel programma, ma che la Regione non si è posta mai il problema, non dico di assicurare la casa a tutti i Sardi, ma neppure di assicurarla ai Sardi che ne hanno maggiormente bisogno.

Non per fare della polemica ho voluto iniziare il mio discorso citando questa affermazione del collega Serra; essa mi serve per manifestare la perplessità che ho sempre avuto nei confronti del disegno di legge in esame: ritengo, cioè, che alla fine dei conti, questo disegno di legge sia uno strumento per creare, più che case, illusioni, molte illusioni. E per la verità, i Sardi, di progetti di legge atti a creare illusioni non hanno davvero bisogno, data la loro esperienza al riguardo.

In realtà, esiste veramente la necessità, non dico di porsi il programma di dare la casa a tutti i Sardi, ma di creare, per ciò che concerne le case d'abitazione, almeno una situazione migliore di quella attuale. Anzitutto vi è la necessità di assicurare la casa a tutti coloro che non hanno la possibilità di costruirselo, e non sono pochi. Ho ascoltato con interesse il collega Ser-

ra quando diceva che bisognerebbe tornare alle antiche tradizioni, quando il figlio del contadino, e l'operaio, sia pure con fatica, si costruivano la propria casa; purtroppo, però, queste tradizioni ormai sono superate per via della situazione sociale della nostra Isola.

SPANO (D.C.). E anche per via della mentalità che avete creato fra i lavoratori.

ZUCCA (P.S.I.). Può darsi che noi abbiamo creato una mentalità anti-casa; io, veramente, non me ne sono mai accorto. E non credo che si possa affermare, in buona fede, che i Sardi sprechino i propri risparmi in spese voluttuarie...

CASTALDI (D.C.). In Sardegna si spendono sette miliardi in sigarette.

ZUCCA (P.S.I.). Onorevole Castaldi, lei vive ancora nell'età della pietra, e non s'accorge che, salvo pochi virtuosi come me e lei, tutti fumano, tanto che il tabacco non può più essere considerato un genere voluttuario.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MURETTI.

(*Segue* **ZUCCA**). Onorevole Castaldi, lei ha portato un esempio che non calza, come sempre. La realtà è che il tenore di vita della gran parte dei Sardi, anziché subire un miglioramento, è caduto sempre più in basso in tutti questi ultimi anni; e parlare di risparmi quando vi sono ancora centinaia di migliaia di persone che non hanno occupazione stabile è del tutto inutile. In questi ultimi anni, si assiste al fenomeno dei lunghi fidanzamenti e non credo che il collega Castaldi o il collega Spano pensino che abbiamo creato noi la mentalità del lungo fidanzamento! In realtà il fenomeno si verifica proprio perchè è estremamente difficile risolvere il problema della casa.

Come si può, dunque, affrontare questo problema? Forse creando un istituto di credito? Io non credo; non penso che le decine di migliaia di persone che non hanno, non dico dei risparmi, ma nemmeno la possibilità di vivere decentemente possano sperare, attraverso un

istituto di credito, di costruirsi la casa. Sono lo Stato e la Regione che devono sostituirsi al privato, se questo, non solo in conseguenza della guerra, ma anche in conseguenza della disoccupazione o della sottoccupazione, non ha la possibilità di costruirsi la casa. Finora, però, la Regione non ha affrontato il problema se non marginalmente, attraverso l'edilizia popolare e popolarissima, mentre invece, anche in questo campo, avrebbe dovuto far ricorso all'ultimo comma dell'articolo 8 dello Statuto speciale relativo ai piani particolari di opere pubbliche, chè anche l'edilizia popolare può benissimo rientrare in questi piani. Così si sarebbe potuto, se non risolvere del tutto, almeno migliorare le situazioni di Cagliari, Sant'Antioco, Sassari, Olbia, Alghero eccetera; situazioni che non possono affrontarsi col bilancio ordinario della Regione. Io penso che soltanto un intervento massiccio ad opera dello Stato, in base all'articolo 13 dello Statuto speciale, possa consentire alla Regione di risolvere il problema; un istituto di credito come quello che si vuole istituire, a mio avviso, non serve a niente.

Si pone poi un'altra questione: ai tempi di oggi, anche coloro che hanno una occupazione stabile, dall'operaio all'impiegato, dal professionista al piccolo commerciante e all'artigiano, non hanno la possibilità di risparmiare quanto è necessario per costruirsi la casa. Indubbiamente le esigenze della vita moderna sono aumentate; ma questo è segno di civiltà, ed io credo che nessuno di noi possa pensare che sarebbe giusto per il contadino accontentarsi ancora del pane e cipolla di cinquant'anni fa; o che il contadino e l'operaio debbano privarsi di andare, una volta tanto, al cinematografo.

Se si dovesse fare un censimento risulterebbe che a Cagliari — e dico Cagliari per dire una qualunque città della Sardegna — il numero delle famiglie che abitano in case prese in locazione supera di gran lunga quello delle famiglie che abitano in case proprie.

Indubbiamente, per le categorie che vivono del proprio lavoro sarebbe molto utile un istituto che consentisse una anticipazione dei fondi per costruzione di case d'abitazione, consentendo un lungo ammortamento. Ma, amici miei, non

crediamo di poter risolvere il problema con lo stanziamento di pochi miliardi, perchè l'I.R.I.E., una volta creato e conosciuto, riceverà tante domande da non poter far fronte a tutte le richieste. I fondi che si intendono stanziare, per l'I.R.I.E. sono abbastanza esigui, per cui è senz'altro da respingere la proposta del collega Pernis di ridurli a 250 milioni. Io penso invece che sia bene dotare l'istituto di un capitale iniziale di una certa consistenza.

Si dice che in seguito, in date non precisate, saranno stanziati altri quattro miliardi sul bilancio della Regione (se io sbaglio, il collega Covacovich è pregato di correggermi). Ho l'impressione, però, che questi quattro miliardi dovrebbero costituire una sorta di garanzia per il funzionamento dell'istituto. Probabilmente questo stanziamento è stato previsto nell'eventualità che l'istituto in un primo tempo non riesca a vendere le proprie obbligazioni. A questo proposito non condivido le preoccupazioni del collega Soggiu, secondo il quale, facendo balenare all'I.R.I.E. la prospettiva di un fondo di rotazione di quattro miliardi, non si avrebbe una intensa attività per la vendita delle cartelle fondiarie, ma si tenderebbe ad utilizzare i fondi stanziati dalla Regione.

Io sono del parere che il fondo di rotazione sia necessario per il funzionamento dell'Istituto; nei primi tempi, infatti, nè le banche, nè altri enti si precipiteranno a comprare le cartelle fondiarie di questo magro Istituto. Tuttavia, bisognerebbe precisare meglio quando i quattro miliardi dovrebbero essere erogati, in modo da assicurare un buon inizio dell'attività dell'I.R.I.E. Tra fondo di dotazione e fondo di rotazione si arriverebbe così a cinque miliardi; e, supponendo che il costo di un vano si aggiri sulle 400.000 lire e che mezzo miliardo rimanga per i fondi capitale, l'I.R.I.E. potrebbe consentire la costruzione di 1.100 vani circa, cioè alcune centinaia di case. Poniamo che si possa costruire qualche migliaio di case. Che cosa sarebbe a paragone delle decine di migliaia di domande che verranno presentate? Solamente pochi privilegiati potrebbero beneficiare dei mutui. Ecco perchè dicevo che si corre il pericolo

di creare un istituto che fabbrichi, più che case, illusioni.

Quando si dice che « l'istituto è autorizzato ad emettere obbligazioni », indubbiamente si enuncia un concetto buono; occorre però fare in modo che le obbligazioni trovino acquirenti presso istituti e clienti. Chi potrà acquistare le cartelle?

CASTALDI (D.C.). Il Partito Comunista Italiano.

COVACIVICH (D.C.), relatore. E' un provocatore.

ZUCCA (P.S.I.). Non è un provocatore, è una persona bene informata; ne sa più di me. Forse l'onorevole Castaldi è un finanziere del partito comunista, forse tiene i collegamenti tra il Vaticano ed il partito comunista!

Con il disegno di legge in esame si crea un istituto, si dà ad esso un consiglio di amministrazione ed uno statuto; si stabilisce per esso un programma, però in pratica non si danno ad esso neppure cinque miliardi, dato che i quattro miliardi di cui dianzi parlavo dovrebbero essere erogati perlomeno in quattro anni. Nel frattempo, chi acquisterebbe le obbligazioni? Vi sono delle garanzie in questo senso? Evidentemente non ve ne sono. Credete davvero, onorevoli colleghi, che lo Stato acquisti le cartelle dell'I.R.I.E.? O credete che le banche, acquistino le obbligazioni di un istituto concorrente? Credete davvero che le acquisti la Montecatini o la Monteponi? Tra l'altro, poi, non vedo nemmeno come la Regione possa investire in cartelle fondiari le sue giacenze. L'anno scorso, se non vado errato, la Regione ha rinnovato la convenzione col suo tesoriere, senza prevedere, penso, alcun investimento sulle sue giacenze. Non capisco perchè il tesoriere dovrebbe privarsi di fondi che si aggirano sui sei-sette miliardi, anzichè tenerli a sua disposizione, corrispondendo un basso tasso d'interesse alla Regione, e ricavandone, dandoli in mutuo, un tasso, se non vado errato, nove o dieci volte maggiore.

Ecco, egregio collega Covacivich, le mie os-

servazioni; le ho fatte, beninteso, non per sabotare il disegno di legge, ma solo per evitare che ancora una volta si creino istituti finanziari che, all'atto pratico, dopo aver suscitato tante speranze nella nostra popolazione, si limiteranno a concedere prestiti a poche migliaia di persone, ad una esigua schiera di privilegiati.

Per di più, se la Regione finanziaria questo istituto, è chiaro che dovrà diminuire i suoi sforzi nel settore dell'edilizia popolare. I fondi della Regione, infatti, sono quelli che sono, e, se per quattro anni verrà stanziato un miliardo per l'I.R.I.E., non sarà più possibile reperire i fondi per la costruzione delle case popolari o delle case minime.

Concludendo, onorevoli colleghi, vorrei che non si creasse un istituto che servirebbe a finanziare la costruzione di abitazioni per poche migliaia di persone e a deludere le aspettative di tutti coloro — e sono molti — che aspirano ad avere una casa. (*Consensi a sinistra*).

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

CANALIS (D.C.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono d'accordo anch'io sulla bontà delle finalità che il disegno di legge numero 142 si propone a favore delle categorie economicamente più disagiate della nostra Sardegna. Pur apprezzando le esigenze sociali che hanno suggerito la presentazione del disegno di legge, però, nutro delle perplessità sul modo con cui queste esigenze si vogliono appagare. Pertanto, con questo mio breve intervento, sottoporro al relatore e soprattutto agli Assessori ai lavori pubblici e alle finanze alcune considerazioni di ordine giuridico, che non mi lasciano del tutto fiducioso sulla funzionalità dell'I.R.I.E.

Non sorge alcun dubbio sulla potestà legislativa della Regione, come si deduce dall'articolo 4 lettera b) dello Statuto speciale della Sardegna, che dice: « Nei limiti del precedente articolo — cioè degli interessi nazionali eccetera — e dei principii stabiliti dalle leggi dello Stato, la Regione emana norme legislative sulle seguenti materie:...b) istituzione ed ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario...; re-

lative autorizzazioni ». In base a questo articolo, quindi, la Regione può emanare norme relative alla costituzione degli enti di credito regionale, alla loro operatività, alla loro interna strutturazione, ai rapporti tra organi e titolari fisici e così via.

Ma gli istituti di credito fondiario dovranno operare seguendo gli stessi criteri adottati dagli istituti che traggono la loro esistenza da un atto dello Stato. E ciò appare più rilevante quando si osservi che la Regione non ha alcuna competenza per quanto riguarda quegli elementi — struttura dell'obbligazione, prerogative processuali, privilegi, esenzioni fiscali, eccetera — che costituiscono appunto il *quid* giuridicamente specificatore della attività creditizia.

COVACIVICH (D.C.), *relatore*. Mi ripeti, per favore, la questione della obbligazione?

CANALIS (D.C.). Ciò appare tanto più rilevante quando si osservi che la Regione non ha alcuna competenza riguardo a quegli elementi — struttura delle obbligazioni, prerogative processuali, privilegi, esenzioni fiscali, eccetera — che tu, tecnico di banca, conosci molto bene.

Non v'ha dubbio che la Regione ha competenza a costituire un istituto di credito fondiario, così come prevede l'articolo 1 del disegno di legge in esame.

Il dubbio, semmai, può affiorare quando, esaminando le vere, specifiche ed esclusive finalità di tale istituto, così come risulta dall'articolo 3 del disegno di legge in esame, si deduce che esso, in realtà, più che un istituto di credito fondiario è un istituto di credito edilizio. Ora, il collega Covacivich mi potrà obiettare, come ha obiettato altra volta in Commissione, che il credito edilizio non è che una specificazione del credito fondiario. In Italia, però, non vi è una particolare legislazione sul credito edilizio e più particolarmente sugli istituti di credito edilizio. Nel codice della banca, della borsa e dei titoli di credito non si troverà mai nessuna legge specifica; io potrei citare, invece, una infinità di decreti legge, che trattano la materia del credito edilizio in armonia, appunto, con le leggi sul credito fondiario.

Pertanto, io posso trarre queste conclusioni da questa prima osservazione: primo, che nella legislazione italiana le autorizzazioni ad operare, secondo le norme particolari sul credito edilizio sono state sempre concesse non a tutta una categoria di istituti, ma di volta in volta a singoli istituti. Il che significa che soltanto lo Stato può di volta in volta autorizzare i singoli istituti ad agire in deroga alle disposizioni sul credito fondiario, operando secondo le norme speciali sul credito edilizio.

Secondo: la legislazione vigente è informata al principio, resosi sempre più rigido e invalidabile, che non si può mutuare somma superiore al 50 per cento del valore dell'immobile da costruire ed al principio che tale somma può essere erogata soltanto dopo che il mutuatario abbia investito nella costruzione la quota di sua pertinenza. Questi due principii informativi sono posti a garanzia delle cartelle fondiarie, che vengono emesse in correlazione con i mutui, e che sono titoli di credito in tutto parificati a quelli dello Stato, sì da essere al riparo da qualunque crisi economica e da potersi negoziare in borsa con assoluta tranquillità.

In base a tali conclusioni, si può affermare, almeno a me pare, che la Regione non è competente ad autorizzare alcun istituto — anche se a carattere regionale — ad agire in deroga alle norme vigenti sul credito fondiario e ancor meno è competente a modificare tali norme dettandone altre con esse contrastanti. Del resto, anche il collega Serra, sebbene non chiaramente, ha accennato a questa incompetenza della Regione, manifestando il timore che il Governo centrale intervenga con un rinvio.

Ora, l'articolo 5 del disegno di legge in esame, col quale si stabilisce che l'importo del mutuo non può superare il 75 per cento del costo effettivo dell'area e della costruzione, è — secondo il mio modesto avviso — in contrasto con l'articolo 12, lettera a), del Testo Unico del 16 luglio 1905, numero 646...

COVACIVICH (D.C.), *relatore*. Sono passati 52 anni; 27 decreti sono stati emanati a modifica di quelle disposizioni.

CANALIS (D.C.). L'articolo 5 è ancora in

contrasto con l'articolo 1 del regio decreto legge 3 dicembre 1934, numero 2347 e dell'articolo 3, primo capoverso, della legge 29 luglio 1949, numero 474, il collega Covacivich non potrà dire che quest'ultima non sia recente. L'articolo 8, col quale si consentono anticipazioni mentre sono in corso i lavori, è poi in contrasto non solo con l'articolo 5 del regio decreto legge 2 maggio 1920, numero 698, ma anche con l'articolo 4, primo capoverso, della legge 29 luglio 1949, numero 474. In tali articoli — come è risaputo — si pone il divieto assoluto di dare concessioni oltre il 50 per cento.

Per di più, poichè all'articolo 11 del disegno di legge in esame si prevede la emissione di obbligazioni, che non possono essere che cartelle fondiari, nei limiti delle vigenti disposizioni di legge, e poichè fra tali limiti — si badi bene — vi è quello sopra ricordato del 50 per cento, detto articolo 11 non solo è in contrasto con i precedenti 5 e 8 dianzi citati, ma, in connessione con essi, porta alla lesione di quegli interessi nazionali che per l'articolo 3 dello Statuto speciale devono essere difesi.

Per quanto riguarda la limitazione del 50 per cento, si potrebbe opporre l'eccezione della legge 10 agosto 1950, numero 715 — legge Aldisio — che consente di concedere mutui sino al 75 per cento del valore del fabbricato. Ma, a parte il fatto che si tratta di una eccezione voluta pur sempre dallo Stato, si può rispondere che in realtà tale eccezione è più che altro apparente. Infatti l'articolo 5, primo capoverso, di detta legge dice: « Gli istituti emetteranno proprie cartelle, in serie speciali, che saranno cedute al loro valore nominale al Ministero del tesoro ». Trattasi dunque — come ognuno vede — di titoli non destinati alla circolazione e conseguentemente di operazioni il cui rischio ricade — lo sappiamo benissimo — esclusivamente sul Tesoro.

Proseguendo nell'esame del disegno di legge, all'articolo 11 si può leggere che « per l'espletamento della propria attività l'I.R.I.E. si avvale... di eventuali contributi della Regione ». A pagina 4 della relazione delle Commissioni si spiega che tali contributi dovranno servire a coprire la differenza di tasso tra i mutui atti-

vi e i mutui passivi — non meno del due e mezzo e non più del tre per cento — e lo scarto fra prezzo di collocamento e valore nominale delle obbligazioni. Ma si è pensato che oggi è facilissimo trovare ottimi investimenti in titoli pubblici ad un tasso non inferiore al sei e mezzo per cento? Si è pensato che le cartelle al quattro per cento dell'I.R.I.E., per trovare collocamento, e cioè per rendere almeno il 6 per cento, dovrebbero essere vendute a non più di lire 335 su 500, con uno scarto, quindi, pari al 33,20 per cento? La Regione, dunque verrebbe ad accollarsi in partenza un onere di 332 milioni per ogni miliardo di operazioni dell'I.R.I.E. Ma è giusto che la Regione firmi una cambiale in bianco di tale entità? Io non so, onorevoli colleghi, se possiamo cacciarci in un'avventura così onerosa.

All'articolo 12, primo capoverso, si stabilisce di far gravare i 250 milioni di dotazione iniziale sulle competenze e sui residui del capitolo 189 del bilancio 1957. A parte il fatto che non si vede — a termini della legge sulla contabilità generale dello Stato — come si possa parlare di residui, le competenze del capitolo 189 non ammontano neppure ad una liretta, dato che il capitolo stesso nel bilancio è portato soltanto per memoria.

COVACIVICH (D.C.), *relatore*. Vi sono 272 milioni di residui.

CANALIS (D.C.). Ma questo significa girare attorno all'ostacolo! Per rendere operanti le disposizioni del disegno di legge, sarà perlomeno necessaria una variazione di bilancio.

Vorrei ora esaminare le disposizioni dello Statuto dell'I.R.I.E. A mio parere, la commissione tecnica prevista dall'articolo 7 dovrebbe essere costituita da tecnici specializzati, cioè da ingegneri civili, e non da funzionari amministrativi, chè questi tendono fatalmente a soppiantare il consiglio di amministrazione nella valutazione degli elementi di giudizio non tecnici.

Articolo 9. Non si è mai visto che l'organico del personale di un istituto venga regolato con norme statutarie. L'anomalia è forse dovuta alla giusta preoccupazione di evitare una strut-

tura elefantiaica dell'ente, e di ridurre per quanto possibile i costi di esercizio. Ma si è veramente sicuri che con cinque dipendenti, compreso il direttore e due subalterni si possa dar corso ad una massa di operazioni di 20 miliardi? Io ho la convinzione che questo personale non riuscirebbe a far fronte, naturalmente con una ragionevole celerità — come si vuole in casi del genere — neppure alle operazioni che si potrebbero fare con l'investimento del solo fondo di dotazione. Infatti, tenuto conto del modesto ammontare medio delle singole operazioni, con un miliardo si possono effettuare ben 400 operazioni, cioè 100 per ciascuno stanziamento annuale; e il personale previsto dall'organico non sarebbe assolutamente in grado di istruire e portare a compimento una pratica in tre giorni. A mio avviso non si sarebbe dovuto fissare alcun organico; le assunzioni di personale si sarebbero dovute regolare a seconda del volume delle operazioni.

ZUCCA (P.S.I.). Sarebbe allora molto meglio servirsi delle banche.

CANALIS (D.C.). Comunque, queste sono questioni di dettaglio.

COVACIVICH (D.C.), *relatore*. Ma a quali conclusioni giungi?

CANALIS (D.C.). Io non traggio conclusioni; chiedo soltanto dei chiarimenti.

Articolo 12. Non si comprende proprio perchè un istituto come l'I.R.I.E. debba essere appesantito nel suo funzionamento dalla istituzione di un vero e proprio servizio di tesoreria da affidarsi ad un altro istituto di credito. Nella relazione si dice chiaramente che « in tanto si giustifica la creazione di un istituto di credito fondiario in quanto questo, con la emissione di obbligazioni, possa assolvere ai suoi compiti ». In sostanza, quindi, il problema è tutto impostato sulla possibilità di emettere le cartelle fondiarie. Io ho già espresso le mie riserve sulla possibilità giuridica di tale emissione, ed ho chiesto, appunto, dei chiarimenti per fugare tutte le mie perplessità e le mie riserve.

Mi si potrà citare il parere del professor Gasparri. Egli, però, ha esaminato la questione sotto un profilo che a me, modestissimo orecchiante, sembra troppo ristretto: esatto che la Regione può emettere obbligazioni, ma è altrettanto esatto che un istituto di credito fondiario deve rispettare non soltanto le norme del codice civile in quanto applicabili, ma anche e soprattutto le norme che in Italia regolano le emissioni delle cartelle fondiarie e, prima tra tutte, proprio l'autorizzazione dei competenti organi di controllo del credito. Sembra difficile, perciò, che questi organi possano consentire all'I.R.I.E. la emissione di cartelle; e vedrete, onorevoli colleghi, che uno dei rilievi del Governo si fonderà su queste considerazioni.

Nella relazione, si afferma che la maggior parte delle obbligazioni dovrà essere assorbita dalle giacenze di cassa della Regione, cioè dai fondi che in pratica rimangono inutilizzati, anche se impegnati, per parecchi anni. Ma, a parte il fatto che il proposito manifestato nella relazione non è affatto impegnativo per l'Amministrazione regionale, la quale può in qualunque momento immettere le obbligazioni nel mercato, io faccio osservare: primo, che la Regione, almeno per quanto mi consta, non ha fondi inutilizzati, nel senso che anche le giacenze di cassa non solo fruttano interessi del 4 per cento, ma vengono anche investite in varie attività economiche, spesso, addirittura, per consentire la realizzazione di opere volute e finanziate dalla Regione (basti pensare alle anticipazioni che dai vari Assessorati vengono erogate sui contributi); secondo, che non si vede come la legge sulla contabilità generale dello Stato possa consentire che fondi già impegnati possano essere distratti e, peggio, immobilizzati per 25 anni, chè tanto dovrebbe durare l'ammortamento dei mutui concessi dall'I.R.I.E.

Ad ogni modo, seppure la legge sulla contabilità generale dello Stato non fosse d'ostacolo, sarebbe estremamente imprudente effettuare siffatto immobilizzo. Non basta dire che il problema della disponibilità necessaria a fronteggiare il pagamento dei mandati è problema che deve riguardare esclusivamente la Regione; bisognerebbe, invece, indicare, per lo meno ai sar-

di se non allo Stato, quale via dovrebbe battere l'Amministrazione regionale se, per ipotesi, nel corso di 25 anni si riuscisse ad eliminare l'attuale sfasamento fra impegni di spesa ed erogazioni.

Tutto sommato, dunque, onorevoli colleghi, le disposizioni del disegno di legge in esame mi lasciano molto perplesso; non potrò, pertanto, dare un voto favorevole, se tali perplessità non saranno fugate. (*Consensi*).

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

AMICARELLI (D.C.). Dirò soltanto poche parole. Il Consiglio vorrà apprezzare lo sforzo compiuto dalla terza Commissione per presentare al Consiglio il disegno di legge sull'I.R.I.E. E' stato, credetemi, un travaglio; sull'argomento erano state presentate diverse proposte di legge e conciliare le diverse esigenze cui esse si ispiravano appariva arduo. Dopo tante discussioni, io proposi ed ottenni di affidare ad altre mani, a mani responsabili, l'elaborazione di un provvedimento agile, che contemperasse le varie esigenze. Venne così dall'Assessorato dei lavori pubblici il disegno di legge in esame che, in sede di Commissione, ha dato luogo ad una discussione pacata.

La terza Commissione si è soprattutto preoccupata di far presto per consentire al Consiglio di intervenire quanto prima in un settore così delicato. Dal punto di vista finanziario il disegno di legge è più che buono. Esso mira a completare l'opera dello Stato nel settore dell'edilizia privata.

Caro collega Canalis, il nostro proposito non è quello di creare una banca, ma quello di istituire un organismo utile. Il numero dei funzionari non è sufficiente? Io penso che lo sia, se vengono assunte persone che vogliano e sappiano lavorare. L'I.R.I.E. inizierà la sua attività con una modesta organizzazione, sufficiente ai primi sforzi; e poi si vedrà di potenziarla.

Concludendo, io mi auguro che il Consiglio approvi il disegno di legge, sulla quale si appuntano le speranze di tanta gente che vuol risolvere il problema della casa. (*Consensi*).

PRESIDENTE. I lavori del Consiglio proseguiranno questo pomeriggio alle ore 17 e 30.

La seduta è tolta alle ore 13 e 15.

DALLA DIREZIONE DEI RESOCONTI

Tipografia Società Editoriale Italiana - Cagliari
Anno 1957