

**III.**

**SEDUTA DI GIOVEDI' 22 MAGGIO 1969**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEGAN**

PAGINA BIANCA

### La seduta comincia alle 10.

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, questa mattina la nostra Commissione ospita i rappresentanti della CISNAL, il dottor Ettore Ciancamerla e il dottor Domenico Manno, per ascoltare la posizione di questo sindacato sul problema delle locazioni. Il dottor Ciancamerla ha facoltà di svolgere la sua relazione.

**CIANCAMERLA (CISNAL).** Il problema dell'equo canone in Italia, stante la stratificazione dei redditi *pro capite*, si presenta di difficile soluzione.

Appare infatti pressoché impossibile perequare i canoni di fitto fra le regioni del nord, i cui canoni di locazione incidono su redditi al di sopra della media, con quelli delle regioni del sud e delle isole, normalmente inferiori alla media stessa.

La legge della domanda e dell'offerta, stante anche il protrarsi del regime vincolistico, non ha comportato l'automatica perequazione anzi, nella specie, ha evidenziato talune macroscopiche contraddizioni.

Dai dati ufficiali ISTAT, peraltro da prendersi con beneficio d'inventario, in quanto riferiti a rilevazioni del 1966 e quindi prima dei provvedimenti di sblocco che qualche mutamento avranno pur determinato, si rileva che al sud, in condizioni socio-economiche molto modeste, è prevalente la conduzione in proprietà.

Altra contraddizione che si rileva dai dati fino al 1967 e quelli provvisori del 1968 è la caduta dei livelli di costruzione che sono ormai fra i più bassi in Europa, malgrado lo sforzo crescente e l'asserito impegno del Governo di normalizzare la situazione attraverso più massicci interventi pubblici nel settore delle abitazioni economico-residenziali.

Viene così a mancare uno degli elementi fondamentali di equilibrio dei prezzi delle costruzioni che si ripercuote in definitiva in una ridotta domanda privata, non operando peraltro sul costo che rimane assai sostenuto

e quindi non sopportabile per le tre categorie tradizionali di utenti degli alloggi in locazione: impiegati, operai, pensionati.

Il livello dei fitti del libero mercato si presenta, infatti, anche per le costruzioni medio-normali, superiore alle reali possibilità economiche dei destinatari in quanto mediamente incide dal 30 per cento al 50 per cento, con punte anche più elevate, sui salari e sulle pensioni.

Sarebbe pertanto necessaria una limitazione, in tal caso ovviamente con l'imperio della legge, sui canoni stessi articolandone i livelli secondo la potenzialità economica delle diverse regioni. Tale sistema, però, oltre ad incidere sul diritto della proprietà privata, distoglierebbe una massa notevole di risparmiatori dal settore immobiliare con conseguenze negative per l'incremento delle costruzioni e per la stabilità di occupazione delle maestranze edili.

Non rimane, quindi, che la strada, del resto già indicata dalla relazione del CNEL, che vede legata la normalizzazione del mercato edilizio con l'auspicato superamento del regime vincolistico.

Tale indirizzo presuppone, in via prioritaria, una nuova e più organica politica di intervento pubblico nel settore dell'edilizia economico-popolare, da realizzarsi in tempi brevi, nel quadro di una politica di sviluppo equilibrato dell'economia nazionale.

Non si può, allo stato, non rilevare che finora è mancata una organica politica di intervento pubblico, sia sotto il profilo del coordinamento fra i vari enti incaricati a tale scopo, sia per quanto concerne i criteri fissati dalle varie leggi per conseguire il bene della casa, nonché per la univocità del costo degli alloggi realizzati. A tale riguardo basti considerare i recenti episodi di Milano e Napoli, dove gli assegnatari di case popolari realizzate dagli IACP, sono stati costretti a manifestare pubblicamente la loro protesta per gli elevati canoni di fitto fissati per il godimento di detti appartamenti anche in relazione al

più basso costo di quelli realizzati dalla GESCAL per di più con *standard* tipologici e costruttivi nettamente superiori.

Per concludere, quindi, la CISNAL auspica una nuova politica del Governo che tenda, attraverso la formulazione di un piano nazionale per l'edilizia economico-popolare, a venire incontro alle esigenze delle categorie meno abbienti, in particolare per i pensionati e per i lavoratori con redditi molto bassi.

Il piano dovrebbe prevedere la disponibilità di aree opportunamente urbanizzate e dotate di servizi ed attrezzature necessarie ad una civile convivenza da porre a disposizione degli enti preposti alla sua realizzazione, in modo da evitare gli inconvenienti lamentati in più occasioni dagli assegnatari di alloggi economici-popolari costruiti in località prive dei necessari requisiti.

Le costruzioni dovrebbero essere realizzate secondo le esigenze tipologiche rilevabili nelle zone previste per gli interventi (rurali, cittadine o residenziali) e i loro costi dovrebbero essere contenuti in limiti non superiori a quelli attualmente praticati dalla GESCAL, con opportune riduzioni per le zone depresse, e tenendo sempre presente la potenzialità del reddito delle singole categorie di assegnatari.

L'amministrazione degli edifici dovrebbe, in via preferenziale, essere attribuita agli stessi assegnatari, previa modifica, snellimento ed adeguamento alle moderne esigenze abitative, delle norme sul condominio, in modo da evitare quello che accade attualmente con le amministrazioni fiduciarie degli IACP dove, a fronte di quote per amministrazione, manutenzione ordinaria e straordinaria a volte superiori allo stesso canone di fitto o di ammortamento, si assiste al completo abbandono degli edifici, privi di qualsiasi opera di consolidamento o di rifacimento.

L'assegnazione degli alloggi dovrebbe essere effettuata in base all'effettivo bisogno e con l'ausilio di criteri univoci per la determinazione delle relative graduatorie.

Infine il piano dovrebbe essere realizzato da enti altamente specializzati articolandone gli interventi secondo le rispettive competenze nello specifico campo di attività.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Ciancamerla. Vi sono colleghi che intendono porre delle domande ?

**DI NARDO.** Vorrei conoscere qual'è il parere della CISNAL relativamente alle richieste di blocco (e fino a quando ?) e al fatto legislativo che ci preoccupa.

**MANNO (CISNAL).** Noi siamo per il blocco, anche perché le posizioni che si sono venute a verificare nel mondo dei beneficiari di queste case sono veramente stranissime per la politica di alti e bassi che si è verificata nei fitti, nelle diverse città.

Lamento principale è proprio quello della non sopportabilità dei fitti. Ci sono stati dei casi che hanno raggiunto dei limiti estremi, come per esempio a Napoli, al villaggio dell'ITALSIDER, dove case costruite anche coi fondi della CECA sono state date ad elementi i quali, appena andati in pensione, dovranno pagare fitti superiori all'ammontare della pensione stessa. Il caso in esame parla di 35 mila lire di fitto, contro 32 mila di pensione.

Ovviamente, in questa situazione, parlare di sblocco sarebbe impossibile.

Poi c'è una tendenza che si va estendendo in tutta Italia. Ho qui un documento, un ordine del giorno di un rione di Napoli, nel quale, praticamente, gli inquilini annunciano che non pagheranno i fitti, ed hanno fatto per questo un apposito manifesto. È evidente che lo stato di disagio arriva al massimo ed è largamente generalizzato. Noi siamo per il blocco dei fitti. Potrà esserci in un secondo momento l'esame di uno sblocco graduale.

**AMADEI, Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.** Anche se si bloccassero i fitti non pagherebbero lo stesso.

**AMENDOLA PIETRO.** Accantonando il settore dell'edilizia sovvenzionata e la questione del caro fitti in questo settore - questione che è anche davanti alla Camera per alcune iniziative legislative presentate da vari gruppi parlamentari - e restando, invece, soltanto sul nostro terreno istituzionale, quello delle locazioni private, vorrei chiedere due cose:

1) Se ho ben capito, anche la CISNAL, come le altre organizzazioni sindacali che abbiamo già ascoltate, ritiene che finché non venga raggiunto un equilibrio, una normalizzazione nel settore dell'edilizia abitativa del nostro Paese, non si possa parlare di sblocco, e quindi di abolizione del regime vincolistico il quale dovrebbe essere prorogato, anche se la CISNAL è ottimista nel senso che ritiene che entro breve tempo si possa pervenire a questa normalizzazione.

Ora, quando si parla di proroga del regime vincolistico, si parla del blocco così, *sic et simpliciter*, quale è quello attualmente vigente, ovviamente a beneficio delle categorie più disagiate (pensionati, lavoratori a reddito

fisso) o non ritiene la CISNAL che, a parte il blocco del 1947 - che è blocco di canoni e di contratti - dopo l'esperienza del blocco del 1963 che, essendo blocco soltanto di canoni e non di contratti, si è rilevato molto illusorio, facilmente eludibile appunto con l'arma della scadenza del contratto e quindi della disdetta come diritto del proprietario a meno che non vengano accettate maggiorazioni sensibili del canone; non ritiene - dicevo - la CISNAL che qualora dovessimo pervenire alla conclusione di una proroga del regime vincolistico, esso dovrebbe essere più efficace, nel senso che oltreché al blocco del canone, si debba arrivare anche al blocco dei contratti? È una questione che maggiormente esplose nelle grandi città in relazione non tanto al blocco del 1947, quanto a quello del 1963.

2) Inoltre, poiché da più parti politiche è stata prospettata l'esigenza di un sistema nuovo che, abolendo ogni blocco e ogni vincolo, introduca però tutta una nuova normativa alla cui base sono quelle parole suggestive di « equo canone », qual'è la posizione della CISNAL nei confronti di questo concetto, per il presente e per il futuro?

CIANCAMERLA. Per quanto riguarda il problema della morosità, come accennato dal sottosegretario Amadei, non è che il blocco dei fitti determini il mantenimento della licenza di morosità, come dicevo scherzosamente all'inizio; esso nasce da alcune considerazioni di ordine obiettivo, cioè in conseguenza del fatto che gli inquilini sono costretti a non pagare i fitti, e non soltanto per la loro onerosità (che rappresenta già un motivo importante ed in alcuni casi assume le caratteristiche di un dramma), ma anche perché i destinatari delle costruzioni economiche e popolari lamentano da moltissimi anni il disservizio dei quartieri in cui risiedono e l'impossibilità di una vita associativa e di civile convivenza. In molti quartieri di Napoli e di Palermo, per esempio, da anni la popolazione è in attesa delle strade, delle fognature, dell'allacciamento alla rete idrica, all'energia elettrica, eccetera. Questa gente esprime la propria protesta con la morosità, rifiutandosi di corrispondere un canone che, in teoria, potrebbe anche essere equo, ma che non lo è in relazione alle condizioni degli alloggi e degli stabili.

Le manifestazioni pubbliche, la presentazione degli ordini del giorno e la morosità sono quindi i soli mezzi a disposizione degli interessati per reagire a questa anomala situazione fino a che l'autorità competente non interverrà per normalizzarla.

Per quanto riguarda il blocco contemporaneo dei canoni e dei contratti di cui alla domanda dell'onorevole Amendola, la CISNAL ritiene che, ove si procedesse ad un blocco generalizzato nel tempo per tutti i tipi di costruzione, si potrebbe anche lasciare la strada aperta ad un illecito arricchimento e non soltanto sulla base del diritto positivo, ma anche di quello naturale. Noi crediamo infatti nel principio della proprietà (purché essa non rappresenti lo sfruttamento del singolo sul singolo), ed è in questo senso che intendiamo difendere il diritto alla proprietà. Prendiamo per esempio il caso di cittadini pensionati che con i loro risparmi sono riusciti ad acquistare degli alloggi da cui dovrebbero ricavare una rendita per integrare la pensione estremamente modesta, e che hanno dato in locazione i propri immobili a dei professionisti con un reddito decisamente superiore alla media: su questo tipo di alloggi non possiamo praticare il blocco dei fitti; si tratterebbe infatti di permettere l'illecito arricchimento al locatario e di negare il diritto alla vita al locatore.

Ecco perché vogliamo un blocco dei fitti articolato per categorie, per potenzialità di reddito, per province e per regioni. Mi sia a questo punto consentito aprire una parentesi che servirà a meglio chiarire il nostro pensiero. Gli enti pubblici, che per legge sono tenuti ad investire una parte del loro gettito contributivo, almeno in passato lo investivano nell'acquisto di immobili e costruzioni per lo più a carattere economico o medio-economico. Da una certa epoca in poi però, stante il regime vincolistico, per trarre una buona capitalizzazione dagli investimenti gli stessi enti hanno incominciato ad investire nell'acquisto di immobili di lusso o medio-lusso. La naturale conseguenza è che il mercato si è arricchito, dal punto di vista dell'offerta, di costruzioni di carattere di medio-lusso e lusso, mentre si è impoverito dell'offerta di appartamenti a carattere economico, medio economico ed economico-popolare. Quindi noi diciamo che è giusto che ci sia il blocco dei fitti e dei contratti, ma esclusivamente per quelle categorie di lavoratori, operai, impiegati e pensionati la cui potenzialità economica non consente, né consentirebbe, la acquisizione della casa. In tutti gli altri casi invece, sempre per rimanere nell'ambito del diritto positivo e naturale, ed anche per raggiungere un certo equilibrio, noi riteniamo si possa procedere ad uno sblocco parziale nel tempo, e quindi ad una normalizzazione del settore.

Sottolineiamo inoltre la necessità di una più massiccia presenza dell'intervento pubblico, e non perché non si creda in assoluto nella legge della domanda e dell'offerta, ma perché pensiamo che essa, dal punto di vista della costruzione delle case, debba avere un correttivo pubblico che influenzi il principio economico in maniera più favorevole alle categorie meno abbienti.

Per quanto riguarda l'equo canone credo che la risposta sia implicita nelle dichiarazioni da me fatte in seguito alla domanda dell'onorevole Amendola.

**PRESIDENTE.** Lei, dottor Ciancamerla, ha parlato di differenziazione non solo per categorie, ma anche per territorio. Qual'è la motivazione di una simile differenziazione?

**CIANCAMERLA.** La stratificazione dei redditi esistente in Italia. Noi abbiamo delle regioni, calcolando una media aritmetica sulla media nazionale del reddito *pro capite*, che vanno al di là della media, altre che sono intorno alla media, ed altre ancora largamente al di sotto della media. Portavo prima l'esempio della Sicilia dove i braccianti, con una media di 60-70 giornate lavorative l'anno hanno un reddito *pro capite* che non supera le duecentomila lire. Ebbene, consultando i dati ISTAT per quanto riguarda la proprietà della casa, si nota che nelle regioni del nord con un indice *pro capite* superiore alla media si è più portati all'acquisizione della casa in locazione, mentre nelle regioni del sud con indice *pro capite* largamente inferiore alla media si è più portati all'acquisizione della casa in proprietà.

Ai cittadini del sud non possiamo negare, anche da un punto di vista costituzionale, l'aspirazione al bene della casa, ed in una certa misura dobbiamo andare incontro ai loro desideri, in attesa che attraverso il programma 80 e le altre forme di sviluppo equilibrato dell'economia nazionale anche in queste regioni si possa registrare una lievitazione del reddito *pro capite*.

**PRESIDENTE.** Ma perché parlare anche di differenziazione per categorie, se abbiamo già una differenziazione per reddito?

**CIANCAMERLA.** Perché anche con l'attuale superamento delle differenze salariali, poiché esso riguarda i minimi e non il trattamento retributivo nel complesso, tra due categorie omogenee, una del nord ed una del sud, esiste sempre una sostanziale differenza nel reddito *pro capite*.

**GREGGI.** Desidero porre ai rappresentanti della CISNAL due domande. Con la prima vorrei sapere se essi ritengono utile fare un'indagine sul piano nazionale circa l'abbandono di abitazioni. Infatti mi pare che un simile fenomeno sia molto esteso nelle zone depresse pur trattandosi di abitazioni non moderne. A mio avviso il problema è molto importante per cui bisognerebbe tenerne conto nei provvedimenti di risoluzione. Con la seconda domanda desidererei conoscere se la legge ponte sull'urbanistica, che ha bloccato la utilizzazione di piccole aree per abitazione a carattere familiare e personale, non finisca anch'essa per aggravare il problema della casa. Praticamente, ci si trova in questa situazione: in moltissime zone di campagna, per i forti limiti di edificabilità che sono stati imposti, vi è la impossibilità per le famiglie dei piccoli lavoratori di realizzare la casa di abitazione con i propri mezzi e nelle proprie zone. Anche questo, ritengo, aggrava il problema e crea una spinta supplementare alla ricerca della casa attraverso un ente pubblico o il mercato libero. L'ente pubblico, però, non riesce a dare la casa o vi riesce solamente attraverso affitti troppo onerosi.

**CIANCAMERLA.** La causa di abbandono di determinate fasce di abitazioni va ricercata soprattutto nel fenomeno dell'emigrazione. È vero che nelle zone in cui l'indice di affollamento supera lo 0,99 si ha un certo numero di abitazioni a carattere privato, le cui dimensioni e la cui tipologia non sono più rispondenti a case di civile convivenza, ma tutto questo dipende dall'emigrazione, cioè dalla impossibilità di trovare *in loco* una potenzialità di reddito sufficiente a sostenere il nucleo familiare. Poiché molte di queste case sono a titolo di proprietà, è chiaro che esse non possono essere requisite per soddisfare l'esigenza di abitazione della zona stessa. Alla domanda se la legge ponte è limitativa delle possibilità individuali di realizzazione dei beni delle case, specialmente nei piccoli comuni, sia pur vicini ai grandi capoluoghi di provincia, oppure se è di stimolo per richiedere l'intervento dell'ente pubblico attraverso l'edilizia pubblica sovvenzionata, si può rispondere così: bisogna tener conto del fatto che esiste una implicazione finanziaria di carattere locale perché questa legge prevedeva l'istituzione da parte dei comuni interessati, di piani di zona o di regolamenti edilizi che i comuni, in moltissimi casi, non hanno potuto soddisfare, non avendo il contenuto economico necessario. Inoltre, a causa della procedu-

ra, i comuni, pur avendo affrontato il regolamento edilizio e l'applicazione dei piani di zona della legge n. 167, hanno visto arenare tutto nelle fasi successive prima di giungere alla ratifica da parte degli organi competenti. È chiaro che l'intervento pubblico non può che tendere a massicci aiuti. È preferibile, proprio perché i comuni si trovano in questa condizione di carenza, tendere alla creazione di quartieri satelliti alle grandi città. In questo modo si affronta una spesa minore per quanto riguarda l'attrezzatura urbanistica e si ha meno litigiosità circa la conduzione di questi edifici di più facile manutenzione.

Ovviamente, bisognerà procedere ad una riforma della normativa dei condomini che devono essere assegnati, in via prioritaria, ai destinatari degli alloggi e non dati in gestione fiduciaria agli istituti autonomi case popolari. Contemporaneamente si dovrà snellire la procedura burocratica di realizzazione di questo programma. Il problema è grosso: indirettamente riguarda la politica dei fitti, ma la causa è da ricercarsi nella questione dell'urbanistica, intesa in senso generale, e soprattutto nella questione della sistemazione della finanza locale che non permette di far fronte agli interventi attribuiti per legge.

**GREGGI.** Desidero ripetere una domanda già fatta nella passata riunione che mi sembra importante, perché qui, tra lo Stato che non ha i mezzi e i lavoratori che non li danno, non se ne esce né unificando gli interventi né cambiando urbanistica.

Vorrei fare una domanda per vedere, in questo settore sindacale, quale è la risposta che può venire da chi è a contatto con decine di migliaia di lavoratori.

E la domanda è questa: a che cosa tendono oggi, preferibilmente, i lavoratori italiani? A una massificazione di interventi che poi tende a tradursi in massificazione di edifici in affitto, o alla casa di proprietà, e soprattutto alla libertà di realizzare una casa di proprietà o attraverso un maggior reddito, o attraverso massicci interventi dello Stato con mutui a lunga scadenza e fortemente sostenuti, che permettano al lavoratore di realizzare, secondo le sue preferenze e dove preferisce, il suo desiderio di avere una casa?

Ho la sensazione che il lavoratore italiano, oggi, preferirebbe sicuramente arrivare alla casa di proprietà attraverso un sistema di mutui molto forti, molto diluiti nel tempo,

che lasci a lui libertà di iniziativa e di scelta anche sul tipo di abitazione, a prescindere dalle necessità generali di sistemazione urbanistica.

**CIANCAMERLA.** Posso rispondere che l'aspirazione del lavoratore alla casa in proprietà è indiscutibile, come indiscutibile è l'aspirazione a conseguire una libertà di scelta del tipo di alloggio.

Ma di fronte a queste aspirazioni c'è una situazione di fatto che non consente il loro legittimo conseguimento.

Vorrei ricordare all'onorevole Greggi un precedente, quello della legge che istituì la GESCAL e con essa un fondo di rotazione che, nelle intenzioni del legislatore, doveva soccorrere quelle categorie di lavoratori che in particolare disponevano già di qualche risparmio da poter destinare all'acquisto di un alloggio, attraverso un mutuo fortemente dilazionato nel tempo e con gli interessi parzialmente a carico dello Stato. Ora, è accaduto che questo fondo rappresenti l'unico aspetto negativo della GESCAL, perché a distanza di sei anni dalla emanazione della legge, dei quattro settori di intervento della GESCAL il fondo di rotazione è l'unico che ancora non si sia messo in movimento. Abbiamo per esempio il caso di Milano, dove tutti gli stanziamenti per il fondo di rotazione, effettuati sul primo e sul secondo Piano triennale, e probabilmente anche sul terzo, non sono stati utilizzati dai lavoratori perché si sono verificati tutti gli inconvenienti che avevamo previsto in precedenza, e cioè, la questione delle aree, la legge urbanistica e i procedimenti troppo macchinosi e burocratici. Molti lavoratori non sono in grado di seguire tutte le pratiche e procedure necessarie connesse con questo tipo di organizzazione, e quindi anche se la loro aspirazione è per una casa rispondente a certi criteri, poi sono costretti - poiché il bene della casa è bene supremo per ogni nucleo familiare - a ricercare l'assegnazione dell'alloggio nella cosiddetta urbanizzazione massificata, di più facile reperimento.

**PRESIDENTE.** Nessun altro chiedendo di parlare, rinnovo il più vivo ringraziamento ai rappresentanti della CISNAL, con l'augurio - anzi la certezza - che il loro rapporto sarà molto utile al nostro lavoro.

**La seduta termina alle 10,45.**