

V.

SEDUTA DI GIOVEDI' 29 MAGGIO 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEGAN

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione delle locazioni in Italia.

Questa mattina abbiamo il piacere di avere tra noi i rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (A.N.C.E.), dell'Associazione società italiane per azioni (ASSONIME) e della Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia). Per l'A.N.C.E. sono presenti il dott. Giorgio Arbarello, vice presidente, il cavaliere del lavoro Bassanini e l'ing. Dolza, presidente del Comitato per l'edilizia residenziale; per la ASSONIME abbiamo il presidente ing. Lombardi, per la Confedilizia il presidente onorevole Luigi Zuppante.

Ringrazio vivamente questi signori per aver accolto il nostro invito e per il contributo che daranno al nostro lavoro. Rispettando l'ordine alfabetico, credo di dover dare la parola, per primo, al rappresentante dell'A.N.C.E., poi al rappresentante dell'ASSONIME e poi al rappresentante della Confedilizia.

Per l'A.N.C.E., il dott. Arbarello, vice presidente dell'Associazione, ha anche portato una memoria scritta che verrà distribuita ai membri della Commissione.

ARBARELLO (ANCE). Ringrazio l'onorevole Presidente e alla sua cortese presentazione desidero aggiungere una precisazione circa la qualifica dei colleghi che mi accompagnano, d'altronde tutti ben conosciuti i quali sono qui anche in veste di rappresentanti di alcune città: l'ing. Dolza presidente del collegio dei costruttori di Torino, il cavaliere del lavoro Bassanini rappresentante di Milano, l'ing. Odorisio rappresentante di Roma: città queste tre che sono indubbiamente assai sensibili, in modo particolare, a questo problema.

Se lei è d'accordo, darei lettura del documento, perché è un testo difficilmente riassumibile ma credo si possa leggere abbastanza rapidamente e dall'altra parte è tutto contestualmente connesso, una parte all'altra. È un

ragionamento che, a nostro avviso sarebbe veramente difficile riassumere.

Considerazioni in merito al problema delle locazioni in Italia.

1) *Andamento dell'offerta di abitazioni in affitto.*

Al fine di una esatta individuazione dei termini quantitativi del problema, sembra opportuno esaminare i più recenti dati statistici relativi alla situazione del patrimonio edilizio esistente.

Il godimento delle abitazioni in affitto è ancor oggi particolarmente diffuso in alcune grandi città e nelle relative aree metropolitane. Dall'indagine speciale sulle abitazioni al 20 gennaio 1966, eseguita dall'ISTAT, che classifica le abitazioni occupate per titolo di godimento (proprietà ed affitto), si ricava che a Torino le abitazioni affittate sono il 79,2 per cento di quelle occupate, a Milano il 72,0 per cento, a Napoli il 70,2 per cento, a Palermo il 64,0 per cento, a Genova il 57,7 per cento e a Roma il 57,5 per cento (vedi tabella 1).

In questi centri il fenomeno delle abitazioni in locazione è strettamente legato allo andamento degli investimenti privati, poiché, trascurando le abitazioni temporaneamente non occupate (in restauro, sfilte o seconda casa), l'86,5 per cento delle abitazioni in affitto è di proprietà dei privati e società: tale percentuale varia da un massimo del 94,1 per cento di Palermo ad un minimo di 79,1 per cento di Roma.

Negli ultimi anni l'offerta di case in affitto è andata progressivamente decrescendo. Infatti, secondo il « Censimento generale della popolazione » del 1951, gli alloggi in proprietà costituivano il 40 per cento (4,3 milioni) delle abitazioni occupate e quelli in affitto il 48,7 per cento (5,2 milioni). Al censimento del 1961 si registrava un aumento al 45,8 per cento sul totale delle abitazioni occupate in proprietà, mentre la percentuale delle abitazioni occupate in affitto regrediva al 46,6 per cento.

Dal 1961 al 20 gennaio 1966 questa tendenza si è ulteriormente accentuata, anche

per effetto della legge 6 novembre 1963, numero 1444: le abitazioni in affitto in tale periodo sono diminuite fino a raggiungere il 41,0 per cento del totale. A questa diminuzione ha fatto riscontro anche un decremento in valori assoluti, pari all'11 per cento, delle abitazioni locatate (tabella 2).

Come risulta dai dati esposti, nel giro degli ultimi 15 anni, il rapporto tra le abitazioni occupate dai proprietari e quelle in locazione si è capovolto.

In occasione di una recente indagine sul mercato edilizio, svolta dall'ISTAT in nove capoluoghi di regione (Torino, Milano, Venezia, Bologna, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Cagliari e nei comuni dei pressi di Torino, Milano e Napoli), è stata rilevata la situazione del mercato in questi centri dove la richiesta di abitazioni in affitto è sempre stata sostenuta.

Secondo tale indagine, delle abitazioni ultimate tra il gennaio 1963 ed il marzo 1966 era stato collocato a quest'ultima data il 76 per cento: di esse solo il 29,7 per cento era stato destinato all'affitto, mentre il restante 46,3 per cento era stato acquistato per uso diretto (tabelle 3 e 4).

Ciò conferma la scarsa attrattiva che negli ultimi tempi ha presentato l'investimento in alloggi per la locazione, anche in quei comuni nei quali questa forma aveva avuto in passato maggiore sviluppo rispetto a quella dell'acquisto per godimento diretto.

La causa del fenomeno va ricercata nella diminuita propensione agli investimenti in abitazioni per locazione, dovuta alla loro decrescente redditività.

Infatti il livello dei canoni, in relazione alla scarsa flessibilità della spesa per l'abitazione, si è mantenuto molto al di sotto delle percentuali di aumento dei costi di costruzione e quindi dei prezzi di vendita degli alloggi. Vediamo qui di seguito come si sono discostati i due indici del costo di costruzione e della spesa per l'abitazione dal 1961 ad oggi.

Si avverte che il costo di costruzione è calcolato al netto del costo dell'area: ove perciò si consideri l'incidenza di questa, il divario con l'indice della spesa per l'abitazione cresce notevolmente.

	Indice del costo di costruzione (Indice nazionale INDEX)	Indice della spesa per l'abitazione (Indice ISTAT)
1961	100,0	100,0
1966	162,1	140,8
1968	163,8	151,7

Nello stesso periodo le spese per la gestione, già comprese nell'indice della spesa per l'abitazione, hanno registrato incrementi pressoché eguali.

Attualmente il rapporto tra canoni di locazione e capitale investito nella casa, si aggira intorno al 5 per cento per quelle di più recente costruzione; si tratta però di reddito lordo, che, depurato delle spese a carico della proprietà, si riduce a livelli pressoché irrisori.

Recentemente è stato aggiornato dalla società generale immobiliare lo studio sulla « Incidenza delle spese di gestione sul reddito degli alloggi in locazione » dal quale risulta che il reddito netto riferito al valore degli immobili, per le abitazioni di tipo popolare di età superiore ai 25 anni, è sceso nel 1968, all'1,60 per cento, mentre per i fabbricati del medesimo tipo, di età superiore ai 50 anni, il reddito netto è dell'1,3 per cento. Queste percentuali si riferiscono ad edifici particolarmente curati, cioè, edifici soggetti a manutenzione ordinaria e straordinaria. Infatti l'Immobiliare fa presente « che spesso, specialmente negli immobili in condominio, le difficoltà di giungere ad accordi sui lavori da eseguire e sul finanziamento degli stessi, riducono l'entità e la tempestività delle opere di manutenzione ». « Pertanto, il campione in esame differisce, sotto il profilo delle spese di manutenzione, dalla maggior parte dei fabbricati in condominio ». Va rilevato, peraltro, che per i fabbricati di età inferiore ai 25 anni, che non sono soggetti all'imposta sui fabbricati e richiedono spese di manutenzione inferiori, il reddito netto risulta essere di poco superiore a quello risultante per le abitazioni sopra indicate.

Ciononostante la fiducia in una rivalutazione del capitale nel tempo ha trattenuto molti risparmiatori dall'orientarsi verso investimenti diversi da quelli immobiliari.

2) Il fabbisogno di abitazioni.

Non si può fare a meno di considerare questi dati nel quadro del patrimonio edilizio esistente e delle sue caratteristiche, specie per quanto riguarda il grado di affollamento, le abitazioni fatiscenti e improprie e gli incrementi demografici. La programmazione economica indica in più di 20 milioni di stanze il fabbisogno previsto per il raggiungimento delle condizioni ottimali di abitazione ed aggiunge che questo traguardo non è conseguibile in un quinquennio.

Inoltre, l'andamento dell'attività edilizia di questi ultimi anni denota un sensibile squilibrio tra offerta annua di abitazioni e fab-

bisogno, specie se si consideri l'incremento netto delle famiglie, il trasferimento delle medesime da un comune all'altro e l'accrescimento della popolazione. Pur potendosi ritenere che tale squilibrio sia stato in parte riassorbito dal collocamento dell'invenduto formatosi nel periodo 1964-1966, appare evidente che, ove la produzione annua edilizia restasse su livelli inferiori alle 400 mila unità (nel 1968, 270.952), le condizioni abitative generali, anziché migliorare, subirebbero un serio deterioramento.

Una forzosa compressione dei canoni di affitto provocherebbe senza dubbio una immediata caduta degli investimenti e quindi dell'offerta di abitazioni in affitto, da parte sia dei privati risparmiatori sia degli istituti e società, che sarebbero indotti, in quanto possibile, a cercare impieghi più vantaggiosi.

Si consideri, in particolare, che tra gli investitori in immobili rilievo notevole assumono gli Enti previdenziali e assistenziali e le società di assicurazione, spesso tenuti per legge o per disposizioni statutarie a destinare una quota dei loro investimenti al settore immobiliare. Una diminuzione consistente dei livelli di reddito, per questi enti e società, oltre a non consentire un'adeguata remunerazione dei futuri investimenti obbligati, porrebbe in crisi quelli già attuati determinando un pericoloso sovvertimento dei piani finanziari.

Più in generale, ove la futura produzione di alloggi dovesse registrare una stasi o addirittura una flessione, si renderebbe ancora più difficile il raggiungimento dell'obiettivo della programmazione economica, consistente in « un alloggio per famiglia e un abitante per stanza ».

3) Il problema delle locazioni e la politica della casa.

È da tale obiettivo che occorre partire, come da una premessa e da un condizionamento per l'impostazione del problema delle locazioni. Ogni soluzione che a questo problema dovesse rinvenirsi e che fosse tale da pregiudicare in qualche misura il conseguimento della finalità primaria, consistente nella copertura del fabbisogno di abitazioni, dovrebbe rifiutarsi perché dannosa per l'economia generale ed inidonea a procurare, in una visione di medio e lungo periodo, vantaggi reali alle categorie meno abbienti, sia in vista dell'acquisizione per tutti del bene casa, sia per la garanzia del mantenimento e dell'incremento dei livelli di occupazione.

Risulterebbe falsa, perciò, ogni trattazione del problema oggetto della presente indagine,

che prescindesse dal tema della politica della casa, vista nella globalità degli interventi del settore pubblico e di quello privato e attraverso il necessario coordinamento delle rispettive risorse.

Il problema delle locazioni è caratterizzato dal divario esistente tra i livelli di reddito di una parte dei cittadini e il costo dell'abitazione. Ogni tentativo di accostamento dei due termini, pertanto, deve tener conto, da un lato, della possibilità di destinazione alla spesa per l'alloggio di una sufficiente aliquota del reddito, dall'altro, delle capacità di contenimento dei costi di costruzione, dai quali il costo dell'abitazione dipende.

In ultima analisi, se i due termini non risultano avvicinati oltre certi limiti, occorre prevedere una forma di pubblico intervento che si proponga di operare la loro saldatura venendo in aiuto a categorie determinate di cittadini.

Da una recentissima indagine condotta dalla Banca d'Italia (febbraio 1969) sull'incidenza dei canoni annui di locazione rispetto al reddito complessivo delle famiglie, si desume che tale incidenza raggiunge i livelli di particolare rilievo soltanto per le classi di reddito meno elevate.

Incidenza della spesa per il canone sulle varie classi di reddito ()*

CLASSI DI REDDITO	Canone annuo medio	Incidenza del canone sul reddito
fino a 600.000	120.000	24,0
da 600.000 a 1.000.000	156.000	19,5
da 1.000.000 a 1.200.000	204.000	18,5
da 1.200.000 a 1.500.000	228.000	16,9
da 1.500.000 a 2.000.000	288.000	16,5
da 2.000.000 a 2.500.000	312.000	13,9
da 2.500.000 a 3.000.000	372.000	13,5
da 3.000.000 a 3.500.000	396.000	11,2
da 3.500.000 a 5.000.000	528.000	12,4
oltre 5.000.000	636.000	11,1
complesso	264.000	16,1

Nei paesi che hanno attuato sistemi di sussidi casa, la massima aliquota del reddito ritenuta sopportabile per la destinazione al

(*) Bisogna tener conto che nelle spese per il canone sono comprese anche quelle condominiali; che ammontano a circa il 13-15 per cento del canone stesso. Si consideri per di più che, in questo tipo di indagini, vengono dichiarati redditi inferiori a quelli percepiti mentre le spese sostenute sono volutamente maggiorate.

pagamento dell'affitto, è indicata nell'ordine del 25 per cento. (Vedi Dandri, *I sussidi casa nelle esperienze estere*, Giuffrè, Milano 1968, pag. 22).

Le percentuali prima citate sono ben al di sotto di questo limite anche per le categorie inferiori di reddito.

In ogni caso, resterebbe di scarso significato, per la sua astrattezza, ogni indagine diretta a definire in assoluto quale quota di reddito possa, secondo le varie classi di cittadini, riservarsi alla spesa per l'alloggio.

Certamente non appare possibile riferirsi al criterio tutto soggettivo di sostenibilità del canone, come inteso dagli inquilini. È noto - e lo confermano le recenti assegnazioni promosse dagli assegnatari in locazione di case popolari - che nemmeno i canoni fissati a livelli politici dagli Enti pubblici di edilizia per abitazioni prodotte a costi inferiori a quelli del mercato libero, posseggono, a giudizio dei beneficiari, questo requisito. (Si tenga presente che la GESCAL, a norma dell'articolo 32 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, pratica per un alloggio di 6 vani (appartenenti alle categorie di cui ai nn. 1 e 2 dell'articolo 15 della legge citata) - un canone mensile pari a 19.500 lire, mentre per le cooperative - di cui al numero 3 del medesimo articolo 15 - il canone mensile è di 11.700 lire).

Il problema è, semmai, di vedere, attraverso una analisi comparativa delle varie destinazioni di spesa attuate dalle famiglie italiane e secondo una scala prioritaria di bisogni da soddisfare, se possa ritenersi congrua, indipendentemente dalle valutazioni soggettive degli interessati, l'aliquota spettante all'abitazione rispetto agli altri consumi oggetto di scelta.

Nella difficoltà di determinare questo criterio di prevalenza e di graduare l'applicazione secondo le concrete e variabili esigenze dei nuclei familiari trova un primo limite concettuale ogni sistema di controllo dei canoni che pretenda di affidarsi all'individuazione di un parametro di « equità ».

Un « equo canone », che si commisurasse soltanto alle risorse del conduttore, oltre ad essere di impossibile determinazione nel quadro degli accennati criteri, finirebbe paradossalmente per operare una selezione della domanda di abitazioni, rispetto ad un'offerta quantitativamente inferiore, a tutto danno dei ceti meno abbienti, per i quali assai più difficile riuscirebbe il reperimento di un alloggio nei confronti di inquilini capaci di redditi superiori.

Se, invece, alla considerazione degli elementi soggettivi dovesse accompagnarsi - come sarebbe inevitabile - la valutazione di una serie di fattori di contenuto oggettivo, quali il valore dell'immobile e l'entità del risparmio in esso investito, il sistema sarebbe soggetto a variabili che complicherebbero ulteriormente la definizione di un valido criterio.

Dovrebbero essere, infatti, esclusi dalla applicazione dell'« equo canone » tutti i comuni nei quali non si riscontrano alti livelli di fitti ed inoltre tutti gli alloggi di un certo livello qualitativo, le case ubicate in località di soggiorno e cura, eccetera. Non dovrebbero essere ammessi a godere dell'« equo canone » i nuclei familiari in possesso di redditi superiori ad un determinato limite, e dovrebbe comunque proporzionarsi il rimedio al numero dei componenti la famiglia. Si dovrebbe, infine, tener conto, nello stabilire il canone, delle diverse incidenze sulla proprietà degli oneri condominiali, delle spese di manutenzione e di rinnovamento.

La molteplicità di questi elementi convince dell'impossibilità di stabilire, in primo luogo, gli accennati criteri limitativi di carattere generale e, successivamente, di precisare in concreto con riguardo ai singoli casi, anche a rischio della formazione di uno sproporzionato contenzioso, le condizioni per la loro operatività.

Contraddittorio sarebbe, poi, il voler riferire un preteso parametro equitativo contemporaneamente alle disponibilità del conduttore ed alla necessaria remuneratività del risparmio investito. Una « equità per i locatori » finirebbe con il riprodurre i livelli correnti dei canoni, non potendosi che rapportare all'attuale andamento del mercato e ad un reddito compensativo dell'investimento; ma non riuscirebbe egualmente a colmare il segnalato divario con le capacità di alcune categorie di locatari, se non a costo di pregiudicare quella redditività.

È facile prevedere, in ogni caso, che la comprensione dei redditi dei risparmi investiti sotto ogni limite di remuneratività creerebbe immediatamente fenomeni distorsivi, analoghi a quelli che sempre si producono in regimi di calmiera, caratterizzati da un'eccedenza della domanda sull'offerta, con la formazione di un mercato extralegale delle locazioni, sul quale i ceti più bisognosi non avrebbero alcuna capacità concorrenziale.

Determinante sarebbe, comunque, l'incidenza dell'applicazione di un criterio di « equo

canone » o di canone controllato sui livelli di investimenti, sia per il decisivo scoraggiamento del futuro afflusso di risparmio al mercato degli immobili, sia per lo sconvolgimento dell'intero sistema che oggi poggia prevalentemente, per quanto si è visto, sulla tendenza alla rivalutazione del patrimonio immobiliare. Poiché lo svilimento di questo patrimonio toccherebbe in egual misura i proprietari di alloggi locati, come quelli di abitazioni in uso diretto, le conseguenze verrebbero ad allargarsi ad un numero infinito di famiglie italiane che possiedono un'abitazione in proprietà e che vedrebbero improvvisamente scemare il valore del proprio bene.

Una recente indagine della Banca d'Italia ha accertato che il 46,3 per cento delle famiglie disponeva dell'alloggio in proprietà. Di queste il 7,5 per cento possedeva più di un alloggio ed il 38,8 per cento solo quello che occupavano al momento dell'indagine. A queste vanno aggiunte quelle famiglie che, pur possedendo un'abitazione, vivevano in alloggi in locazione, nonché i soci delle cooperative a proprietà indivisa. Sicché può calcolarsi che più della metà della popolazione italiana abbia in proprietà almeno un'abitazione e che quindi verrebbe direttamente interessata da qualsiasi provvedimento che avesse per effetto di incidere sul valore degli immobili. Un interesse alla conservazione di tale valore hanno anche tutti coloro che hanno diritto a prestazioni da parte degli enti previdenziali ed assistenziali, i cui capitali sono prevalentemente investiti in immobili.

Gli investimenti residui, quale ulteriore riflesso di un provvedimento che si proponesse un controllo dei canoni sul mercato libero delle locazioni, si indirizzerebbero spontaneamente verso quella categoria di abitazioni che, per essere di più elevato valore, sarebbero sottratte al regime calmieristico: di qui, una nuova distorsione rispetto agli obiettivi programmatici basati su un progressivo incremento della produzione di case economiche e popolari.

Non si vuole di certo disconoscere il dovere dello Stato di garantire a chi versi in condizioni economiche particolarmente disagiate lo accesso ad una abitazione adeguata. Ma è altrettanto ovvio che non si può risolvere tale problema stabilendo un prezzo di affitto inferiore al valore del mercato e riversando così il costo di questa politica non su tutta la collettività, come deve avvenire ogni qual volta lo Stato mira a raggiungere finalità sociali, ma su una sola categoria di cittadini.

4) *Intervento del settore pubblico per la realizzazione di alloggi economici e popolari.*

La soluzione del problema dei fitti, nell'ambito di una coerente politica della casa, è affidata in primo luogo ad un ampio e costante intervento del settore pubblico, il cui contributo per il soddisfacimento delle domande di abitazione da parte dei ceti meno abbienti resta tuttora troppo limitato.

Tale circostanza appare adeguatamente illustrata dai dati della allegata tabella n. 5, dalla quale si desume che nei quattro centri presi in esame (Roma, Milano, Torino e Napoli), quali particolarmente esposti ai flussi migratori interni, sono state realizzate in media, per l'intervento del settore pubblico, negli anni 1961-1966 soltanto 161 stanze per ogni mille nuovi residenti (da un minimo di 79 stanze a Milano ad un massimo di 247 a Napoli).

La richiesta di questo tipo di alloggi è particolarmente rilevante e resta in gran parte insoddisfatta. La GESCAL - e nessuno lo sa meglio di me avendo io l'onore di essere uno dei consiglieri di amministrazione - calcola, infatti, che il rapporto tra i concorrenti ai bandi della Gestione ed il numero delle abitazioni messe a concorso, sia in media, di 8:1 (Cfr. *Notizie GESCAL*, 1969, n. 1-2, pag. 14).

In proposito il ministro dei lavori pubblici lo scorso anno ebbe a dichiarare: « A questa esigenza tuttavia non si è mai fatto fronte con criteri unitari di finanziamento e con regolari assegnazioni annuali di fondi sul bilancio dello Stato, ma sempre e soltanto con leggi speciali volte a soddisfare punte acute e contingenti di fabbisogno o esigenze di particolari categorie, e con criteri di finanziamento molto diversi fra loro. È accaduto che in determinati periodi si sono sommati "momenti di punta" a "momenti morti" del complesso delle attività. Giova ricordare che la punta di massima attività dell'intervento pubblico negli anni 1958-1959, quando ci si avvicinò al 25 per cento del totale degli investimenti del settore - quota che è stata posta come obiettivo del programma di sviluppo economico - avvenne per la coincidenza delle fasi di vertice dell'andamento parabolico di alcuni grossi programmi di intervento pubblico, tra i quali, in primo luogo, il settennio INA-Casa e la legge n. 640 per il risanamento degli alloggi malsani. Invece il periodo cruciale della recente crisi coincide con una carenza di finanziamenti e di attività di leggi speciali, aggravate dalle difficoltà in-

terne ed esterne che ritardarono l'avvio dell'attività della GESCAL ».

Nell'intero quinquennio 1966-1970 per l'intervento pubblico a favore dell'edilizia residenziale sono stati previsti, secondo il Programma economico nazionale, investimenti per 2.537,5 miliardi di lire 1963, mentre gli investimenti nel settore, programmati sulla base delle leggi vigenti, assommano a 2.428,2 miliardi in lire correnti.

Gli stanziamenti non sono quindi molto lontani dalle previsioni del Piano quinquennale; ma la più volte lamentata incapacità della Pubblica amministrazione di tradurre in spese, e perciò in interventi operativi, i finanziamenti iscritti a bilancio impedisce il conseguimento degli obiettivi prefissi. Nei primi tre anni di attuazione del programma, sono stati effettivamente eseguiti investimenti per 544 miliardi, cifra pari ad appena il 22 per cento degli stanziamenti assicurati dalle leggi finora emanate per il finanziamento degli interventi in questo campo.

In complesso, rispetto agli investimenti globali nel settore l'aliquota promossa dall'intervento dello Stato per il 1968 è di circa il 7 per cento: risultato assai modesto se si rapporta alla previsione programmatica del 25 per cento.

Questi dati peraltro non appaiono neppure troppo significativi se si abbandona il criterio di calcolare gli investimenti, provocati nel campo dell'edilizia dallo Stato, per assumere quello più corretto che si basa sulla rilevazione dell'entità dell'intervento pubblico diretto, inteso come complesso degli stanziamenti effettivamente gravanti a questo titolo sui bilanci dello Stato e degli enti locali. Non è possibile infatti computare in questa voce i finanziamenti reperiti sul mercato del credito, sia pure in virtù di particolari agevolazioni di legge, con carico di restituzione per i privati; né i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro all'INA-Casa-GESCAL, essendo determinante la loro provenienza rispetto alla particolare utilizzazione attraverso un organismo di natura pubblicistica.

Secondo dati che si riferiscono al quindicennio 1951-1965, l'applicazione di questo criterio di calcolo porta ad attribuire, di 18.730 miliardi complessivamente investiti nel settore, 18.250 pari al 97,4 per cento a fonti private di finanziamento e solo 480 miliardi, pari al 2,6 per cento, all'intervento pubblico diretto (tabella 6). Deve presumersi che su questa percentuale, già così irrisoria, pesi il più consistente sforzo sostenuto dallo Stato, rispetto al totale delle iniziative, nel trascorso

decennio; e che perciò negli ultimi anni l'aliquota rappresentante gli stanziamenti pubblici realizzati si sia ulteriormente ridotta.

È legittimo chiedersi, allora, se di fronte all'esiguità di tale contributo in rapporto all'esigenza prioritaria di sostegno dei cittadini che ambiscono al bene casa, lo Stato non ritenga di riconsiderare integralmente la sua politica di investimenti nel settore, in coerenza con il ruolo insostituibile che gli viene attribuito. Pur nei limiti delle risorse globalmente disponibili, non può non esservi spazio per l'impostazione di un piano organico di interventi, che assicurino al settore un flusso di stanziamenti continuativo e consistente, in analogia con gli sforzi altrettanto meritori che lo Stato ha inteso affrontare in settori di importanza primaria, ma certo non maggiore di quello che si prefigge di assistere i cittadini nel conseguimento del bene insostituibile dell'abitazione.

Si tratterà, poi, una volta garantite sufficienti disponibilità, di prescegliere le forme di impiego più redditizie e graduare secondo le concrete esigenze di intervento, tra quelle già sperimentate o da perfezionare, che coprono la vasta gamma dell'edilizia a totale carico dello Stato, sovvenzionata, convenzionata o agevolata. Ma questi strumenti dovranno essere preordinati e muoversi in un contesto organico e convinto di politica della casa, in difetto della quale non potranno ricercarsi efficienti soluzioni del problema dei fitti, che rappresenta soltanto il punto di immediata ed evidente emersione di una situazione di più profondo disagio.

Nell'ambito delle forme tradizionali di intervento del settore pubblico, i provvedimenti futuri dovrebbero indirizzarsi verso i seguenti obiettivi:

a) per l'edilizia sovvenzionata, la soppressione delle assegnazioni in proprietà in favore della generalizzata locazione degli alloggi. Il passaggio delle famiglie assistite a classi di reddito superiore, la mobilità della popolazione, le stesse variazioni dei nuclei familiari, rendono ingiustificata e pericolosa ogni cristallizzazione dell'intervento pubblico a vantaggio di cittadini solo temporaneamente bisognosi di esso. La perdita, in prosieguo di tempo, dei requisiti richiesti per l'assegnazione determina abnormi sperequazioni, quando l'abitazione sovvenzionata sia passata in proprietà, a danno di tutta la vasta domanda che resta insoddisfatta e che continua a premere per fruire della sovvenzione pubblica.

Una verifica periodica delle condizioni di necessità delle famiglie e un conseguente ri-

cambio nel godimento del patrimonio immobiliare pubblico consentirebbe all'azione della Pubblica amministrazione di coprire un'area certamente più larga, ma anche più correttamente selezionata, dell'attuale domanda di abitazioni economiche e popolari che ad essa si rivolge.

b) Nello stesso settore, il coordinamento e, in quanto possibile, l'unificazione degli enti pubblici di edilizia può far conseguire economie notevoli nella costruzione e nella gestione, sia per le concentrazioni di interventi che per l'esecuzione di opere di urbanizzazione. Notevoli sarebbero pure le economie realizzabili sul piano dell'attività amministrativa e di conduzione degli enti stessi. Inoltre, l'unificazione dei sistemi di finanziamento, la cui variabilità in base alle leggi di intervento è oggi causa di ingiustificate diversità nei costi di costruzione e quindi di locazione, eliminerebbe numerose sperequazioni tra gli assegnatari.

c) In ogni caso, dovrebbero unificarsi i criteri di assegnazione degli alloggi, attualmente diversi per i vari enti e fonte di ingiuste disparità di trattamento.

d) Con riguardo alle esigenze particolari delle aree metropolitane a più elevato sviluppo, anche per l'esistenza di correnti migratorie, sarebbe necessaria una maggiore concentrazione degli investimenti pubblici nelle zone in cui la domanda di abitazioni è più elevata.

e) Una più razionale distribuzione delle risorse disponibili per il settore che, anche a costo di rendere meno consistenti i vantaggi per i conduttori degli alloggi, consenta un allargamento dell'area degli assegnatari.

L'eccessiva compressione dei canoni locativi crea una categoria di privilegiati e riduce grandemente le possibilità di accoglimento delle numerose domande di assegnazione.

f) Nel campo dell'edilizia convenzionata, occorre riprendere e realizzare le proposte, intese ad attuare sistemi di agevolazione contratta con gli investitori privati. Questi, in cambio di facilitazioni creditizie e fiscali e dell'assegnazione di aree a basso prezzo, nel contesto di precisi vincoli urbanistici ed edilizi, si impegnerebbero a cedere le abitazioni costruite a canoni proporzionati al costo sostenuto, e comunque controllati.

Tale forma di intervento indiretto dello Stato, pur se prevista dal Programma quinquennale, non ha ancora avuto applicazione pratica, e verrebbe a soddisfare le necessità abitative di chi ha disponibilità relativamente maggiori di quelle degli assegnatari di allog-

gi costruiti nell'ambito di programmi di edilizia sovvenzionata.

g) Di effetto ancora più sollecito possono risultare le forme di edilizia agevolata, analoghe a quelle sperimentate con la legge n. 1179 del 1965 o previste nel disegno di legge n. 299 attualmente all'esame del Senato.

Le agevolazioni a titolo di concorso nel pagamento degli interessi sui capitali mutuiti, prescindono dalla stipulazione di convenzioni e vengono attribuite sulla base di requisiti soggettivi ed oggettivi. L'efficacia di tali interventi è legata soprattutto alla snellezza del meccanismo di concessione del contributo; sotto questo profilo la procedura introdotta dal disegno di legge n. 299 che non è altro che la semplificazione della legge n. 1179, appare di gran lunga preferibile al congegno della legge n. 1179, che nella fase di avvio diede luogo a fondate critiche.

Per gli interventi dei quali si richieda una attuazione immediata, in considerazione di esigenze congiunturali o locali, la forma dell'acquisto, anziché della costruzione di alloggi, entro limiti di prezzo determinati, presenta vantaggi innegabili, sia per la resa immediata dell'investimento sul piano sociale e finanziario, sia per la sua maggiore produttività in una prospettiva di aumenti dei costi di costruzione.

Ed ora vediamo il problema che ci interessa più direttamente.

5) *Sviluppo dell'attività edilizia e contenimento dei costi di costruzione.*

Nell'ambito di un programma che si ponga di curare le cause effettive del fenomeno oggetto di indagine e al tempo stesso di sollecitare e incrementare l'offerta di alloggi in vista del soddisfacimento del fabbisogno abitativo, la ripresa e lo sviluppo progressivo della attività edilizia si fondano essenzialmente su tre fattori: stabilità relativa dei costi di costruzione e possibilità di sviluppare processi di industrializzazione e di razionalizzazione della produzione; agevole reperimento delle aree edificabili occorrenti e possibilità di utilizzarle tempestivamente, evitando ogni strozzatura di carattere amministrativo; attuazione di una politica della casa ricca di efficaci incentivi per i risparmiatori che intendano acquistare un alloggio sia per godimento diretto che per investimento.

A) - La tendenza ascendente dei costi è inevitabile e mi sarebbe facile rinviare la palla sulla questione sindacale; i prezzi aumentano anche per questo. Di fronte ad una ten-

denza inevitabilmente ascendente dei costi di costruzione, rilievo primario assumono tutte quelle iniziative che siano in grado di contenerne l'aumento e in qualche parte di ottenerne delle diminuzioni, per entrambi i settori di intervento, pubblico e privato.

Occorrono, in primo luogo, misure atte a promuovere la razionalizzazione del processo produttivo. Attualmente, l'ostacolo più rilevante all'introduzione di sistemi industrializzati nell'edilizia deriva dalla molteplicità delle normative locali che impediscono l'unificazione su base nazionale dei vari elementi strutturali e funzionali della casa. I regolamenti edilizi e d'igiene, che variano per ciascun comune, fissano in modo difforme da luogo a luogo le altezze minime e le superfici minime degli ambienti; le dimensioni delle aperture esterne in rapporto all'ampiezza dei locali serviti, i criteri di determinazione delle altezze massime degli edifici; la ammissibilità o meno della ventilazione artificiale in taluni ambienti e le condizioni che la regolano dove è ammessa; gli accorgimenti consentiti per realizzare determinati servizi.

Appare evidente come in una simile situazione non sia possibile produrre sistematicamente in serie molti elementi con sensibili riduzioni dei costi generali.

La stessa attività di progettazione ne risulterebbe largamente agevolata, in quanto sarebbe consentito in tal modo alternare su schemi organizzativamente ripetibili i tipi progettuali e di realizzare così talune economie.

In merito al medesimo problema, va ricordato che in Italia sono adottati attualmente *standards* edilizi assai meno razionali e inutilmente più costosi, rispetto a quelli di tutti gli altri paesi europei, specie in materia di superficie degli alloggi, di altezze minime degli interpiani, di ammissibilità di sistemi di ventilazione artificiale per i servizi eccetera.

A me è accaduto di ricevere una delegazione di industriali francesi in visita in Italia e dopo aver loro mostrato gli insediamenti che stanno sulla sinistra della Cristoforo Colombo, direzione EUR, mi sono sentito chiedere: « adesso vorremmo vedere case di tipo economico-popolare », ed avendo risposto che tali erano quelle che avevamo loro mostrato mi hanno replicato increduli *mais vous êtes fous*.

Gli stessi *standards* adottati dalle norme tecniche per l'edilizia pubblica, ai quali va riconosciuta una funzione pilota dell'intero mercato, sono l'esempio più evidente di tali irrazionalità e diseconomie.

Non può dimenticarsi, poi, che la recente introduzione di *standards* urbanistici partico-

larmente elevati (decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968), e di notevole incidenza sui costi, consiglia l'attenta ricerca di economie nella determinazione degli *standards* edilizi.

B) - Ogni considerazione in merito alle possibilità di contenimento dei costi delle abitazioni non può, inoltre, non tenere conto dell'incidenza sui medesimi dei prezzi delle aree fabbricabili.

Che cosa concorre a rendere care le aree? La carenza dei regolamenti urbanistici il che fa sì che si ha un mercato estremamente ristretto e che non riceve, come dovrebbe ricevere, attraverso l'adozione di strumenti urbanistici o l'attuazione di quelli già adottati un incremento naturale, continuo, organico, di nuove aree e si creano così delle situazioni estremamente distorte a tutto danno di coloro che vanno a costruire.

Pertanto, ogni politica che fosse diretta al perseguimento di quegli obiettivi dovrebbe parallelamente rivolgere il proprio sforzo a consentire l'esercizio dell'attività edificatoria in un regime di costi costanti delle aree e, comunque, compatibili con le tipologie per esse previste.

È noto che nel nostro paese il mercato delle aree risente pesantemente dello stato di carenza degli strumenti urbanistici a tutti i livelli, circostanza questa che esalta i valori delle scarse aree comprese nell'ambito di piani primari ed attuativi e perciò pienamente fruibili a fini edilizi.

Se ne desume, quindi, che un deciso incremento dell'attività di pianificazione, traducendosi in una correlativa individuazione di una notevole quantità di aree urbanizzabili ed edificabili, consentirebbe di deprimere il costo generale delle aree medesime che verrebbero in tal modo ad incidere in minor misura sul prezzo finale delle abitazioni.

D'altra parte i meccanismi introdotti dagli articoli 8 e 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765, fanno sì che gli oneri per spese di urbanizzazione, posti per la massima parte a carico di privati operatori, non vengano sopportati che in esigua misura dalla collettività, la quale invece non potrà non trarre vantaggio, nel senso anzidetto, da una più larga offerta di aree edificabili.

C) - In un simile quadro va poi posto in particolare rilievo il ruolo che la legge « 167 », una volta modificata ed adeguata alle reali esigenze che con essa si vollero soddisfare, potrebbe ricoprire per un allargamento del mercato di aree urbanizzate.

Tali modifiche dovrebbero essere rivolte a consentire un più largo intervento dell'iniziativa dei privati nei piani di zona, sopperendo, quando ciò si rendesse consigliabile, all'inerzia delle amministrazioni locali.

A questo scopo dovrebbe rivedersi l'intera disciplina dettata in materia dalla « 167 » e, in particolare, il regime delle convenzioni, soprattutto per quelle norme che hanno svolto sino ad oggi una funzione « deterrente » per l'iniziativa privata.

D) - Consistenti preoccupazioni per l'andamento generale del costo della abitazione desta attualmente il settore del credito.

In questi ultimi anni, la domanda di mutui fondiari è notevolmente aumentata per motivi di ordine diverso, tra i quali, ultimo in ordine di tempo, il crescente ricorso ad essi da parte degli istituti ed enti che operano nel settore dell'edilizia sovvenzionata.

Le banche e gli enti pubblici, che sono stati i maggiori acquirenti delle cartelle fondiarie, per poter soddisfare la crescente domanda di mutui (prevista per oltre 1.000 miliardi l'anno) dovrebbero aumentare i loro investimenti in questi titoli, mentre oggi vanno sempre di più impegnandosi a soddisfare il crescente fabbisogno di capitali del settore pubblico.

Occorre quindi assicurare un ordinato e crescente collocamento delle cartelle con il concorso dei privati, i quali attualmente hanno ampia possibilità di scelta di titoli ad alto rendimento (6,50-7 per cento), tra cui non figurano le obbligazioni fondiarie. Dovrebbe perciò considerarsi l'opportunità di un aumento dal 5 al 6 per cento del tasso di interesse dei titoli fondiari. Si ridurrebbe in tal modo lo scarto delle cartelle ad un valore di 2 o 3 punti, contro i 12-15 attuali, cosicché, a parità di costo per il mutuatario, si verrebbe ad allargare notevolmente la possibilità di collocamento sul mercato di questi titoli. Nello stesso tempo si potrebbe ridurre il costo, intervenendo sulla commissione bancaria, originariamente dello 0,50 per cento, portata poi all'1 per cento nel periodo tra le due guerre per motivi che oggi non ricorrono più.

6) I sussidi casa.

I provvedimenti, ai quali si è fatto prima cenno, si ispirano ad una visione più generale della politica della casa che mira, da un lato, ad elevare gli investimenti nel settore dell'edilizia residenziale, dall'altro e senza pregiudizio per il primo obiettivo, a contenere il divario esistente tra capacità di reddito

degli inquilini meno abbienti e spese per l'abitazione.

Si tratta, tuttavia, di risultati non tutti conseguibili a breve termine, sicché l'impostazione dei problemi di medio e lungo periodo, tendenti ad una radicale soluzione degli squilibri attualmente denunciati, non tocca la possibilità di misure di pronto intervento, specie nelle aree in cui maggiormente il problema delle locazioni è oggi avvertito.

A questo fine non possono prendersi in considerazione quei provvedimenti che, come per il passato, aggrediscono lo strato più superficiale del problema imponendo regimi vincolistici dei contratti o dei canoni. La creazione di settori divisi e sperequati del mercato edilizio, l'indiscriminata attuazione di misure che finiscono con il favorire ceti non bisognosi, lo scoraggiamento degli investimenti edilizi che ne consegue, l'imposizione di un onere di spettanza generale ad una sola categoria di cittadini, escludono che a queste forme sia ancora lecito e conveniente fare ricorso.

Lo scopo di assicurare una casa ai meno abbienti, senza danno per il delicato meccanismo degli investimenti e con giusta ripartizione del peso relativo sulla collettività, può essere raggiunto con l'adozione di sistemi basati sui sussidi casa, di diffusissima applicazione nei paesi occidentali.

Il sussidio corrisponderebbe alla differenza, o ad una sua percentuale, tra il costo locativo e un ammontare di spesa ritenuta sostenibile dal beneficiario in base al reddito familiare *pro capite*.

Il sistema dovrebbe affidarsi a finanziamenti che, secondo le diverse esperienze straniere, possono competere interamente allo Stato oppure, in tutto o in parte, alle amministrazioni locali: esso dovrebbe alimentarsi attraverso una imposta speciale o mediante gli ordinari sistemi di prelievo fiscale.

Sono assai vari i modelli ai quali sarebbe possibile informare un siffatto congegno. Costanti sono tuttavia le risultanze positive del sistema di sussidi casa in quei Paesi che l'hanno assunto a parte integrante della loro politica edilizia.

Eliminate le distorsioni dovute alle discipline vincolistiche, i sussidi casa hanno dovunque favorito un incremento del patrimonio edilizio, sia attraverso il risanamento degli immobili esistenti, sia con la costruzione di nuovi alloggi.

La mia esposizione è terminata. Per completezza, consegno al segretario della Commissione le varie tabelle che ho citato nel corso del mio intervento.

TABELLA 1.

ABITAZIONI PER TITOLO DI GODIMENTO E TIPO DI AFFITTO

(Dati assoluti)

COMUNI CAPOLUOGHI	Abitazioni in proprietà	ABITAZIONI IN AFFITTO			Abitazioni godute ad altro titolo	TOTALE
		Di proprietà di privati e società	Di proprietà di enti pubblici	Totale		
Roma	235.263	297.857	78.540	376.397	42.245	653.905
Milano	142.290	397.980	72.090	470.070	40.500	652.860
Napoli	71.309	189.712	22.879	212.591	19.205	303.105
Torino	59.148	263.728	21.836	285.564	15.688	360.400
Genova	99.471	145.479	16.401	161.880	19.170	280.521
Palermo	46.816	100.128	6.272	106.400	13.216	166.432

Fonte: ISTAT.

ABITAZIONI PER TITOLO DI GODIMENTO E TIPO DI AFFITTO

(Dati percentuali)

COMUNI CAPOLUOGHI	Abitazioni in proprietà	ABITAZIONI IN AFFITTO			Abitazioni godute ad altro titolo	TOTALE
		Di proprietà di privati e società	Di proprietà di enti pubblici	Totale		
Roma	36,0	45,5	12,0	57,5	6,5	100,0
Milano	21,8	60,9	11,1	72,0	6,2	100,0
Napoli	23,5	62,6	7,6	70,2	6,3	100,0
Torino	16,4	73,2	6,0	79,2	4,4	100,0
Genova	35,5	51,9	5,8	57,7	6,8	100,0
Palermo	28,1	60,2	3,8	64,0	7,9	100,0

TABELLA 2.

ABITAZIONI OCCUPATE PER TITOLO DI GODIMENTO (a)

RILEVAZIONI	IN PROPRIETÀ		IN AFFITTO		AD ALTRO TITOLO		TOTALE	
	Migliaia	%	Migliaia	%	Migliaia	%	Migliaia	%
Comuni capoluoghi di provincia								
4 novembre 1951 (b) . . .	578	19,2	2.027	73,4	220	7,4	3.005	100,0
15 ottobre 1961 (c) . . .	1.232	28,7	2.844	66,4	208	4,9	4.284	100,0
20 gennaio 1966 (d) . . .	1.710	33,2	3.129	60,7	318	6,1	5.157	100,0
Comuni non capoluoghi								
4 novembre 1951 (b) . . .	3.723	48,0	3.034	39,1	994	12,9	7.751	100,0
15 ottobre 1961 (c) . . .	4.710	54,2	3.232	36,9	776	8,9	8.748	100,0
20 gennaio 1966 (d) . . .	5.852	61,5	2.889	30,4	773	8,1	9.514	100,0
Tutti i comuni								
4 novembre 1951 (b) . . .	4.301	50,0	5.241	48,7	1.214	11,3	10.756	100,0
15 ottobre 1961 (c) . . .	5.972	45,8	6.076	46,6	984	7,6	13.032	100,0
20 gennaio 1966 (d) . . .	7.652	51,5	6.018	41,0	1.091	7,5	14.671	100,0

(a) Nelle abitazioni in proprietà sono comprese quelle in usufrutto e quelle acquistate a rate o a riscatto, anche se di cooperative ed ancora indivise; nelle abitazioni in affitto sono comprese per i censimenti, le abitazioni fittate a condizione di favore, abitazioni che nell'indagine speciale sono invece comprese sotto la voce « ad altro titolo ».

(b) IX Censimento generale della popolazione.

(c) X Censimento generale della popolazione.

(d) Indagine speciale.

Fonte: ISTAT.

TABELLA 3.

ABITAZIONI ULTIME NEL PERIODO GENNAIO 1963 - MARZO 1966

(Dati assoluti)

COMUNI CAPOLUOGHI E PLESSI	Non de- stinate né alla vendita né all'af- fitto	COLLOCATE			DA COLLOCARE			TOTALE
		Vendute	Affittate	Totale	Da vendere	Da affittare	Totale	
Torino	992	14.487	10.099	24.586	1.371	697	2.068	27.646
Milano	2.764	23.998	26.958	50.956	123	4.788	8.861	62.581
Venezia	1.310	3.522	2.699	6.221	4.073	207	330	7.861
Bologna	1.659	10.525	3.742	14.267	1.568	220	1.788	17.714
Roma	5.051	36.705	18.567	55.272	17.060	4.015	21.075	81.398
Napoli	3.261	15.607	6.401	22.008	2.440	448	2.888	28.157
Bari	1.138	6.928	1.006	7.934	252	23	275	9.347
Palermo	1.895	12.079	1.875	13.954	965	67	1.032	16.881
Cagliari	1.205	3.581	761	4.342	173	573	746	6.293
TOTALE	19.275	127.432	72.108	199.540	28.025	11.038	39.063	257.878
Plesso di Torino	2.999	8.319	12.025	21.244	1.443	1.582	3.025	27.268
Plesso di Milano	11.545	27.061	19.295	46.356	5.306	3.713	9.019	66.920
Plesso di Napoli	1.993	5.888	3.811	9.699	264	286	550	12.242
TOTALE	16.537	41.268	36.031	77.299	7.013	5.581	12.594	106.430
TOTALE GENERALE	35.812	168.700	108.139	276.839	35.038	16.619	51.657	364.308

Fonte: ISTAT.

TABELLA 4.

ABITAZIONI ULTIME NEL PERIODO GENNAIO 1963 - MARZO 1966

(Dati percentuali)

COMUNI CAPOLUOGHI E PLESSI	Non de- stinate né alla vendita né all'af- fitto	COLLOCATE			DA COLLOCARE			TOTALE
		Vendute	Affittate	Totale	Da vendere	Da affittare	Totale	
Torino	3,6	52,4	36,5	88,9	5,0	2,5	7,5	100,0
Milano	4,4	38,3	43,1	81,4	6,5	7,7	14,2	100,0
Venezia	16,7	44,8	34,3	79,1	1,6	2,6	4,2	100,0
Bologna	9,4	59,4	21,1	80,5	8,9	1,2	10,1	100,0
Roma	6,2	45,1	22,8	67,9	21,0	4,9	25,9	100,0
Napoli	1,6	55,4	22,7	78,1	8,7	1,6	10,3	100,0
Bari	12,1	74,1	10,8	84,9	2,7	0,3	3,0	100,0
Palermo	11,2	71,6	11,1	82,7	5,7	0,4	6,1	100,0
Cagliari	19,1	56,9	12,1	69,0	2,7	9,2	1,9	100,0
TOTALE	7,5	49,3	28,0	77,3	10,9	4,3	15,2	100,0
Plesso di Torino	11,0	30,5	47,4	77,9	5,3	5,8	11,1	100,0
Plesso di Milano	17,1	40,4	28,9	69,3	7,9	5,6	13,5	100,0
Plesso di Napoli	16,3	48,1	31,1	79,2	2,2	2,3	4,5	100,0
TOTALE	15,5	38,8	33,9	72,7	6,6	5,2	11,8	100,0
TOTALE GENERALE	9,8	46,3	29,7	76,0	9,6	4,6	14,2	100,0

Fonte: ISTAT.

TABELLA 5.

INCREMENTO DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE - STANZE ULTIME E RAPPORTO
PER MILLE - NUOVI RESIDENTI DELLE STANZE PRODOTTE DALLA INIZIATIVA
PRIVATA E PUBBLICA

ANNI	TORINO				MILANO			
	Incre- mento popola- zione residente	Stanze costruite			Incre- mento popola- zione residente	Stanze costruite		
		Totale	Per 1.000 nuovi residenti			Totale	Per 1.000 nuovi residenti	
			Privato	Pubblico			Privato	Pubblico
1961	45.354	58.097	1.137	144	77.146	106.776	1.199	85
1962	72.351	64.158	826	61	103.237	123.237	1.127	72
1963	71.844	103.177	1.425	11	101.786	161.367	1.550	35
1964	38.627	92.837	2.370	33	77.645	174.019	2.167	74
1965	12.910	84.250	6.263	263	51.515	168.652	3.178	96
1966	36.365	61.448	1.426	264	52.419	104.641	1.880	116

ANNI	ROMA				NAPOLI			
	Incre- mento popola- zione residente	Stanze costruite			Incre- mento popola- zione residente	Stanze costruite		
		Totale	Per 1.000 nuovi residenti			Totale	Per 1.000 nuovi residenti	
			Privato	Pubblico			Privato	Pubblico
1961	76.575	83.691	601	491	30.340	46.906	1.072	468
1962	87.362	110.096	1.078	182	31.534	49.674	1.109	466
1963	111.366	96.396	742	123	39.360	64.595	1.301	340
1964	90.941	89.130	810	170	45.474	54.115	1.110	80
1965	70.727	91.695	1.195	101	44.855	43.034	897	68
1966	69.655	79.183	1.072	65	43.057	35.893	768	62

TABELLA 6.

**STIMA DEGLI INVESTIMENTI PER ABITAZIONI
SUDDIVISI PER FONTE DI FINANZIAMENTO
NEL PERIODO 1951-1965**

FONTI DI FINANZIAMENTO	MILIARDI DI LIRE		PERCENTUALI	
	Settori	Totali	Sui settori	Sui totali
Finanziamenti privati e creditizi (a)	17.630		96,6	94,1
Contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro all'INA Casa-GESCAL (b)	620		3,4	3,3
TOTALE INTERVENTO PRIVATO		18.250	100,0	97,4
Edilizia a carico dello Stato (c)	154		32,1	0,8
Interventi Enti locali (d)	127		26,4	0,7
Contributi diretti dello Stato a:				
INA Casa-GESCAL (e)	185		38,5	1,0
INCIS	7		1,5	—
Altri organismi	7		1,5	—
TOTALE INTERVENTO PUBBLICO DIRETTO		480	100,0	2,6
TOTALE INVESTIMENTI		18.730		100,0

(a) Compresi i mutui concessi a qualsiasi titolo e a qualsiasi organismo.

(b) Calcolati sugli investimenti effettivamente realizzati.

(c) Relativa ai provvedimenti per l'eliminazione delle case malsane.

(d) Compresa le donazioni di aree agli IACP, alle cooperative, ecc.

(e) Calcolati sugli investimenti effettivamente realizzati.

Sono ora a disposizione della Commissione, per rispondere ad ogni delucidazione che gli onorevoli parlamentari vorranno chiedermi.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Arbarello per la sua esauriente esposizione.

L'ingegner Lombardi, presidente della ASSONIME, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

LOMBARDI (ASSONIME). Ringrazio lo onorevole Presidente ed i membri della Commissione per averci invitati a portare il nostro contributo ad un problema che è estremamente importante.

Ci si potrebbe chiedere in quale veste sia stata invitata l'Associazione fra le società per azioni. Credo che il motivo sia il seguente.

L'ASSONIME lavora sotto l'insegna del minimo comun denominatore che è la forma societaria ed è forse l'unica organizzazione, in Italia, nella quale oggi si raccolgono non solo gli esponenti delle categorie industriali in quanto costituite in società per azioni, ma anche gli esponenti di altre categorie, dalle banche alle società di assicurazione, alle società immobiliari.

Si tratta di un organismo prevalentemente tecnico, specializzato soprattutto in materie legislative e fiscali. Si occupa, infatti, dei problemi legislativi e fiscali che hanno incidenza diretta sulla vita degli organismi economici che hanno scelto la forma di società per azioni.

Aggiungo per inciso che, proprio per il carattere essenzialmente tecnico dell'ASSONIME, il Governo decise a suo tempo di consentire anche la iscrizione ad essa delle società a partecipazione statale.

Quindi non sorprende che un organismo quale quello da noi rappresentato si sia interessato di un problema così rilevante, quale è quello delle abitazioni, che ha notoriamente incidenza in tutte le manifestazioni della vita economica del paese.

Sul problema in questione, non intendo fare una esposizione statistica, né di tecnica costruttiva; mi permetterò solo di sottoporre alla Commissione considerazioni di carattere generale.

Come ho avuto spesso occasione di constatare, noi latini abbiamo la tendenza, nell'affrontare un problema che ha magari una sua origine specifica e limitata, ad ampliarlo ed a considerarlo in tutti i suoi aspetti ed in ogni sua manifestazione, il che ne rende più difficile la soluzione.

È questo il caso del problema in esame, problema immenso che, se affrontato nella sua globalità, probabilmente ci apparirà insolubile.

Il problema della abitazione si può però configurare in quattro aspetti sostanziali. Il primo, a mio giudizio, non rientra negli scopi dell'incontro odierno: mi riferisco all'aspetto dell'abitazione per le classi abbienti, delle case più o meno di lusso o di alto *standard* edilizio; sono case che hanno un loro mercato che risponde alle esigenze dei suoi utenti.

Il secondo aspetto è quello che interessa i ceti medi i quali hanno un loro bilancio familiare abbastanza consistente, nel quale trova quindi posto un'aliquota non irrilevante da destinare all'abitazione; tuttavia in alcune zone del nostro paese ed in alcune circostanze particolari, essi trovano una certa difficoltà a sottrarre al bilancio familiare una quota sufficiente per assicurarsi una adeguata abitazione. Ci avviciniamo così ad un problema di carattere sociale; tuttavia la mia impressione è che qui siamo ancora in una fascia nella quale il problema va più o meno risolvendosi da sé, un po' attraverso la legge della domanda e dell'offerta ed un po' attraverso la lievitazione dei bilanci familiari. Il problema non riveste quindi ancora l'importanza è la vastità che hanno altri aspetti del problema dell'abitazione. Già più importante avviene, in questo ambito dell'edilizia economica, il problema dei bilanci familiari, che vanno da 1,5 a 2 milioni l'anno. Anche questo, però, non mi sembra debba considerarsi come un grossissimo problema sociale.

Abbiamo, invece, il terzo aspetto, quello dell'edilizia popolare, che riguarda i piccoli reddituari che, pur avendo un certo reddito annuo, lo hanno così limitato per cui la abitazione costituisce un rilevante problema economico per il loro bilancio familiare.

Il quarto aspetto, infine, è quello che chiamerei della edilizia assistenziale, quello dei senzatetto, dei nullatenenti, che non hanno mezzo alcuno per assicurarsi un tetto.

Io ritengo che quello che interessa particolarmente questa Commissione speciale, è il terzo aspetto, quello dell'edilizia popolare, perché il problema dell'edilizia assistenziale, per i senzatetto, dei ricoveri per la vecchiaia, non investe la questione dei canoni ma ha un carattere sociale che non rientra nell'argomento in esame.

Se siamo d'accordo su questo punto, limiterò le mie osservazioni al terzo aspetto, quello che definirei dei reddituari che dispongono di

un reddito inadeguato per abitazioni adeguate.

Ora, sempre cercando nelle mie modeste meditazioni il modo di facilitare la soluzione di questi problemi, ho dovuto riconoscere che essi potrebbero essere affrontati, in teoria, attraverso il contenimento generale dei canoni; ma se lo poniamo in questi termini, il problema risulta immenso e le implicazioni economiche sarebbero enormi; forse non lo risolveremmo mai. Mi domandavo allora se il problema dei reddituari a reddito inadeguato per abitazioni adeguate è veramente uniforme dappertutto; se esso investe tutta l'Italia o se, viceversa, investe soltanto i grandi agglomerati di lavoratori a basso reddito insediati là dove i costi edili sono così elevati da implicare necessariamente canoni di affitto sproporzionati alle disponibilità di questi reddituari. Se così fosse ci si potrebbe, forse, come è stato fatto in altri ambiti economici, porre il quesito se non sia il caso che anche in questa materia vengano individuate delle zone critiche. Una soluzione indiscriminata di « equo canone » su tutto il territorio nazionale e per tutti i tipi di abitazione, appare, infatti, operazione estremamente incisiva su una delle manifestazioni più importanti della vita economica del paese; come dirò in seguito, essa appare sproporzionata al problema come lo abbiamo individuato, cioè al contenuto problema della disponibilità di abitazioni adeguate per reddituari con reddito inadeguato. Questa preoccupazione si collega a quanto detto anche dal vice presidente dell'A.N.C.E.: concentrare gli interventi là dove il problema è maggiormente sentito.

D'altra parte ogni intervento che sia in contrasto con le leggi economiche naturali costituisce un costo che grava sulla collettività e si deve quindi contenerlo e trovare il modo più razionale ed equo per ripartirlo. Si è parlato anche, dal vice presidente dell'A.N.C.E., dei provvedimenti diretti e specifici che lo Stato ha già in atto o che si dispone a perseguire. Essi sono certamente utili, sono pesanti come meccanismo e, dalla esperienza di questi ultimi 50 anni, sono risultati inadeguati. L'edilizia cosiddetta assistenziale o economica, in quanto condotta direttamente dallo Stato, rappresenta appena un decimo del totale. Mi pare che questa percentuale corrisponda più o meno con quelle che ha citato il dottor Arbarello.

I punti sui quali vorrei richiamare l'attenzione sarebbero quindi i seguenti:

1) inquadrare il problema possibilmente limitandolo agli aspetti essenziali.

Non che gli altri aspetti siano meno importanti; ma essi sono così diversi che devono essere affrontati con una graduatoria di priorità, individuando, uno per uno, il tipo di intervento più idoneo e la misura in cui l'intervento è indispensabile;

2) anche in questi termini, non possiamo non riconoscere che lo Stato, da solo, non può risolvere il problema dell'abitazione: non lo ha risolto in 50 anni nonostante l'impegno con cui lo ha affrontato;

3) occorre quindi mobilitare l'iniziativa privata perché collabori sia come possibile apportatrice di capitali, sia perché più elastica e rapida nelle sue realizzazioni. Ma, naturalmente, l'iniziativa privata non può non impostare i suoi problemi subordinando la sua collaborazione ad un certo equilibrio economico dell'iniziativa stessa. È evidente cioè che per l'iniziativa privata esiste l'imperativo di un bilancio economico che quadri, mentre, per essa, il costo delle aree è maggiore, gli oneri fiscali sono maggiori, esistono maggiori rischi per quanto riguarda il contenzioso, eccetera.

Ora, quali possono essere le soluzioni del problema così inquadrato e limitato?

Mi pare che, prima di tutto, occorrerebbe costituire i presupposti perché le abitazioni costino di meno. È una cosa lapalissiana. Ma quali sono gli elementi di costo su cui si può incidere? Sono già stati ricordati dal dottor Arbarello.

Le aree: la questione delle aree fabbricabili è una questione immensa discussa ed approvata anche in sede legislativa.

Tuttavia la legge 167, già ricordata, lungi dal facilitare questo problema, lo ha, in un certo senso, aggravato.

La nostra impressione, anzi, la nostra valutazione, è che, quantitativamente, le aree che sono state bloccate agli effetti della suddetta legge sono eccessive come superficie, sia per i dati assunti a base, sia per i criteri adottati localmente, nello stabilire i vincoli.

Il secondo motivo è che quando era prevista la vendita di tali aree per la realizzazione di fabbricati da parte dell'iniziativa privata, essa era subordinata a vincoli di previa urbanizzazione, che hanno reso inevitabilmente lentissima la utilizzazione delle aree stesse.

Per quanto riguarda il costo delle aree, vi è altresì una questione di carattere fiscale. Vorrei dire, molto sinceramente, come è nel nostro stile, che, da un punto di vista di principio, l'onere fiscale, imposto alle suddette aree, soprattutto attraverso la legge sui plusvalori, ha certamente una sua giustificazione.

Tutti, più o meno direttamente, abbiamo vissuto l'esperienza della speculazione sui terreni fabbricabili, sulle aree bloccate. Ad un certo momento, però, l'autorità politica non può prescindere dalle conseguenze che una impostazione ideologicamente corretta può portare sul piano pratico.

Pertanto, mi domando se tale aspetto fiscale non possa venir riconsiderato, se siamo d'accordo che il costo delle aree è molto importante quale elemento del costo globale dei fabbricati.

Un altro elemento di costo nella costruzione dei fabbricati è rappresentato dall'aspetto tecnico come già accennato dal dottor Arbarello con molta competenza quando ha parlato degli *standards* edilizi.

Vorrei aggiungere che sarebbe utile la unificazione di questi *standards*, almeno nelle aree più critiche. Infatti, se conteniamo il problema in questione a quelle zone ed a quegli ambienti, dove il problema stesso è veramente acuto, esso non apparirà più insolubile. Sarebbe certo insolubile il problema di unificare i regolamenti edilizi di tutti i comuni d'Italia. Viceversa, limitando il problema a talune zone, a taluni tipi di costruzione, si può risolvere il problema della economicità di tali costruzioni, attraverso una revisione degli *standards* edilizi accennati.

In materia di costo delle costruzioni, un aspetto notissimo ma che deve essere in ogni caso messo in evidenza, è quello del costo del finanziamento.

La disponibilità di capitali a tassi agevolati è certamente uno degli strumenti di politica economica che potrebbe più direttamente incidere sul costo delle costruzioni, costituendo al tempo stesso un efficace incentivo alla iniziativa edilizia.

Già esistono istituti specializzati in questo genere di finanziamento, ma un loro coordinamento ed una maggiore disponibilità di mezzi finanziari potrebbero contribuire utilmente ad incrementare l'attività costruttiva.

Passando ad altro ordine di idee, ma sempre per la risoluzione del problema specifico di cui ci occupiamo, sarebbe certamente utile la concentrazione, nelle suddette aree critiche, della edilizia cosiddetta assistita, o sovvenzionata, per evitare quel disperdimento, di cui parlava anche il collega dottor Arbarello.

In provincia, a distanza di un centinaio di chilometri da Milano o da Torino, per esempio, in comprensori vastissimi, quali quelli di Novara e Vercelli, il problema ha tutt'altra entità che non nelle città stesse di Milano e di Torino.

Molte, bellissime case sorgono in provincia; eppure talvolta si incontrano difficoltà per collocarle, sia per la concorrenza dell'INA-Casa, sia perché molte aziende dispongono di case da fornire ai propri dipendenti a condizioni di favore. Mi domando, quindi, perché le costruzioni sovvenzionate, invece di essere realizzate per esempio a Borgosesia o a Biella, non vengono localizzate a Milano o a Torino.

Penso, quindi, che provvedimento utile sarebbe la concentrazione dell'edilizia assistita in zone determinate.

Vi è, poi, il grosso problema delle sovvenzioni, indispensabili per far quadrare il bilancio fra costi di costruzione e ricavi. Lo Stato, in proposito, spende molti soldi, ma non ha risolto il problema. Secondo noi, lo Stato potrebbe intervenire con un contributo di capitale nei confronti dei costruttori. Ciò è stato già fatto in una certa misura, acquistando come contropartita che la costruzione sovvenzionata sia vincolata ad un regime di locazioni contenute.

Con un'altra forma di intervento, lo Stato potrebbe coprire la differenza fra quello che sarebbe l'affitto, a livelli economici, e il canone che l'affittuario potrebbe pagare.

In tal caso si offrono due alternative: una è quella di intervenire nei confronti del proprietario, vincolandolo ad affittare a canoni prestabiliti e corrispondendogli direttamente la differenza; l'altra è quella del sussidio all'inquilino, già largamente applicata in diversi paesi esteri.

Personalmente, ritengo che sia preferibile un intervento in materia di canone d'affitto, piuttosto che non in materia di costruzione, poiché, in tal modo, l'intervento è più immediato, è più elastico, può cessare quando cessano i presupposti che lo hanno reso necessario.

Fra le due alternative di cui ho fatto cenno, il dottor Arbarello si è riferito all'esperienza tedesca, con la gestione dei buoni casa, corrisposti agli affittuari. A noi risulta che il costo di tale gestione in Germania è estremamente elevato. Si tratta, infatti, di seguire un numero immenso di affittuari, le cui situazioni e posizioni mutano continuamente, sia come residenza, sia come reddito, sia come numero di componenti la famiglia. Tuttavia, tale sistema di intervento dello Stato non è da scartare *a priori*.

Un altro aspetto più modesto ma che, a mio giudizio, non dovrebbe essere trascurato, è quello di una accurata revisione delle situazioni preferenziali in atto. Esistono infatti

rendite di posizione di cui sono venuti a mancare i presupposti e che vanno avanti per inerzia. Sarebbe, questa, una materia da approfondire.

È mia convinzione che con i provvedimenti ai quali ho così sommariamente accennato il problema potrebbe essere contenuto e fortemente attenuato e si opererebbe finalmente la incentivazione necessaria ad un adeguato sviluppo dell'edilizia popolare.

Il blocco dei fitti e l'equo canone determinerebbero, invece, un grave scoraggiamento ed un peggioramento imprevedibile del problema.

Sempre partendo dal presupposto che il problema è così grosso da non poter essere risolto tutto in un colpo, né solo e soprattutto con una unica formula magica, mi permetterei anche di accennare all'opportunità di prendere in considerazione e di affrontare, sia pure in modo diverso, alcuni problemi specifici che oggi aggravano il problema di fondo sul quale abbiamo concentrato la nostra attenzione. Mi riferisco a problemi specifici e particolari che, inseriti nel problema generale, lo complicano e lo aggravano: essi sono, ad esempio, quello delle abitazioni per operai, reso più che mai acuto dalle migrazioni interne; quello delle abitazioni per gli studenti, per i pensionati, eccetera. Nelle aziende che io meglio conosco esiste quasi sempre un demanio edile destinato ai lavoratori ma che è in gran parte bloccato dai pensionati, che, dimessi in età ancor valida, non possono essere allontanati dalla casa della loro vita. Se il problema delle abitazioni dei pensionati venisse preso in considerazione (ed è un problema specifico) il problema generale ne risulterebbe alleggerito sensibilmente.

Un altro problema specifico che dovrebbe essere trattato in maniera particolare per rendere più facile la soluzione di quello generale, è il problema, forse più grosso e massiccio, cui già ho accennato, delle migrazioni interne. Io ritengo che esso dovrebbe essere considerato come fatto a sé. Noi abbiamo già fatto una certa esperienza di partecipazione diretta delle aziende produttive alla soluzione del problema dell'abitazione attraverso l'INA-Casa e la GESCAL: si potrebbe trovare forse una soluzione analoga per i casi più macroscopici di migrazioni interne, alleggerendo così il problema di una sua grossa fetta.

Vorrei ora dire, in modo molto succinto, qualche cosa per quanto riguarda l'equo canone.

Il controllo, diretto ed indiretto dei canoni di affitto, è in atto in Italia da circa 50 anni e con alterne vicende. Esso investe, più o meno

incisivamente, secondo una statistica, mi pare dell'ISTAT, l'88 per cento delle abitazioni in locazione. Eppure, l'orsignori sono qui a dedicare tempo e competenza per risolvere lo stesso problema che l'intervento statale, nell'ambito dei canoni non ha risolto in 50 anni, pur operando sull'88 per cento delle abitazioni in locazione.

Vorrei anche dire che l'attuale sblocco dei fitti, proprio perché ha costituito una specie di stimolo alla costruzione, lungi dal far aumentare, come è stato affermato da taluni, il numero degli sfratti per insolvenza ed incapacità di pagare, li ha fatti diminuire.

Infatti, nel quinquennio 1950-1954, si sono avuti 93.400 sfratti all'anno; nel quinquennio 1955-1960 se ne sono avuti 82.300; ma nel quinquennio 1960-1965, in cui avrebbe dovuto giuocare lo sblocco dei fitti, sono scesi ancora a 63.000 e nel quadriennio 1965-1968 sono stati 50 mila annui.

Ora, quando parliamo di equo canone, teniamo presenti gli effetti, certamente non incoraggianti ma oso dire negativi che questi 50 anni di interferenza nel mercato dei canoni di affitto hanno prodotto. D'altra parte, quando si parla di canone di affitto e di equo canone, penso si abbia in mente un reddito dell'investimento immobiliare, soprattutto in case popolari, che è fuori della realtà.

Il dottor Arbarello ha parlato autorevolmente di questo aspetto del problema; io vorrei citare un esempio che mi sembra piuttosto persuasivo per tutti noi. Due grossi organismi immobiliari, la Beni Stabili e l'Immobiliare, per accelerare la vendita dei propri alloggi e facilitare ed invogliare i risparmiatori al loro acquisto, garantivano agli acquirenti per cinque anni il reddito del 5 per cento, considerando ciò un invogliamento per l'investitore. Ho detto « garantivano » perché la Beni Stabili vi ha già rinunciato da tempo. Ora, questo sprovveduto investitore dimentica che in quei cinque anni egli va perdendo un quinto della esenzione fiscale; quel 5 per cento è quindi al lordo di quell'1,25 per cento che corrisponde all'esenzione fiscale; dimentica che resta a suo carico l'ammortamento dell'immobile, ammesso anche fiscalmente nella misura del 2 per cento annuo. Veniamo quindi facilmente alla percentuale di reddito indicata dal dottor Arbarello: il reddito effettivo di un investitore in alloggi oscilla cioè tra l'1,50 ed il 2 per cento quando gli va bene.

Che cosa si può rispondere? E come mai abbiamo sentito che il 50 per cento della popolazione italiana ha l'alloggio in proprietà?

Una prima osservazione è quella del *capital gain* che certamente si produce, specie in determinate posizioni, attraverso l'aumento del valore dello stabile. C'è però da ricordare che pochi sono i risparmiatori che possono postergare a tempo illimitato la disponibilità monetaria del reddito, senza contare il gravame fiscale che è sempre presente sia sotto forma di valore locativo sia soprattutto in sede di successione. Se questa è la redditività degli investimenti in alloggi di abitazione, la questione dell'equo canone mi pare vada vista in questi termini: equo canone sì, ma equo rispetto a cosa? rispetto al costo della costruzione? rispetto al reddito che ci si può legittimamente attendere da un lecito investimento? oppure equo rispetto alle possibilità economiche dell'affittuario?

D'altra parte, l'introduzione dell'equo canone - mi pare sia già stato detto - porterebbe immediatamente a conseguenze davvero preoccupanti agli effetti della risoluzione del problema che pur si vorrebbe risolvere. Abbiamo già visto e lo sentiamo tutti, che la introduzione dell'equo canone sarebbe immediatamente di freno allo sviluppo delle costruzioni. Possiamo dirlo autorevolmente, perché abbiamo interpellato anche gli investitori istituzionali nell'ambito immobiliare, quali la società di assicurazione e le società immobiliari: se viene l'equo canone si ferma tutto.

E questo, permettetemi di dire, è il grave inconveniente che si è verificato in Italia in tutti questi anni, successivi al conflitto mondiale. Si enunciano principi più o meno sconvolgenti, e poi, in pratica, non si fa nulla. Le enunciazioni, però, rimangono. Lo abbiamo constatato nel settore dell'urbanistica; e lo abbiamo visto a proposito dell'auspicato apporto del risparmio agli investimenti produttivi, sotto forma di capitali di rischio.

Dobbiamo reprimere e colpire con riforme di struttura, si è detto. La riforma non si fa, ma il danno dell'enunciazione rimane.

Anche la sola enunciazione del principio dell'equo canone ha già creato un danno reale.

Tra l'altro, l'introduzione dell'equo canone significherebbe la svalutazione immediata di tutto il patrimonio immobiliare italiano. Si colpirebbero, per esempio, i vitalizi, riferiti al possesso di beni immobili; e di vitalizi, in Italia, ve ne sono più di quanto non si pensi. Ma soprattutto si sono già scoraggiati gli investimenti in case di abitazione, mortificando ogni nuova iniziativa.

Vorrei infine aggiungere un ultimo dato importante per ridimensionare quantitativa-

mente il problema. Il dottor Arbarello ha citato una statistica della Banca d'Italia, sulla incidenza dell'affitto sul reddito familiare. I dati in nostro possesso danno incidenze minori.

Nel « pacchetto » delle voci che costituiscono il costo della vita, preso a base delle rilevazioni per l'indennità di contingenza, la incidenza del costo della casa, dal 1959 al 1968 (sono dati rilevati dall'ISTAT, in contraddittorio fra le organizzazioni dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori) ha il seguente andamento: nel 1959, l'incidenza era dell'8 per cento; nel 1960, è salita al 9 per cento; dal 1961 al 1968, è rimasta sul 10 per cento, con oscillazioni di un decimo. In pratica, quindi, negli ultimi dieci anni l'incidenza del costo della casa ha subito un aumento dell'1 per cento, rimanendo sostanzialmente stabile intorno al 10 per cento.

In conclusione io mi auguro che non si pensi di poter risolvere il problema delle abitazioni in Italia in un colpo solo e tanto meno con una formula unica.

Cominciamo ad individuare gli aspetti essenziali; affrontiamoli uno per uno con soluzioni idonee e secondo una oggettiva graduatoria di priorità; non dimenticando le gravi implicazioni sociali ed economiche di una eventuale soluzione errata.

PRESIDENTE. Ringraziamo l'ingegner Lombardi per la sua esposizione.

L'onorevole Zuppante, quale rappresentante della Confederazione italiana della proprietà edilizia, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

ZUPPANTE (Confedilizia). La categoria dei proprietari edili che io rappresento è costituita essenzialmente da risparmiatori. Comunque, vi sono tutti i ceti sociali: professionisti, artigiani, commercianti, impiegati, operai, e via di seguito.

Sembrerebbe evidente che il nostro interesse sia solo quello di veder costruite molte case a basso prezzo di costo. Ma la realtà è quella che è e bisogna esaminarla il più obiettivamente possibile.

Gli aspetti del problema, secondo me, sono due, e vanno risolti in modo diverso l'uno dall'altro: il fabbisogno di case e la necessità di andare incontro alle condizioni dei non abbienti.

In proposito, ho preparato una memoria, della quale do lettura.

In Italia oltre il 40 per cento dei cittadini vive ancora in casa di affitto e l'incremento

medio annuale della popolazione italiana nel quinquennio 1963-1967 è stato, secondo i dati ISTAT, di 494.375 unità. Nello stesso periodo di tempo la media annuale dei matrimoni è stata di 400.322 celebrazioni. Già l'entità di questi fenomeni indica quanto rilevante sia il fabbisogno annuo di nuove abitazioni per tener dietro:

- da un lato, all'incremento di popolazione: quindi necessità di nuovi vani per mantenere almeno inalterato l'indice di affollamento;

- dall'altro, alla moltiplicazione delle unità familiari, ciò che richiede la disponibilità di altre abitazioni per le nuove famiglie che si vanno costituendo.

A queste due esigenze, fondamentali ed irrinunciabili, se ne aggiungono poi altre:

- quella di porre a disposizione della popolazione un ulteriore numero di vani, per consentire una diminuzione dell'indice di affollamento (che, pur avendo raggiunto una media nazionale soddisfacente, presenta notevoli differenze da località a località);

- quella di sostituire le abitazioni fatiscenti, rese tali sia per effetto della vetustà della costruzione, sia perché il blocco dei fitti ha reso impossibile la manutenzione ordinaria e straordinaria, provocando quindi un tale deterioramento del patrimonio edilizio nazionale che per larga parte di esso non è più possibile provvedere se non mediante demolizione e ricostruzione integrale.

Tutto questo complesso di esigenze in fatto di costruzioni ha portato, come è noto, ad individuare nel programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 (legge 27 luglio 1967, n. 685) in circa 20 milioni di stanze il fabbisogno di costruzioni per il quinquennio in questione. Traguardo che lo stesso programma si affretta a dichiarare non conseguibile, aggiungendo però che deve essere considerato come punto di riferimento. Il programma non indica, peraltro, un traguardo minimo, limitandosi a dire, al paragrafo 68, che nel quinquennio 1966-1970 gli investimenti raggiungeranno i 10.150 miliardi di lire.

Si tratta, anche se contenuto in 10.150 miliardi di investimenti (e quindi in un numero di stanze molto inferiore ai 20 milioni), di un programma comunque imponente, cui, in sede teorica, può far fronte sia l'edilizia privata sia quella pubblica, intendendosi questa nelle sue più svariate accezioni, sia dal punto di vista dell'individuazione dell'ente finanziatore (Stato; Enti locali; altri Enti pubblici o di diritto pubblico; GESCAL; IACP), sia da quello delle forme di intervento

(costruzione in proprio; edilizia sovvenzionata). L'esperienza del passato, tuttavia, è abbastanza probante per escludere che in Italia l'edilizia pubblica riesca a provvedere largamente al fabbisogno di nuove costruzioni, tanto che lo stesso piano quinquennale già citato al paragrafo 68 indica nel 25 per cento del totale la quota parte cui dovrebbe e potrebbe provvedere l'edilizia pubblica.

La realtà si è dimostrata ancor meno favorevole. Il percento dei vani costruiti dall'edilizia pubblica rispetto a quelli costruiti dall'edilizia privata oscilla da un massimo del 17,3 per cento (anno 1961) ad un minimo del 4,8 nel 1964, con un successivo leggero aumento fino al 7,6 del 1966. Mancano i dati ISTAT del 1967 e 1968 per quanto concerne le entità fisiche realizzate ma, a giudicare dagli importi spesi, si deve ritenere che l'attività edilizia pubblica oscilli intorno all'8 per cento di quella privata. L'insufficienza di tale attività pubblica risulta ancor più evidente se si pone mente al fatto che i percento indicati si riferiscono a un totale annuo di vani costruiti (fra edilizia privata e pubblica) che oscilla fra i 3.400.000 (anno 1964 - ma fu proprio l'anno in cui quella pubblica diede solo il 4,8 per cento di quella privata) e i 2.500.000 vani (dati più recenti). Siamo fermi, in sostanza, per l'edilizia pubblica a 170.000 o 180.000 vani annui, ben lontani dal traguardo indicato dal programma economico sia pure come solo punto di riferimento (20 milioni di stanze in 5 anni, quindi 4 milioni l'anno, quindi un milione per l'edilizia pubblica) e molto al disotto di quanto previsto come investimenti al paragrafo 68, giacché il 25 per cento di 10.150 miliardi dà 507,5 miliardi l'anno, di contro ai 170 miliardi effettivamente investiti (in media) negli anni 1966 e 1967.

Da tutto quanto esposto emerge una conclusione ovvia, che non sembra possibile contestare. Il fabbisogno di nuove costruzioni in Italia non può che essere fornito, nella più larga misura (75 per cento secondo i piani; almeno 90 per cento secondo la realtà), dall'edilizia privata.

L'edilizia privata lavora con capitali privati. Il privato che investe i suoi risparmi in un'attività non può permettersi di fare della beneficenza: deve avere una giusta, anche se modesta, remunerazione per il suo investimento o, quanto meno, deve poterla sperare. In caso contrario, gli investimenti si sposteranno dal settore che non dà remunerazione, o la dà insufficiente, ai settori che consentono un maggior reddito. È questa una legge in-

sopprimibile dell'economia, che non può essere contrastata da nessuna impostazione demagogica o assistenziale o umanitaria, giacché calmierare un bene (e l'equo canone non è altro che un calmiera) significa sottrarlo all'economia di mercato; significa fermare un prezzo mentre gli altri sono liberi di muoversi; significa quindi creare una disarmonia, cui il mercato reagisce con la fuga degli investimenti dal settore calmierato. E, oltre tutto, una questione psicologica, davanti alla quale non ha neanche peso il fatto che, in certi momenti, come quello attuale, la libertà di mercato possa non dare remunerazione sufficiente. Il risparmiatore, in regime di libertà, spera sempre che la situazione si modifichi in meglio, laddove in regime vincolato teme sempre che essa si modifichi in peggio, che i vincoli già definiti siano solo la premessa di ulteriori vincoli.

Stabilito, pertanto, che l'edilizia privata può lavorare soltanto in regime di libertà di mercato per quanto concerne i canoni delle locazioni, non è men vero che non può essere ignorato e deve essere risolto il problema dei non abbienti, cioè di coloro che avendo un reddito limitato, o in senso assoluto (pensionati, anziani, invalidi, operai non specializzati, piccoli impiegati) o in senso relativo (numerosa famiglia a carico) non possono permettersi di pagare il fitto di mercato per un'abitazione rispondente alle necessarie esigenze igieniche e di vita dell'epoca moderna.

È bene chiarire, prima di esaminare in profondità tale problema, che esso è un problema sociale, non un problema economico. Stabilito che ogni famiglia ha diritto alla casa, così come ogni cittadino ha diritto all'assistenza e al lavoro, ne viene di conseguenza che il soddisfacimento dei diritti, che la collettività riconosce - in base alla Costituzione e alle leggi che da essa traggono ispirazione - ad ogni suo componente, deve essere realizzato, qualora si rendano necessari dei sacrifici da parte della collettività, ripartendo i sacrifici stessi su tutta la collettività nazionale e non su una quota parte di essa. Se un cittadino non può pagare il fitto di mercato ed è necessario venirgli incontro, non si vede perché il sacrificio debba essere sostenuto solo dai proprietari di case e non da tutta la collettività. Nel campo assistenziale, infatti, le spese relative sono ripartite su tutta la collettività e non si chiede al chirurgo di operare gratis o alla clinica di ricoverare gratuitamente; anche alle rette ospedaliere pagate dai comuni, ad esempio, si fa fronte con i

tributi comunali, che interessano tutta la cittadinanza.

In sostanza: il problema dell'abitazione per i non abbienti è un problema sociale. Come tale, esso va risolto ripartendo l'eventuale carico su tutta la collettività nazionale e non su una singola categoria di cittadini, i proprietari di case. Ed omettiamo, perché ormai note, le considerazioni relative alla composizione della categoria di proprietari di case, in gran parte composta di modesti e piccoli risparmiatori.

La prima via per risolvere il problema dell'abitazione per i non abbienti, via che è anche la prima che si presenta alla mente e sulla quale la maggior parte degli studiosi del problema sembrano indirizzarsi, è quella dell'incremento dell'edilizia pubblica. Si tratta, in sostanza, di aumentare la entità delle costruzioni che gli enti pubblici fanno in proprio e di aumentare l'entità dei contributi che lo Stato dà all'edilizia privata (edilizia, cioè, sovvenzionata); si tratta anche, secondo tesi che si vanno diffondendo in questi ultimi tempi, e di cui è cenno nello stesso programma economico quinquennale al paragrafo 65, di dare l'avvio ad un'edilizia convenzionata. Molto, evidentemente, dipende dalla disponibilità di aree a prezzo modesto; ed è noto quanto abbia lasciato e lasci a desiderare, al riguardo, l'applicazione della legge n. 167. Molto anche dipende dal costo della manodopera e dei materiali e, al riguardo, è bene accennare fin d'ora che una delle cause che maggiormente hanno inciso sull'aumento del costo delle costruzioni è l'aumento del costo della manodopera, aumento che ha seguito un ritmo molto più accentuato di quello relativo all'aumento di costo dei materiali ed anche all'aumento in generale del costo della vita.

Noi siamo dell'avviso, peraltro, che per quanti sforzi si facciano l'edilizia pubblica non riuscirà a venire incontro alle esigenze di tutti i non abbienti: sia per quanto riguarda il numero di abitazioni che essa potrà porre a disposizione (e già si è detto quanto modesto sia tale numero e quanta strada si debba fare per giungere a risultati soddisfacenti), sia per quanto riguarda il canone di locazione. Non si dimentichi, infatti, che la stessa edilizia pubblica costruisce ad un costo che oscilla intorno a un milione a vano (e anche più per la GESCAL) e che nel numero dei vani vanno compresi, opportunamente calcolati, anche gli accessori.

Senza, quindi, rinunciare all'edilizia pubblica, di cui, anzi, è da auspicare un continuo

potenziamento, la soluzione del problema dell'abitazione per i non abbienti non può essere ricercata che nell'adozione del sistema dei sussidi casa.

Il sistema dei sussidi casa, chiamati anche sussidi affitto e sussidi mutuo (a seconda del loro fine), è stato ormai adottato in molti Paesi stranieri; sono, fra questi, la Francia, la Germania Federale, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti d'America e tutti gli Stati scandinavi.

Lasciando da parte, per quanto li concerne, i sussidi di mutuo e limitandoci a quanto ha attinenza con il presente studio, e cioè ai sussidi affitto, ricordiamo che scopo di tali sussidi è in genere proprio quello di aiutare le categorie a basso reddito a sostenere le spese per l'affitto. La loro adozione, consentendo inoltre di incrementare l'attività edilizia, si ripercuote in modo benefico su tutta l'economia del paese. In relazione allo scopo che detti sussidi si ripromettono, beneficiari del sussidio stesso sono i capifamiglia con un reddito limitato, avendosi come ulteriore condizione, in alcuni paesi, quella di un certo numero di figli a carico.

Caratteristica del sistema è, in genere, quella di avere un'applicazione a carattere soggettivo, ciò che consente appunto di venire incontro alle situazioni di sicura difficoltà e, contemporaneamente, di non creare un carico eccessivo sulla collettività. La concessione del sussidio, in sostanza, non è fatta a una categoria di individui perché appartenenti alla categoria stessa (operai o impiegati o pensionati o invalidi) ma all'individuo che, rientrando in una certa categoria, fa domanda per il sussidio e dimostra di trovarsi nelle condizioni di limitatezza del reddito previste dall'apposita legge.

Il sussidio affitto copre, in tutto o in parte, la differenza fra l'affitto dell'abitazione e la quota che si ritiene, in base a valutazioni che variano da paese a paese, che l'interessato possa pagare. Il carico della spesa, considerata un onere sociale, viene, a seconda dei paesi, attribuito tutto allo Stato o ripartito fra lo Stato e gli Enti locali; in un modo o nell'altro è l'intera collettività nazionale che interviene ad assistere i meno abbienti.

Dalle esperienze già maturate nei paesi stranieri, e che hanno formato recentemente oggetto in Italia di un accurato studio particolareggiato a cura del CRESME, non dovrebbe essere difficile elaborare un sistema italiano di sussidi affitto per venire incontro alle esigenze dei non abbienti. Contrariamente a quanto si ritiene da alcuni, la spesa da sostenere per i sussidi, e quindi il carico sulla

collettività nazionale, non è affatto eccessivo. Nel 1966 la Germania Federale, con una popolazione notevolmente superiore a quella italiana, spingendo la concessione dei sussidi fino a coloro che dispongono di un reddito di lire 1.400.000 annue (aumentato di 280.000 lire per ogni figlio a carico), ha speso 60 miliardi di lire. Una tale spesa corrisponde a un onere annuo di circa lire 1.000 per ogni cittadino.

La soluzione del problema dell'abitazione per i non abbienti mediante una vera impostazione sociale, qual'è quella dell'adozione del principio dei sussidi casa, svuota di ogni contenuto e di ogni apparente giustificazione il principio dell'adozione dell'equo canone. Abbiamo detto apparente giustificazione, giacché l'unico vantaggio teorico dell'equo canone, quello di venire incontro alle esigenze dei non abbienti, non trova alcuna conferma nella realtà, in quanto il canone cosiddetto equo, se si vuole che dia una pur minima remunerazione al proprietario, sarà sempre superiore all'affitto sostenibile da un non abbiente, il cui problema, ripetiamo, non può essere risolto che dandogli una casa di ente pubblico a prezzo sotto costo oppure elargendogli un sussidio affitto.

La questione dell'equo canone, tuttavia, richiede un ulteriore approfondimento, se non altro per dissipare alcune illusioni che si sono fatte strada in merito ai supposti benefici conseguenti ad una sua adozione.

È bene precisare, innanzi tutto, che l'equo canone:

a) si presenta di difficilissima determinazione per il grave imbarazzo relativo ai parametri da scegliere, parametri di carattere oggettivo, la cui utilizzazione pratica per giungere alla definizione del canone risulta poi indubbiamente complicata e laboriosissima, come dimostrano le esperienze vissute da quei paesi che hanno voluto adottarlo;

b) non sarà mai veramente equo (a parte ogni considerazione filosofica sul significato dell'equità) perché non esistono due appartamenti nelle stesse condizioni: quando non esistessero altre differenze, la sola differenza di piano (primo, secondo, terzo e così via) li rende più o meno appetibili (per ragioni di luce, di aria, di rumori provenienti dalla strada), ciò che giustifica sia la richiesta sia il pagamento di fitti diversi.

È a quale casistica si dovrebbe allora arrivare per determinare l'equo canone di ogni singolo appartamento?

c) Porterebbe, con la difficoltà di scelta dei parametri, e di determinazione dell'equo canone, ad un inevitabile moltiplicarsi di ri-

corsi e di cause. È ben vero che proprio quanto è avvenuto in sede di sblocco del primo scaglione delle locazioni sembra dimostrare il contrario, giacché i ricorsi alle Commissioni conciliative si sono contati sulla punta delle dita; ma è chiaro che ciò è avvenuto proprio perché si trattava di Commissioni conciliative e, trattandosi di conciliare, locatore e locatario hanno sempre preferito risolvere il problema da sé. Ben diversa la situazione nell'ipotesi di adozione dell'equo canone, nel qual caso ad ogni affitto corrisponderebbe un giudizio di accertamento;

d) comprimendo il reddito degli alloggi avrebbe conseguenze negative anche per chi volesse acquistare un'abitazione per uso diretto. È chiaro, infatti, che gli istituti di credito fondiario, davanti ad una diminuita redditività degli immobili, ridurrebbero l'entità dei finanziamenti ai costruttori, dovendo logicamente le rate di mutuo essere inferiori al reddito certo. La riduzione dei finanziamenti ai costruttori porterebbe a una maggiore difficoltà per l'acquisto di un alloggio da parte di chi intenda abitarlo in proprio: cioè si verrebbe a rallentare, ostacolare, annullare la spinta, profondamente sociale, che porta ogni famiglia a cercare di diventare proprietaria dell'abitazione.

Naturalmente tutto ciò provocherebbe un crollo della attività edilizia, con gravi ripercussioni su tutta l'attività economica nazionale.

Si tenga, infine, presente che il problema di una lievitazione degli affitti per effetto di una completa liberalizzazione del regime degli stessi affitti non si pone nel modo più assoluto.

L'aumento dei fitti rispetto al 1963 (per quella parte di alloggi che è stata liberalizzata) si accompagna, di pari passo, all'aumento del costo della vita e cioè al diminuito potere di acquisto della moneta. Non esistono casi patologici e, come già detto, la liberalizzazione nel 1967 del primo scaglione di fitti, mentre ha ridato fiducia e respiro all'investimento edilizio, non ha portato nessuna conseguenza negativa: le Commissioni di conciliazione sono rimaste praticamente inopere.

In tesi generale, poi, è da notare che gli affitti non sono in Italia più elevati che in altri Paesi e, se mai, è vero il contrario. Un'indagine condotta all'estero e riportata nel bollettino 24-25 aprile 1969 dell'Agenzia Italia mostra chiaramente che il prezzo d'affitto di un appartamento a Milano è più basso che a Londra, Parigi, Tokio, New York, Boston, San Paolo; e si noti che in Italia Milano è

indubbiamente la città più cara. Nella stessa Milano, poi, come risulta dalla Tabella 12 del Quaderno 11 del CRESME (Indagine sulle abitazioni della grande Milano), basta allontanarsi dal centro per trovare, nella media periferia, prezzi di affitto sulla base di 8.000 lire mensili a vano. Quanto poi alle città di provincia basti citare il caso di Vercelli, dove i più cari appartamenti di nuova costruzione di 4 stanze ed accessori oscillano fra le 25 e le 30.000 lire mensili, mentre le case vecchie si possono prendere in affitto a prezzi molto più bassi.

Per quanto concerne il riferimento che spesso viene fatto a legislazioni straniere che hanno introdotto il principio dell'equo canone, è da osservare che in tali paesi la adozione del principio in questione rappresenta la fase di passaggio da un sistema vincolistico a una politica di liberalizzazione che è ormai raggiunta o in via di essere raggiunta; al contrario, cioè, di quanto si vorrebbe fare in Italia, dove l'adozione dell'equo canone dovrebbe significare la fine di una liberalizzazione appena avviata (e avviata, ripetiamo, senza inconvenienti). Comunque, proprio in uno di tali paesi, la Francia, l'adozione - sia pure parziale - dell'equo canone ha portato ad un tale ristagno dell'attività edilizia da spingere il Governo, con una circolare del 26 settembre 1968 emanata dal Ministero per le abitazioni, a preannunciare per alcune zone l'abolizione delle licenze di costruzione, nell'intento di accelerare lo svolgersi dell'attività stessa. Alla circolare è poi effettivamente seguita la legge n. 69-9 del 3 gennaio 1969 pubblicata sul *Journal Officiel* del 5 gennaio 1969, che abolisce parzialmente le licenze di costruzione.

Una risposta particolare merita la proposta di legge Busetto (stampato Camera dei Deputati n. 229) che prende a base del valore dell'equo canone le rendite catastali. Le tariffe catastali, come è noto, sono riferite agli anni 1937-1939 e sono rivalutate mediante l'applicazione di appositi coefficienti. L'impostazione della citata proposta di legge porta quindi a dare alla casa un valore teorico (valutazione catastale) che può non essere aderente alla realtà e quindi può essere tutt'altro che equa. Ed infatti un fabbricato costruito recentemente viene assimilato, ai fini della determinazione della rendita, al campione della stessa classe e zona censuaria costruito in epoca ormai remota. È ben vero che gli estensori della proposta di legge di cui sopra tengono presente tale inconveniente, quando stabiliscono che per gli alloggi costruiti dopo

il 1° gennaio 1947 si applica una maggiorazione per ciascuno degli anni intercorsi dal 1947 all'epoca di costruzione. Ma, come è facile constatare, tale maggiorazione è in relazione all'aumento del costo della vita, mentre l'aumento del costo delle costruzioni ha seguito un ritmo molto accentuato: lo sfasamento tra i due aumenti è notevole e, ad esempio, mentre l'indice dei prezzi al consumo è salito, tra il 1961 e il gennaio di quest'anno da 100 a 133, quello del costo delle costruzioni è salito nello stesso periodo da 100 a 190!

In conclusione:

è indispensabile assicurare la costruzione di nuove abitazioni, almeno nei limiti fissati dal piano programmatico. E tale scopo non può essere raggiunto se non tramite la edilizia privata, cioè mediante l'afflusso del risparmio privato all'investimento edilizio. Questo afflusso pertanto deve essere incentivato e non scoraggiato;

l'adozione di un sistema di equo canone, difficile a realizzarsi, costoso nelle sue strutture burocratiche, certamente ingiusto, non risolve il problema dei non abbienti, problema che deve essere soddisfatto in altro modo, e si manifesta addirittura dannosa nei confronti di varie categorie di cittadini e dell'economia nazionale in genere. Ne è da sottovalutare la possibilità che insorgano, come fatti derivanti, fenomeni di borsa nera delle abitazioni, a somiglianza di quanto accaduto in altri Paesi che hanno voluto eccedere nella regolamentazione pubblica del mercato degli alloggi (ad esempio, la Svezia);

il problema dei non abbienti va risolto con il potenziamento delle varie forme d'intervento dell'edilizia pubblica: dalla costruzione in proprio all'edilizia sovvenzionata e a quella convenzionata. L'obiettivo indicato dalla programmazione economica è ancora ben lontano e molto va fatto al riguardo; comunque, anche quando tale obiettivo del 25 per cento fosse raggiunto, soltanto l'adozione del sistema dei sussidi casa darebbe la garanzia ai non abbienti di poter usufruire di un alloggio adeguato alle attuali esigenze di igiene e di vita;

nulla si oppone quindi a che la liberalizzazione completa del regime delle locazioni venga mandata in porto, restituendo ad una benemerita categoria di risparmiatori da un lato fiducia nelle promesse dello Stato, troppe volte non mantenute, dall'altro fiducia in quella virtù del risparmio che è la base del progresso e del benessere di ogni collettività. Liberalizzazione, è ancora necessario ripeterlo,

che non ha provocato alcuna scossa, e che non si vede perché venga ulteriormente ritardata, specie nei confronti di alcune situazioni (ad esempio: abitazioni con indice di affollamento uguale ad 1) che nessuno può sensatamente sostenere che rientrino nel problema dei non abbienti.

Questa Confederazione confida che gli elementi forniti nella presente memoria possano riuscire utili all'indagine svolta dall'apposita Commissione della Camera dei Deputati e possano contribuire alla definizione di provvedimenti veramente utili all'intera collettività nazionale.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Zupante per la sua relazione. Ha facoltà di parlare l'onorevole Cianca che inizierà la serie delle domande.

CIANCA. Vorrei osservare in primo luogo che di fronte ad un notevole numero di miliardi di lire spesi nell'investimento edilizio, non ha corrisposto una quantità di abitazioni compatibile con la quantità di denaro investito: vi è un enorme divario. In genere si fanno dei confronti tra quello che si è costruito in Italia e quello che si è costruito all'estero, dove si dice che l'incidenza degli appartamenti per ogni mille abitanti è minore che nel nostro paese.

Secondo punto: perché esiste tale divario, in Italia, tra quantità di denaro investito e quantità di appartamenti costruiti? Perché gran parte di tali investimenti, a mio avviso, sono stati assorbiti dall'alto costo delle costruzioni. Si può dire che il fattore più alto di tale costo è costituito dalla cosiddetta rendita fondiaria, cioè dal costo delle aree edificabili. In proposito vi è uno studio del Banco di Napoli, di cinque o sei anni orsono, nel quale sono date le incidenze dei costi delle aree rispetto agli altri fattori produttivi. Si calcola, cioè, che almeno il 30 per cento delle migliaia di miliardi impiegati nell'edilizia sia assorbito dalla cosiddetta plusvalenza delle aree. Sullo stesso problema vi è anche uno studio del dottor Tagliacarne.

QUILLERI. Onorevole Cianca, lei non ha capito bene i termini precisi del problema. Le plusvalenze sono state pagate con gli appartamenti stessi. In sostanza, si tratta del calciatore famoso che vale un miliardo e viene sostituito con due calciatori, che valgono mezzo miliardo ciascuno.

CIANCA. Ad ogni modo, gli alti costi sono stati pagati dagli alti fitti. La differenza tra

l'alto costo di acquisto ed il fitto corrispondente era così bassa, che si è stimolata la tendenza, da parte di chi aveva bisogno della casa, all'acquisto della casa stessa. Egli, pertanto, anziché sobbarcarsi ad un alto fitto, ha preferito, con una aggiunta, diventare acquirente del bene attraverso il sistema del rovesciamento dei mutui bancari, che passavano dal proprietario all'acquirente.

Numerose società immobiliari sono sorte come i funghi, dall'oggi al domani, così come vi è una crescente massa di costruttori improvvisati. Perché? Perché nell'attività edilizia si lucravano interessi superiori ad altre attività produttive. Perfino dei notai sono diventati soci di società immobiliari. Questo è un fatto incontrovertibile.

Gli alti profitti erano determinati dalla disponibilità della plusvalenza delle aree, cioè dalla rendita fondiaria ed anche dalla disponibilità di mano d'opera a basso prezzo, per i noti fenomeni migratori. Tali elementi hanno ritardato l'introduzione nel nostro paese di nuovi processi costruttivi, come, per esempio, il settore del prefabbricato.

PRESIDENTE. La prego, onorevole Cianca, di porre delle domande precise senza dilungarsi in un discorso.

CIANCA. Va bene, signor Presidente.

La strozzatura che si è verificata nel 1964, nel settore edilizio, è stata determinata dal fatto che esisteva nel nostro paese un regime vincolistico. Centinaia di migliaia di appartamenti non si riuscivano a vendere. Perché? Perché chi li avrebbe comprati per affittarli non avrebbe trovato inquilini. I fitti praticati erano, e sono, inaccettabili. Inoltre, il tipo di costruzioni prodotte era inaccessibile alla grande massa degli italiani.

Secondo me, il problema in questione deve essere visto in un modo diverso da come lo si è visto finora.

Per quanto riguarda l'incidenza dei costi, si è detto che non vi è la possibilità di un loro contenimento. Noi diciamo, invece, che i costi possono essere contenuti. Dobbiamo intervenire sui diversi fattori che fanno registrare una dilatazione dei costi. Occorrono nuovi procedimenti costruttivi, una politica diversa dal credito, e, soprattutto, una disponibilità di aree e non nel regime legislativo attuale, ma in un regime nuovo.

La disponibilità di aree vi è stata, però è stata una disponibilità di aree in un regime tale che ha fatto sempre aumentare il loro costo dal 1951 ad oggi.

Si parla della legge 167; da essa vengono alcuni vincoli di urbanistica ma al di fuori della 167 questi vincoli non ci sono ed abbiamo visto che si è costruito ed il costo è ricaduto sui comuni, che sono deficitari e che hanno dovuto correre dietro le spinte dei privati. Non è il regime vincolistico quello che deprime la possibilità di intervento nel settore abitativo ma tutto dipende dal fatto che si sono lasciati alla libertà assoluta tutti questi fattori che sono quelli che debbono comporre il costo della casa. Un maggiore intervento pubblico, che noi auspichiamo, in una situazione quale quella attuale di mercato non potrebbe avere gli effetti che voi stessi richiedete perché opererebbe in quel certo regime per cui, poi, si hanno quelle differenze di costi, quelle situazioni veramente anomale, che sono poi l'elemento della tensione sociale che tutti vediamo.

Non basta una regolamentazione; essa deve essere inquadrata in tutta una serie di provvedimenti che vadano in una direzione molto diversa da quella che fino ad ora si è seguita.

CALVI. Prima domanda. Gli utenti della casa sono stati divisi in quattro categorie. La prima categoria non è un problema, si è detto. Volevo chiedere se lo Stato non debba fare una politica che non incoraggi la costruzione di case di lusso che sono le più remunerative.

Altra domanda. È stato ricordato che in alcuni paesi si usa il « sussidio casa ». La domanda è questa (non conosco il sistema): anche chi guadagna un milione lo ha? Ma non ci si cura dell'affitto che andrà a pagare chi riceve il sussidio?

QUILLERI. Non ho grandi domande da porre. Condivido in larga parte l'impostazione data dai signori che ci hanno esposte relazioni ricche di dati che saranno utilissimi soprattutto se saranno oggetto di meditazione da parte di tutti.

Volevo mettere l'accento su una parte della relazione del dottor Arbarello e chiedergli se al riguardo ha dati precisi. Io ho fatto personalmente e per mio conto una stima. Il dottor Arbarello dice che uno dei punti principali è quello di ridurre i costi perché vediamo che la stessa GESCAL, pur avendo un canone che si può dire equo in partenza e per le cui case l'incidenza delle aree è irrilevante, non riesce a ridurre i propri costi. Riferendomi ad esperienze di costruzioni a Campiglio di case dove è ammesso il bagno interno e la cucina interna, ritengo che tutto ciò si presti

molto bene alla prefabbricazione perché la prefabbricazione ha necessità di scegliere un modulo molto facilmente ripetibile. Inoltre un risparmio si ha anche nell'allargamento del corpo di fabbrica: il portarlo da 10 metri a 15 o 16 consente una costruzione molto più compatta; in più, c'è l'altezza dei locali che non si capisce perché in certe zone dell'Italia debba essere quella che è e non si debbano avere dei regolamenti igienico-edilizi di tipo moderno.

Posso personalmente testimoniare che quando ho avuto in mano dei progetti di case GESCAL mi sono trovato dinanzi a caratteristiche costruttive tali che non erano nemmeno impiegate in quelle che erano definite le costruzioni di medio lusso in città. Io concordo su tutto quello che può rendere meno alienante la vita in città, cioè sistemazioni a verde, una minore densità edilizia, cose sulle quali siamo tutti d'accordo, ma penso che, se veramente vorremo dare un contributo serio alla soluzione dei problemi della casa, dovremo, al di fuori delle diverse opinioni che qui rappresentiamo, fare uno sforzo perché il processo della industrializzazione della edilizia possa trovare quegli strumenti di legge che consentano una costruzione molto più rapida.

Questo penso che potrebbe essere un impegno che la Commissione potrebbe prendere.

Vorrei fare ora una domanda all'onorevole Zuppante: se la Confedilizia ha una divisione per ceti, in percentuale, dei proprietari di alloggi.

GREGGI. Prima domanda. Che cosa si prevede da parte delle associazioni interessate e competenti per l'immediato futuro dello sviluppo edilizio, tenendo conto in particolare della sfida che è stata posta, e mi pare notevole, dal vincolo del 31 agosto 1968 della legge-ponte e dal vincolo attualmente esistente nei piccoli comuni legati alle minime cubature edificabili in relazione alle lottizzazioni preesistenti alla legge-ponte? Possiamo avere una qualche tranquillità su un ritmo di costruzioni abbastanza elevato oppure potremmo trovarci tra un anno o due di fronte ad una nuova caduta?

Seconda domanda. Abbiamo visto che, in questi ultimi 10-15 anni, è aumentata notevolmente la percentuale delle case in proprietà. Questo non comporta che tutte le case acquistate sul mercato edilizio siano acquistate per l'abilitazione diretta. Quale parte delle case oggi acquistate sul mercato edilizio è da riferire ancora all'investimento dei pri-

vati risparmiatori? Cioè, in questi ultimi 2, 3 o 4 anni, è esistita la tendenza del piccolo privato risparmiatore, ed esiste tuttora, a comprare il bene casa per poi affittarlo, oppure c'è stato un decremento? E in quale percentuale? Tale percentuale potrebbe cadere in seguito a provvedimenti particolari?

Terza domanda. Hanno le associazioni dati più dettagliati per quanto riguarda la differenza tra zone di concentrazione di sviluppo industriale che riguardano forse il 10-15 per cento del territorio nazionale e tutte le zone del territorio nazionale che sono o di non concentrazione o di spopolamento? Cioè, quanta parte della esasperazione del fenomeno è dovuta alle migrazioni interne e quale nella dinamica economica del fenomeno edilizio?

ARBARELLO (A.N.C.E.). I sistemi del vincolo e dell'equo canone vanno riguardati diversamente.

Posso convenire che il sistema del blocco dei canoni è un sistema che, poco per volta, viene assorbito dal mercato. È un urto, uno *shock* che, poi nel tempo, il mercato bene o male assorbe anche perché esso ha spesso in sé dei congegni di interna e autonoma correzione. Abbiamo visto che il blocco del 1947 si è andato autonomamente e internamente modificando; anche il blocco del 1963 ha avuto dei suoi correttivi autonomi.

La critica che noi facciamo al regime vincolistico credo che sia la stessa che, ormai, fanno tutti coloro che, responsabilmente, da una posizione o dall'altra, si occupano del sistema. Quello vincolistico è un regime di eccezione. Non è pensabile che un settore, come quello delle abitazioni, continui a vivere in un regime di eccezione. Bisogna trovare una soluzione organica al problema.

Un'altra critica che muoviamo al regime vincolistico è quella di lasciar permanere una situazione di privilegio a favore di taluni cittadini, mentre l'onere grava soltanto su una sola categoria.

L'equo canone, invece, incide sul presente e sul futuro, ed è un disincentivante per il futuro. Lo speculatore fisiologico - scusate questo termine tanto invisibile - cioè colui che pensa di far fruttare i suoi risparmi, vede naturalmente un deterrente nella instaurazione di un equo canone, poiché agisce per il domani. In questo è la pericolosità del deterrente dell'equo canone.

Si è parlato di una strozzatura, nel settore edilizio, nel 1964, con il fenomeno dell'invenduto. È un discorso molto lungo e

non ritengo che questa sia la sede e il momento di farlo.

Vorrei ricordare, però, che una delle componenti di tale fenomeno è stato l'arresto degli investimenti. Il quale arresto si è prodotto, guarda caso, in un periodo in cui più furiosa ferveva la battaglia sul regime e sul destino ultimo della proprietà fondiaria. Con il che non ci si venga a dire che noi costruttori, non occasionali, ma industriali di professione, siamo difensori della rendita fondiaria.

TODROS. La realtà è diversa. Non avete speso una sola parola sul problema della speculazione degli alloggi.

ARBARELLO (A.N.C.E.). Come dicevo, ha agito sulla strozzatura citata anche il fattore disincentivante e psicologico, poiché il risparmiatore è estremamente timido. Luigi Einaudi, che noi tutti non possiamo che ascoltare con il massimo rispetto, diceva che il risparmiatore è come il coniglio, tanto è pavido.

L'equo canone è veramente uno strumento principe, formidabilmente, atto a scoraggiare il risparmiatore.

Ecco, quindi, la pericolosità insita nella facilità con cui si lanciano, come ricordava l'ingegner Lombardi giustamente, talune parole suggestive, come l'esproprio generalizzato, ecc. Bisogna tener presente che coloro a cui ci si rivolge, in generale, non sono abituati a penetrare nella essenza delle cose. Resta loro nell'orecchio quanto basta, e ciò determina un certo atteggiamento nella condotta economica dell'individuo.

Quanto al problema delle costruzioni, sollevato dall'onorevole Cianca, sono spiacevoli di doverlo contraddire con delle statistiche di fonte non dubbia. Il CNEL, in un documento trasmesso anche al Parlamento, presenta una statistica di costruzioni per mille abitanti, dal 1958 al 1967, che dimostra che la Gran Bretagna (dove vige il regime vincolistico) ha avuto il 6,54 per cento di case costruite per mille abitanti, contro il 6,61 dell'Italia, il 6,99 della Francia, l'8,92 dell'Olanda, il 10,24 della Germania.

Per quanto riguarda il discorso della plusvalenza delle aree, ho già chiarito che noi siamo le vittime di tale fenomeno patologico.

Però, siamo anche convinti - e non solo ideologicamente o per la difesa di sacri principi - che, in materia di aree, qualsiasi regime vincolistico, od espropriativo, non risolve il problema. Quello che interessa, infatti, è il costo delle aree disponibili, atte ad eseguire le costruzioni, e non di tutte le altre.

Quanto al costo della mano d'opera, devo dire che esso è, in Italia, il più alto di tutti i Paesi del MEC.

Sono d'accordo, comunque, che bisogna incidere su tutti i fattori di produzione, per contenerne il costo.

CIANCA. Secondo i dati dell'ISTAT, il guadagno mensile medio dell'operaio edile è di 81 mila lire, per cui si trova al penultimo posto nella scala dei guadagni medi mensili, in Italia.

ARBARELLO (A.N.C.E.). Voi non fate differenza tra salario pagato e costo. Io mi riferisco al costo globale della mano d'opera.

In risposta ad un'altra domanda, devo dire che in materia di nuovi e più progrediti procedimenti costruttivi non possiamo che condividere l'auspicio della loro diffusione.

Qui il discorso dovrebbe allargarsi ai problemi della prefabbricazione e industrializzazione, discorso troppo ampio per questa sede onde mi limiterò a dire che, pur non dovendo illudersi che si tratti di fattori risolutivi, non vi è dubbio che essi concorrono notevolmente al contenimento dei costi. Disgraziatamente e non certo per nostra colpa, la generalizzazione di questi fattori e la razionalizzazione dei processi produttivi trovano ostacolo nel permanere di una normativa che costringe alla sopravvivenza di « standards edilizi » arcaici.

Quanto alle disponibilità per la 167, onorevole Cianca, credo che tutti sappiamo quanto sia giusto il rilievo dell'ingegner Lombardi sul congelamento delle aree della 167. Gli inglesi direbbero che la 167 è *wishfull thinking*, e cioè ha scambiato i desideri con le realtà, ed ha bloccato con generosissimi programmi, che sono rimasti sulla carta, aree che forse si sarebbero potute rendere libere per la costruzione.

Comunque, non ci illudiamo. Il problema fondamentale delle aree, che nessuno nega che sia una componente rilevante dei costi e del quale noi costruttori siamo le prime vittime, non si risolve altrimenti che mettendone di più sul mercato, il che presuppone che gli strumenti urbanistici vengano fatti.

Quanto alla domanda dell'onorevole Greggi (parlo della terza domanda) devo dire onestamente che la nostra associazione ha cercato di adeguarsi, nella sua strumentazione di uomini ed uffici, per essere all'altezza dei suoi compiti, anche al fine di poter sopperire, in un certo senso, alle deficienze delle organizzazioni pubbliche (lungi da noi, tuttavia, l'idea di criticare quello che l'ISTAT elabora).

È per altro difficile per noi, categorie economiche, arrischiare dei dati che responsabilmente non ci sentiremmo di poter fornire. Non so se in proposito i miei colleghi avranno qualche cosa da dire.

Per quanto riguarda l'aumento delle case di proprietà (mi pare che questa sia una sua domanda: se c'è ancora una notevole spinta agli investimenti) e la cifra del 59 per cento citata, vorrei dire che il dato si riferisce a quelle abitate dai proprietari, e non è spurio. Credo che Zuppante potrà rispondere meglio. Mi permetterei di esortare - se mi è consentito - vivamente affinché, nel quadro di questa indagine conoscitiva, vengano apprestati gli strumenti necessari per avere rapidamente i dati necessari.

PRESIDENTE. Alla prima domanda dell'onorevole Greggi?

ARBARELLO (A.N.C.E.). Non so se l'ingegner Dolza ha una risposta più completa.

DOLZA (A.N.C.E.). Evidentemente si dovrà esaurire in qualche modo questo pacchetto di licenze che in un certo senso non ci stupisce molto perché ciò in definitiva risponde dimensionalmente alla logica produttiva.

Certo è che, a distanza di due anni, se non vengono posti rimedi alle carenze che da anni noi denunciavamo, riguardanti gli strumenti urbanistici, veramente si rischia un pericoloso arresto della produzione. Se non vengono fatti piani regolatori e piani particolareggiati dove mancano, non so dove costruiremo.

Per quanto riguarda la domanda sulle zone di sviluppo e concentrazione, posso parlare per quanto riguarda Torino. Non credo che si tratti di un fenomeno anomalo: è un normale fenomeno di insediamenti conseguenti all'arrivo di nuove forze di lavoro, in dipendenza delle esigenze della produzione da parte delle industrie dei vari settori.

Evidentemente un certo incremento del fenomeno della carenza delle abitazioni deriva dal fatto che in Italia si va in pensione molto presto, e molte volte coloro che hanno cessato di lavorare non vogliono ritornare ai paesi di origine, ma continuano ad abitare nella città dove hanno esplicato la loro attività lavorativa; così ogni posto di lavoro che si rende necessario in una industria richiede una moltiplicazione delle abitazioni.

È poi evidentemente necessario che noi sottolineiamo come, in conseguenza dell'articolo 17 che ha creato questa improvvisa con-

gerie di attività nel nostro settore, si sia determinato un aumento dei costi di costruzione, che spero che questa volta l'onorevole Cianca non attribuisca a noi. Da allora si sono susseguiti i pazzeschi aumenti nei prezzi del ton-dino da cemento armato che nel giro di due mesi e mezzo è passato da 60 a 110 lire.

CIANCA. Parliamo del laterizio. Nel cemento non è aumentato il prezzo, però se nel 1964 se ne sono prodotte 22 milioni di tonnellate con 16 mila operai, nel 1968 se ne sono prodotte 29 milioni di tonnellate con 13 mila operai, quindi mi pare che, praticamente, i costi in assoluto non sono aumentati.

DOLZA (A.N.C.E.). Ma noi in questo aumento non c'entriamo.

QUILLERI. Fate le leggi sbagliate, provocate i guai e poi vi lagnate.

DOLZA (A.N.C.E.). Vorrei soltanto dare un chiarimento all'onorevole Cianca perché non abbiamo esattamente esposto il nostro pensiero sui costi della mano d'opera. Per costo della mano d'opera intendiamo costo globale, cioè paga diretta più oneri previdenziali. L'indagine fatta, estesa a tutti i Paesi del MEC, comprendeva il costo globale e noi denunciavamo questa situazione (soggetta ad esami e discussioni approfondite in sede di un congresso internazionale dell'A.N.C.E.) per la quale, con un « pacchetto in busta » di poco inferiore ma che oramai si avvicina per lo meno ad alcuni paesi della Comunità, in realtà, come costi globali (compresi gli oneri incidenti sulla paga) siamo superiori. È chiaro che nei nostri calcoli non possiamo prescindere da quello che è il costo totale.

E noi denunciavamo che a maggiori oneri gravanti sulle nostre spalle non corrispondevano servizi altrettanto efficienti. Questa è la solita richiesta formulata da tutte le categorie, sindacati per primi: cercare di rimediare in questo settore perché evidentemente non si può pensare, a nostro giudizio, di poter incidere in forma massiccia sui costi globali di costruzione.

LOMBARDI (ASSONIME). Per quanto riguarda l'intervento dell'onorevole Cianca, che si è domandato se la strozzatura del 1964 fosse dovuta ai vincoli o ad affitti eccessivi, io credo che in quell'anno di crisi generale le indagini condotte a tutti i livelli dimostrarono che la strozzatura di quel periodo e la crisi edilizia in generale fu largamente

imputabile alla minaccia di esproprio totale, obbligatorio.

CIANCA. Sta di fatto, però, che l'inquilino non andava in quelle case e non ci andava perché il fitto era troppo alto.

LOMBARDI (ASSONIME). La strozzatura del 1964 si presentò con due caratteristiche ben diverse l'una dall'altra; la strozzatura nella costruzione di nuove case e la cosiddetta crisi dell'invenduto. Ora lei sa che il 1964 e gran parte del 1965 furono anni di grave recessione.

L'insediamento in fabbricati di nuova costruzione implicava evidentemente l'assunzione di un nuovo onere per l'abitazione; quando il lavoratore lavora ad orario ridotto, rimanda ogni nuovo onere. È la stessa cosa che si è sofferta nel campo dei tessili che rappresentano un consumo comprimibile e quindi rinviabile.

Aderisco alla diagnosi fatta dall'onorevole Cianca a proposito della necessità di un chiarimento sui costi ma ci divide il modo in cui provocare una maggiore disponibilità di aree a basso prezzo. La cosa tuttavia è stata già ampiamente dibattuta e non penso necessario insistervi. All'onorevole Calvi, rispondo che secondo me il problema delle case di lusso e medio lusso non era da prendersi in considerazione solo sotto il profilo sociale del costo delle abitazioni. Quanto poi alla possibilità di una azione governativa di disincentivazione della costruzione di case di questo tipo, io credo che si entrerebbe nel ben più vasto campo della disciplina delle attività produttive: sarebbe come se il Governo intervenisse a disciplinare la costruzione di automobili che costino oltre una certa cifra.

Entriamo nel campo della programmazione e della politica degli incentivi e disincentivi. Ma non credo sia questa la sede per affrontarlo.

All'onorevole Quilleri mi pare abbia risposto esaurientemente il dottor Arbarello. Anche per quanto riguarda l'onorevole Greggi, non vi è nulla che io possa aggiungere a quanto detto.

Volevo peraltro riprendere un argomento che è molto spesso materia di confusione. Mentre parlava il dottor Arbarello mi pare di aver colto una annotazione dell'onorevole Cianca circa il costo del lavoro: quando noi diciamo che non si può parlare di salario, ma di costo orario, intendiamo parlare del solo costo diretto che è circa il doppio di quello che il lavoratore percepisce quindici-

nalmente. Esso è costituito per il 50 per cento circa dal salario, per il 30 per cento circa dagli oneri previdenziali, sociali e per il 20 per cento circa dagli oneri contrattuali che sono in gran parte salario differito. Tutto questo costituisce per l'imprenditore il costo reale orario, indipendentemente dall'attività produttiva del lavoratore.

CIANCA. Questo è un fenomeno che vale per tutta l'industria ma, per esempio, l'industria degli elettrodomestici abbassa i prezzi mentre l'edilizia li alza.

DOLZA (A.N.C.E.). Ci sono dei termini comparabili per quanto riguarda l'utilizzo della mano d'opera. Nel campo della prefabbricazione, per esempio, usiamo prevalentemente sistemi stranieri ed otteniamo dei risultati migliori di quelli realizzati in paesi stranieri. Non credo che l'industria edilizia italiana lavori con meno capacità delle altre industrie.

CIANCA. Allora, perché nelle altre industrie, dove pure vi sono lievitazioni dei costi, si ha un abbassamento dei prezzi?

DOLZA (A.N.C.E.). Una cosa è l'industria edilizia ed altra sono le altre industrie.

ZUPPANTE (Confedilizia). All'onorevole Cianca vorrei ricordare che per alcuni anni dopo la seconda guerra mondiale in Italia non si riusciva ad attivare l'industria edilizia; vi è stato poi, successivamente, addirittura il periodo di *boom*. Questo per rispondere al dubbio che il vincolismo non sia un disincentivo all'investimento edilizio del risparmio. Non si riusciva ad attivare l'edilizia, malgrado l'assoluta carenza di alloggi. Si è cominciato a costruire solo quando sono avvenuti due fatti: primo, quando si sono sbloccate le locazioni dal 1° marzo 1947; e, secondo, quando con la legge Tupini n. 408 si è iniziato a concedere le note particolari agevolazioni per l'edilizia economica e popolare.

Guardiamo la realtà, accettiamola per quella che è. Quando sono avvenuti questi due fatti, legge Tupini e successive agevolazioni all'edilizia economica e popolare, e libertà delle locazioni a partire dal 1° marzo 1947, si è avuto il *boom* dell'edilizia.

Per quanto riguarda i costi, le aree incidono sì (specie per alcune punte patologiche in relazione a situazioni locali), però nella media l'incidenza non è eccessiva quanto si vuole affermare. Se osserviamo le statistiche e vediamo che le costruzioni sono aumentate

(base 1958: 100) sino a marzo 1969 a 196,9 vuol dire che il costo totale è cresciuto più del costo della vita, più della perdita di potere di acquisto della moneta, ma è cresciuto meno di quanto non sia cresciuta la mano d'opera (271,1), il che vuol dire che la stessa area ha una incidenza minore di quello che si ritiene.

Adesso rispondo all'onorevole Calvi che mi domandava dei sussidi-casa. Certo che i sussidi-casa tengono presente la capacità di pagamento del conduttore e anche la qualità della casa che egli vorrebbe occupare. Certo che per esempio non si dovrebbe continuare a tener bloccate le case con indice di affollamento pari a uno, come se fossero destinate a non abitanti. Comunque i criteri sono molto diversi da paese a paese, ma si cerca ovunque di contemperare la capacità di pagamento con la qualità della casa ottenuta.

CALVI. Un chiarimento: ma lo Stato si preoccupa della casa, o dà il sussidio? Perché se fosse una casa per ricchi io il sussidio non lo darei. Il sussidio deve essere dato non solo in rapporto alla condizione sociale o personale, ma anche in rapporto alla casa. Il sussidio dovrebbe darsi al proprietario di casa, stabilendo il principio di non dare al proprietario quello che vuole.

ZUPPANTE (*Confedilizia*). Se si dovesse dare il sussidio-casa a chi ne ha bisogno semplicemente in relazione alla casa da lui desiderata, il sussidio-casa sarebbe di una semplicità unica. Viceversa i sistemi sono molto complessi e le stesse esigenze prese in considerazione molto varie. In Germania il sussidio-casa è dato al proprietario.

Adesso rispondo all'onorevole Quillèri che mi domandava la ripartizione per ceti delle case di proprietà. C'è una ripartizione accertata dall'ISTAT al 20 gennaio 1966 (pare che ora vi siano stati degli spostamenti), secondo la quale a quella data il 51 per cento era goduto a titolo di proprietà, con la seguente ripartizione di questo 51 per cento per condizioni professionali: dei liberi professionisti il 62 per cento occupavano case a titolo di proprietà, dirigenti 44 per cento, lavoratori in proprio 64,6 per cento, lavoratori dipendenti 40,7 per cento, impiegati 43,3 per cento, pensionati 57,7 per cento.

QUILLERI. Scusa, e le classi di reddito?

ZUPPANTE (*Confedilizia*). Io ho i dati ripartiti per condizioni professionali, non per classi di reddito.

QUILLERI. Io vorrei conoscere le condizioni sociali dei proprietari delle case di reddito.

ZUPPANTE (*Confedilizia*). Posso dire approssimativamente che il numero delle unità immobiliari in condominio è superiore al numero delle case occupate a titolo di proprietà, il che vuol dire che, a parte gli Enti previdenziali e assicurativi, i quali investono in immobili, e quindi solo in case da affittare, per obbligo di legge, il reddito dei medi e piccoli risparmiatori viene spesso investito in una seconda unità immobiliare che viene affittata, oltre alla prima che è occupata dal proprietario. Infatti le unità in condominio sono superiori come numero a quelle abitate a titolo di proprietà.

QUILLERI. Siccome noi siamo partiti, per l'indagine sui fitti, dall'esigenza di proroga, o meno, del blocco dei fitti, e si è avuta una soluzione interlocutoria di proroga fino a fine anno, io chiedo se la Confedilizia abbia fatto una eguale indagine per sapere a quale fascia sociale appartengano quel 10 per cento di alloggi che sono ancora bloccati al 1947: a quale fascia sociale appartengano questi proprietari che hanno ancora i fitti bloccati per le loro case. La mia esperienza mi porta a dire che praticamente si tratta di una fascia omogenea di poveri diavoli, che posseggono queste case a fitto bloccato.

ZUPPANTE (*Confedilizia*). Quando ancora la presidenza e l'assistenza pubblica non si erano diffuse come adesso, l'unico mezzo esistente per assicurarsi una rendita previdenziale era quello di comperarsi un appartamento e la maggior parte dei pensionati o di coloro che hanno superato la età lavorativa sono proprietari di uno o due appartamenti col ricavo dei quali cercano di integrare la loro pensione. Le cifre esatte a questo riguardo, però, non le posso dire.

All'onorevole Greggi: investimenti per affitto e distribuzione in zone. Posso dire che, in base ai dati che esistono, l'occupazione in affitto è maggiore nell'Italia nord-occidentale e minore nell'Italia centrale e meridionale. Posso ancora dire che è maggiore nei grandi centri. I dati sono questi. Nel gennaio del 1966 il 51,5 per cento (come media nazionale) delle abitazioni erano occupate a titolo di proprietà.

GREGGI. Proprietà e in affitto.

ZUPPANTE (*Confedilizia*). In affitto il 49,8 per cento nell'Italia nord-occidentale, il 39,1 per cento nell'Italia nord-orientale, il 39,7 per cento nell'Italia centrale, il 37,5 per cento nell'Italia meridionale, il 29,4 per cento nell'Italia insulare.

Quindi nell'Italia nord-occidentale si preferisce ancora la casa d'affitto e in tutto il resto si preferisce di più la casa in proprietà.

GREGGI. In tutto il resto si è consolidata la possibilità di case in proprietà.

ZUPPANTE (*Confedilizia*). Ho questa impressione che il numero delle case occupate a titolo di affitto sia andata diminuendo sensibilmente dal 1961 al 20 gennaio 1966, ma da quella data il processo si sia arrestato. È solo una impressione. Si può chiederlo all'ISTAT che può dare una risposta.

PRESIDENTE. Lo abbiamo chiesto all'ISTAT.

ZUPPANTE (*Confedilizia*). L'ultima cosa che vorrei dire. L'onorevole Todros mi ha - in buone parole - dato dell'ingenuo quando ho citato i fitti delle principali città del mondo comprese Boston, Chicago, eccetera. È vero che in quelle città vi è un altro tenore di vita però ognicosa ha il suo prezzo tanto da noi quanto altrove. Quella stessa indagine ha esteso l'esame anche a una camera a due letti per una notte in un albergo di prima categoria ed allora vediamo che a Milano ed a Parigi essa costa 20 dollari, a San Paolo 20, a New York di più. Il maggior reddito dei cittadini consente solo di fare maggiori consumi, ma la differenza di prezzo nei singoli beni non è così forte, anzi, in qualche caso, non esiste nemmeno. Il mio richiamo a questa indagine aveva un aspetto meno irrealistico di quanto pensa l'onorevole Todros.

TODROS. Dato che la maggioranza dei parlamentari presenti nella seduta odierna della Commissione sono comunisti o del PSIUP, non vorrei che gli intervenuti pensassero a scortesia verso di loro se da parte nostra non sono state fatte domande sulla lunga materia esposta ma solo delle interruzioni e l'intervento dell'onorevole Cianca. Vi è da parte nostra un dissenso completo sulle relazioni svolte, sui loro esami e sulla obiettività dei dati presentati. È questa una dichiarazione che volevo fare.

PRESIDENTE. Siamo in fase di indagine conoscitiva e siamo tutti in grado di dare un valore ai dati delle relazioni che ci vengono offerte.

ARBARELLO (*A.N.C.E.*). Evidentemente l'onorevole Todros ci conosce male. Un equivoco sul suo silenzio non era minimamente possibile da parte nostra. Quello che all'onorevole Todros non posso consentire è l'affermazione che i dati che abbiamo forniti non sono obiettivi. Questa è una accusa di falso che respingo energicamente. Siamo qui perché invitati, perché voi ci avete chiesto di venire: il minimo che abbiamo diritto di esigere è che ci si faccia credito d'essere dei galantuomini.

LOMBARDI (*ASSONIME*). Mi associo a quanto detto dal dottor Arbarello.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti. Sarà compito di questa Commissione, in sede successiva, di dare le valutazioni che riterrà.

Passiamo ora ad ascoltare la delegazione intervenuta in rappresentanza dell'Unione nazionale inquilini ed assegnatari, che è composta dai signori Tozzetti, Sodano e Volpelli, che saluto e ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione. Ascoltiamo il dottor Tozzetti.

TOZZETTI (*U.N.I.A.*). Interverrò il più brevemente possibile, anche perché abbiamo preparato un promemoria che sarà consegnato alla Presidenza.

Desidero in primo luogo ribadire il parere della nostra associazione relativamente al delicato problema delle locazioni. Credo che prima di tutto si debba fare una considerazione su di un elemento di carattere generale da prendere in attenta considerazione: sul fatto che gli italiani hanno fatto recentemente un'esperienza molto concreta pagando un prezzo assai caro per la iniziale liberalizzazione del mercato delle locazioni.

Mi riferisco al fatto che l'entrata in vigore della prima fase di sblocco è stata un'esperienza che ci ha fatto con chiarezza comprendere quali sarebbero le conseguenze se si dovesse giungere alla completa liberalizzazione del mercato locatizio.

Le conseguenze sono state tali che il Parlamento è poi dovuto tornare su questo problema che sembrava dovesse considerarsi chiuso con l'entrata in vigore del decreto governativo di sblocco. Il Parlamento ha dovuto prendere di nuovo in considerazione il

problema fermando le altre due successive fasi di sblocco con il decreto-legge del Presidente Leone, ampliato poi dal dibattito parlamentare che ha condotto ad una proroga di tutte le locazioni fino al 31 dicembre 1969.

Il fatto che il Parlamento abbia preso questa decisione, mi pare un sufficiente elemento di giudizio per valutare quanto negative siano state le conseguenze dei 7-8 mesi di sblocco che abbiamo avuto all'inizio del 1968 e sull'esigenza di giungere a una soluzione diversa.

Sovente su questo problema vengono citate delle statistiche - e senza dubbio le statistiche sono una cosa importante - però facilmente accade che ci si serva di esse per avvalorare questa o quella tesi di comodo; per questo motivo, invece di citare statistiche di carattere generale, vorrei soffermarmi su alcuni dati particolari citando, per esempio, con nomi ed indirizzi, un certo numero di lavoratori che, dopo la prima fase di sblocco dei fitti, si sono rivolti alla nostra associazione per essere difesi in qualche modo (ma in molti casi purtroppo non era possibile fare niente). È avvenuto infatti che l'intero campo delle locazioni è stato investito dalla prima fase di sblocco all'inizio del 1968, e non soltanto le 600 mila locazioni previste.

Citerò ora alla Commissione alcuni dati di cui sono in possesso, e che lascerò alla Presidenza perché chiunque lo desideri possa prenderne visione. Si tratta della situazione di lavoratori dei quali ho l'indirizzo e tutte le informazioni necessarie. Luciano Pacifico, locazione avvenuta nel 1963, disdetta nel 1968, canone originario 29 mila lire, canone attuale 33 mila lire, ha avuto la richiesta di 42 mila lire, unitamente alla disdetta. Esposito Vincenzo, locazione nel 1962, sbloccato nel 1963, disdetta nel 1968, canone iniziale 35 mila, attualmente paga 40 mila, gliene sono state chieste 50 mila. Marongiu Antonio, locazione nel 1963, disdetta nel 1968, pagava 22 mila lire, gliene sono state chieste 35 mila. Può essere interessante considerare qualche caso di fitto bloccato prima del 1947. Per esempio, Filippini Bruno, nel 1935 pagava 300 lire, attualmente ne paga 22 mila e gliene sono state chieste 35 mila. Un altro lavoratore, che nel 1941 pagava 320 lire, oggi ne paga 19 mila e gliene sono state chieste 30 mila. Un altro ancora nel 1961 ne pagava 300, oggi ne paga 17 mila, e gliene sono state chieste 30 mila.

La Commissione potrà facilmente controllare questi dati che non sono stati manipolati, sono reali e presi alla fonte diretta. Noi

ci siamo premurati di raccogliere dei dati per vedere cosa è successo, a Roma, con l'entrata in vigore della prima fase di sblocco. Abbiamo fatto una media su mille casi di persone venute da noi all'associazione, ed abbiamo appurato che, sulle locazioni stipulate dal 1943 al 1963 (e bisogna sottolineare che nel 1963 il Parlamento dovette bloccare i fitti che salivano paurosamente con il provvedimento legislativo d'emergenza n. 1444), si è verificata una richiesta media di aumento di 13 mila 500 lire per appartamento al mese, in genere di tre stanze ed accessori.

La nostra associazione si è battuta, fino al 1960, per cercare di superare il regime vincolistico dei blocchi giungendo ad una regolamentazione. Se non si è concluso niente di buono, certo non è colpa della grettezza della mentalità dell'inquilino, che in tutti i modi si è adoperato per una regolamentazione organica delle locazioni. Il blocco è perdurato per una carenza politica, per l'incapacità di dare a questo settore delicato dell'economia del nostro paese una soluzione organica attraverso una legge che tuteli l'inquilino, e non solo dal punto di vista economico del fitto, ma anche da quello contrattuale, dandogli i mezzi per difendersi dalla prepotenza - molte volte palese - del padrone di casa, ed anche dalla legge in vigore. Molti contratti di locazione infatti non difendono l'inquilino, ma la proprietà immobiliare.

Mi sembra che il fatto di avere arginato lo sblocco sia un riconoscimento esplicito che non si può tornare al mercato libero delle locazioni e che si rivela quindi oltre modo necessaria l'emanazione, entro quest'anno, della legge di regolamentazione generale dei fitti e delle locazioni. Questa legge, a nostro avviso, deve basarsi sull'equo canone negli affitti e sulla giusta causa negli sfratti. Non riteniamo inoltre che la legge in questione debba avere un carattere permanente, perché la parola definitiva sull'equo canone dovrà essere detta da provvedimenti di altro tipo, quando lo Stato interverrà in modo diverso nel settore delle abitazioni e sarà diminuito il costo di produzione delle case.

Ma siccome il nostro paese da questo punto di vista non ha saputo soddisfare certe esigenze e la richiesta di alloggi e di locali di tipo economico è largamente superiore all'offerta, è evidente che, in queste condizioni, pensare di poter arrivare alla liberalizzazione del mercato dei fitti significa non solo gettare allo sbaraglio 5 milioni di inquilini, ma anche turbare tutta l'economia del paese. Infatti se i fitti, che già incidono tanto sul sa-

lario dei lavoratori (sottraendone larga parte ai consumi), dovessero ancora aumentare, si verificherebbero gravi conseguenze su tutta l'economia nazionale.

D'altra parte, che non siamo di fronte ad un miglioramento per quanto concerne il problema dello sviluppo dell'edilizia economica e popolare lo prova il fatto che tutti i provvedimenti, anche quelli non del tutto innovatori, come la legge n. 167 (che pure aveva in sé elementi di innovazione, come legge-ponte verso la riforma urbanistica), sono bloccati. Sono pochissimi i comuni che hanno potuto espropriare qualche metro di terreno ed iniziare la costruzione di case di tipo economico e popolare, proprio perché sulla base della legge n. 167 si poteva sviluppare una edilizia a carico dello Stato, ma gli stessi imprenditori e costruttori potevano andare a costruire su questi terreni. Si poteva cominciare a determinare una tendenza, una svolta diversa in questo settore. Ma vi sono resistenze; i comuni non hanno mezzi, o di proposito non si vuole dare mezzi ai comuni per applicare la legge. Non si vuole far niente per tutelare gli inquilini e per non esporli ad una richiesta di aumento che sarà fortissima, per non metterli di fronte alla necessità di subire, perché non vi sono alloggi tali da consentire ad un inquilino di abbandonare un appartamento per andare in un altro che costi di meno.

Riteniamo che la sola strada da seguire sia quella di una legge organica, che resti in vigore fino a quando non intervengano provvedimenti di fondo nel settore dell'edilizia. Infatti riteniamo che, per quanto si possa fare, non riusciremo mai a determinare con provvedimenti a valle e non a monte un fitto veramente equo per il lavoratore italiano.

Queste sono alcune delle questioni di fondo che la nostra associazione intende sottolineare. È evidente che gli altri autorevoli rappresentanti del nostro movimento potranno rispondere alle domande che saranno poste.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Tozzetti ed invito i colleghi a formulare eventuali domande di chiarimento.

ZUCCHINI. È stato citato il caso specifico di lavoratori con basso reddito che hanno ricevuto richieste piuttosto elevate di aumento di fitti.

Vorrei chiedere se, nell'esaminare il caso, siano stati presi in considerazione anche gli aumenti di salario e di stipendio degli stessi

interessati. Inoltre vorrei conoscere il divario esistente tra l'aumento dei fitti e l'aumento delle retribuzioni, anche per conoscere il danno arrecato a questa categoria per quanto concerne il potere d'acquisto.

CALVI. Signor Tozzetti, ella, quale segretario dell'associazione, insiste sull'equo canone (tralasciando per ora di parlare delle leggi organiche). Considerando le note critiche ed opposizioni circa l'equo canone, avete qualche altra soluzione da proporre?

CARRARA SUTOUR. Se sono state avanzate richieste di aumento dei fitti agli inquilini e se tali richieste sono tali da dover essere accolte pena lo sfratto, quale giudizio dà l'associazione inquilini in ordine al provvedimento di blocco dei canoni tuttora in vigore? Vorrei avere un preciso giudizio, anche tecnico, sulle conseguenze di questo provvedimento, che dovrebbe essere nato a tutela degli inquilini; vorrei anche sapere se tale tutela è o non è attuata, se vi sono eventualmente vizi che inficiano il provvedimento, soprattutto per quanto concerne gli scopi che il provvedimento stesso si prefiggeva.

SODANO (U.N.I.A.). Innanzitutto desidero ringraziare il Presidente della Commissione per averci concesso questo incontro. Il comitato degli inquilini di Napoli - che rappresento - si attende qualche cosa di serio da tale incontro.

Vorrei portare una testimonianza concreta di quello che è accaduto a Napoli e di quello che potrebbe accadere se si dovesse arrivare ad un regime di sblocco dei fitti senza alcuna forma di controllo.

Sono presidente dell'associazione degli inquilini della società per il risanamento di Napoli (cui partecipano 8.200 inquilini). Penso che quanto dirò possa essere molto importante, soprattutto per valutare che cosa accade a Napoli in conseguenza del frazionamento della proprietà edilizia (in particolare di quella vecchia). Può darsi che la mia esposizione indirettamente dia risposta a qualcuna delle domande che sono state prima avanzate.

Il 53 per cento dei suddetti 8200 inquilini è sotto il regime di blocco, compresi gli artigiani e i commercianti. Si tratta di una società che, secondo il bilancio del 1968, ha dichiarato 2 miliardi e 200 milioni di rendita immobiliare; è una società che a Napoli fa il bello e il cattivo tempo in materia di fitti. È una società che mediamente si mantiene al di sotto del mercato dei fitti a Napoli.

L'anno scorso - di qui è nata questa organizzazione che si sono dati gli inquilini - in sede di applicazione della legge sullo sblocco, la società, che ha sempre inteso applicare la legge in senso restrittivo, iniziava la disdetta nei confronti di 600 famiglie che abitano nei « bassi » di questa città, perché queste famiglie, che da oltre 50 anni abitano nelle case in questione, stipularono inizialmente un contratto sotto la forma di « per uso deposito ». La società, dunque, ha ritenuto che detto contratto si dovesse intendere come riferentesi a locali adibiti ad uso di attività artigianali e commerciali, ed ha inviato la disdetta - prima ancora dell'approvazione della legge di proroga - a circa 600 famiglie. E se non avessimo pensato noi ad organizzare in certe forme la protesta di tali famiglie, si sarebbero verificati degli episodi veramente incresciosi. Ci siamo posti subito in contatto con le autorità competenti e con la Banca d'Italia, che detiene la maggioranza del pacchetto azionario della società stessa. Siamo riusciti infine ad ottenere che il provvedimento rientrasse, tanto era assurdo.

Quello che, comunque, occorre sottolineare, è che il provvedimento stesso è stato preso prima ancora che avesse luogo l'approvazione della legge di proroga, nonostante che già ci fossimo mossi, mettendoci in rapporto con gli interessati e con le autorità competenti, appunto per evitare determinate situazioni.

Onorevoli deputati, noi ci siamo trovati di fronte a casi come il seguente: per una bottega il cui affittuario pagava 18 mila lire al mese, si sono chieste 110 mila lire al mese. La media dei fitti, nelle abitazioni e negozi cui mi riferisco, era di 20 mila lire mensili. Con gli aumenti richiesti dalla società, essa si è elevata a 50-60 mila lire. Vi è anche da rilevare che, approfittando del fatto che si trattava di contratti biennali, la società in questione ha imposto degli aumenti anche a quegli inquilini che avevano stipulato il contratto prima del novembre 1963. È stata solamente la nostra protesta a far sì che, almeno per gli inquilini che non avevano firmato il contratto, fossero bloccate le richieste della società. Per altro, anche per quelle abitazioni per le quali l'aumento non si era potuto imporre, gli interessati hanno avuto modo di fare accettare dei carichi. Hanno imposto agli inquilini di compiere a loro spese i restauri, che erano numerosi trattandosi di case fatiscenti. Vi è un assurdo particolarmente indicativo: ad un bottegaio che aveva praticato nel proprio locale un buco

di 30 centimetri di diametro, per far passare una canna fumaria, da tre anni si caricano 6 mila lire in più al mese.

È stato chiesto se abbiamo alternative da suggerire all'equo canone. Noi comprendiamo benissimo come possano esistere al riguardo numerosi problemi, ma non si può certo arrivare ad un regime di sblocco senza una forma di controllo. Immaginano loro cosa potrebbe accadere a Napoli, dove numerosi avvengono i crolli, qualora non si arrivasse ad una forma di controllo? Il signor Tozzetti ha già detto come, di fronte all'aumento medio dei salari che tutti conoscono, vi sia stato, nel campo edilizio, un aumento di circa il 65 per cento. Sono cose che fanno rabbrivire.

D'AURIA. Quella società di risanamento di cui si parla, è sorta come società tra privati, per speculare sul campo edilizio, oppure ha altre funzioni, altri compiti?

SODANO (U.N.I.A.). La società è nata alla fine del secolo scorso, con lo scopo di bonificare i vecchi quartieri della città. Ad un certo momento, però, la sua azione si è bloccata. Attualmente, tale società dispone di 220 mila metri quadrati di suolo. Gruppi bancari hanno inizialmente concorso alla sua formazione.

CALVI. Ma è una società pubblica o una società privata?

SODANO (U.N.I.A.). Una società privata.

FERRETTI. E dunque una società immobiliare che ha espropriato le vecchie case ai vecchi proprietari, al fine di compiere una bonifica che non ha poi fatto.

SODANO (U.N.I.A.). Una parte l'ha fatta.

VOLPELLI (U.N.I.A.). Vorrei accennare al rapporto esistente tra l'aumento dei salari e quello dei fitti. Dai dati in nostro possesso, dal 1963 al 1968 vi è stato un aumento del salario nominale del 5 per cento (reale del 6 per cento). Nello stesso periodo gli affitti sono aumentati dal 30 al 50 per cento. Questa è la situazione generale che ha, peraltro, una sua corrispondenza in quella emiliana e bolognese in particolare.

Anch'io ringrazio la Commissione di averci concesso di esporre i nostri problemi. Abbiamo una nota, che desideriamo lasciare alla segreteria, che affronta, appunto, il problema di carattere generale, con dei riferimenti specifici all'Emilia.

Vorrei anche ricordare che è stato qui chiesto quale giudizio noi diamo sull'attuale

legge del blocco degli affitti. Basterebbe dire che questa legge interessa oggi 4 milioni di famiglie e che le famiglie in Italia - se i miei dati sono esatti - sono tra i 16 e i 18 milioni. Questo il limite dell'attuale legge che, per il modo come è impostata, deve porre dei vincoli anche per questi 4 milioni di famiglie approssimativamente segnalati.

Io voglio fare soltanto due affermazioni: quando una società non è in grado di fornire un prodotto alla collettività che rappresenta, bisogna che la società stessa provveda. È un problema insieme politico e morale. Fra l'altro, noi non siamo qui per discutere di questioni di secondaria importanza: discutiamo della casa, che è il termometro della vita civile di una società. Io non accetterei neanche un dibattito nel quale si venisse a sostenere che il prodotto di cui dispone oggi la società è sufficiente alla richiesta.

Da questa considerazione parte tutto il movimento che oggi stiamo considerando: bisogna allora che la società intervenga. Come? Abbiamo indicato tre problemi di fondo:

1) bisogna che lo Stato intervenga investendo propri capitali in misura più elevata rispetto all'attuale. Abbiamo una legge GESCAL per mille miliardi; ma mille miliardi occorrono ogni anno per 10 anni, se teniamo conto delle richieste di mercato e delle esigenze di riammodernare l'attuale patrimonio edilizio nonché dell'aumento della popolazione civile;

2) eliminare la rendita fondiaria, la quale ha delle punte di incidenza che raggiungono perfino il 50 per cento sull'intero costo di un fabbricato. Io so che quando parliamo di questo non parliamo soltanto dei costruttori, coi quali spesso ci troviamo d'accordo; coi costruttori i quali subiscono spesso l'incidenza dei costi. Bisogna eliminare il reddito fondiario sulle aree fabbricabili;

3) siccome fare delle case non è come fare qualsiasi altro prodotto (anche se dimostrissimo che la classe politica mostra una certa volontà a risolvere il problema, ci vorrebbero comunque almeno 10 anni) bisogna intervenire in questa situazione eccezionale con provvedimenti eccezionali e transitori che formeranno la legge sull'equo canone.

Ci chiedono se abbiamo altre proposte: noi non le abbiamo, fatele voi. In ogni caso riconosciamo che una situazione eccezionale esiste. Provvediamo: noi diciamo con l'equo canone. Il problema sta nel sapere se la classe politica italiana è disposta ad affrontare il discorso con una certa volontà politica.

Non è questa la sede per porre questa domanda, però - badate - in ogni città esiste un ufficio tecnico erariale, ente governativo. Io non conosco il parere della mia associazione però sono qui disposto a sottoscrivere una formula che dica: « I riferimenti che forniscono gli uffici tecnici erariali sono legge per l'equo canone d'affitto », perché gli uffici tecnici erariali forniscono dati sulla base dell'andamento del salario dal 1938 in avanti e dei costi di costruzione, per cui oggi possiamo accettarli come base di riferimento per dibattere i canoni di affitto a livello provinciale, o nelle commissioni nelle quali ci siano imprenditori, sindacati, enti pubblici, rappresentanti del Governo e dei proprietari di casa. Questo potrebbe essere un dato sul quale basarci per avere una situazione.

Concludendo, il discorso per me è questo: se qualcuno dice che raccontiamo cose inesatte sul problema dell'aumento degli affitti, riferendoci ai contratti di affitto attuali, allora siamo fuori strada, perché non possiamo dimenticare che esistono due contratti d'affitto, e spesso anche tre. Noi ci basiamo sull'affitto che viene regolarmente pagato, non su quello che risulta agli uffici del registro.

TODROS. Vorrei fare io una domanda, che si ricollega all'ultima parte dell'intervento del signor Volpelli. Noi abbiamo avuto un'altra intervista nella quale sono state presentate tabelle che non abbiamo voluto giudicare perché le riteniamo prese appositamente per dimostrare una certa tesi, nelle quali le quote di affitto sono divise per classi di reddito e dalle quali risulterebbe che per la classe di reddito fino a 600 mila lire annue, l'affitto sarebbe mediamente nel paese, di 120 mila lire, cioè di 10 mila lire mensili, e su su fino a 40 mila lire al mese per classi di reddito fino a 3 milioni e mezzo, con una incidenza massima del 24 per cento sul reddito minore di 600 mila lire e dell'11 per cento per il reddito di 5 milioni.

Ora, i dati che voi avete fornito e la realtà che noi conosciamo del paese contraddicono questi elementi. Vorrei sentire il vostro parere, dato che voi avete il polso della situazione, in quanto siete a contatto con i lavoratori che pagano i fitti; vorrei sapere da voi se è possibile dar credito ad una statistica di questo tipo.

RE GIUSEPPINA. Vorrei verificare un'altra informazione, che la vostra associazione è certo in grado di confermare o meno. Si è messo molto l'accento sulla pressione che veniva esercitata sugli inquilini proprio per

ottenere degli aumenti e da più parti sono venuti dati relativi alle disdette che hanno colpito gli inquilini, ed addirittura degli sfratti. Questa mattina, da altra fonte ci sono stati forniti questi dati, e vorrei chiedere se dalle vostre informazioni risulta esatto che ci sono stati meno sfratti in questi ultimi anni che non negli anni precedenti, cioè nel periodo dell'entrata in vigore della legge per lo sblocco riferito al periodo precedente. Si parlava cioè di 80 mila sfratti in tutta Italia, cifra che adesso sarebbe calata a 60 mila. Se debbo riferirmi alla sola Milano, rimango molto perplessa, perché si è parlato colà di 12 mila sfratti esecutivi soltanto nel 1968.

Vorrei sapere questo: pur mantenendo una distinzione netta tra sfratto e disdetta perché la disdetta è una cosa un po' diversa, che cosa significa questo calo di sfratti, se vogliamo prendere i dati di una diminuzione. Che spiegazione diamo a questo fenomeno? Si parla di un numero di disdette crescente e di una diminuzione degli sfratti. Vorrei un giudizio della associazione su questa contraddizione.

TOZZETTI (U.N.I.A.). Vorrei appunto riallacciarmi ad una domanda fatta relativamente a come funziona l'attuale legislazione ai fini della tutela degli inquilini perché potrebbe accadere che il Parlamento, come altre volte è avvenuto, prima dello scadere dell'anno non riuscisse a concludere e se la cavi con la proroga. Io mi sono trovato varie volte a parlare con rappresentanti della proprietà immobiliare. Ebbene, l'attuale legislazione va benissimo ai proprietari di immobili; basta lasciar l'attuale legislazione così come è per far loro un favore perché le attuali leggi proteggono soltanto una piccolissima parte di inquilini. Su circa 5 milioni di inquilini, quelli veramente protetti sono 700-800 mila che hanno bloccato fitto e contratto perché stipulati prima del 1947, altri 3 milioni con i contratti stipulati dal 1947 al 1963 hanno bloccato solo il fitto e non il contratto; il resto, quelli che hanno stipulato il contratto dopo il 1963, sono completamente liberi.

Ricordo di aver avuto con il Presidente della Commissione speciale fitti, l'onorevole Breganze, proprio nei giorni in cui si stava votando, un incontro e noi gli abbiamo detto: se volete fare veramente uno sblocco graduale ammettendo che questo concetto sia valido, tenete conto che, se lasciate la legislazione così come è, non avrete lo sblocco graduale perché, appena scatterà la sblocco avremo un'azione a tappeto e così è stato perché la proprietà immobiliare non ha po-

tuto attaccare in pieno le 700 mila locazioni bloccate contratto e fitto, ma è stata libera di agire nell'altra parte, nei 3 milioni di locazioni che vanno dal 1947 al 1963 perché, essendo libero il contratto, alla scadenza il proprietario manda la disdetta e, sottomano, chiede l'aumento; se l'aumento viene accettato bene, altrimenti si cambia casa e poiché si sa cosa questo vuol dire, l'inquilino è costretto ad accettare l'aumento. A Bologna, la maggior parte degli inquilini ha pagato l'aumento.

Bisogna vedere che cosa costa l'affitto ad una famiglia di lavoratori, che cosa si toglie ad una famiglia di lavoratori di prodotti essenziali per la vita. Per ottenere il blocco nel 1963 sono state necessarie lotte molto avanzate e i fitti vennero bloccati ovunque, ad un livello già elevato, e dopo lo sblocco si sono avute richieste di aumento di 13.500 lire al mese per appartamento; altro che confronto col salario! Un operaio deve scioperare e battersi per avere un aumento e poi glielo portano via, anzi, deve pagare tre o quattro volte quello che è riuscito a strappare di aumento in fabbrica. Se si vuole arrivare a qualcosa di utile, bisognerebbe giungere ad una legge di regolamentazione generale. Si chiamerà equo canone? Si può chiamare in altro modo; le parole hanno un valore relativo. Si dovrà stabilire un controllo e questo farà sì che certe punte massime di speculazione vengano tagliate e che venga impedito che alla speculazione fondiaria e edilizia si aggiungano quelle della proprietà immobiliare. E qui viene l'equo canone, deve essere equa quella parte del profitto ricavata dal fitto di un appartamento. L'equità del fitto si ha con una diversa politica dell'edilizia che cominci affrontando il problema delle aree, della speculazione e della costruzione. Ci sono dei dati che abbiamo fornito, e che non sono stati smentiti, su quanto costa la costruzione di un metro cubo di abitazione: 60-70 mila lire e lo si vende, a Bologna, a Roma, a Milano, a 120 mila lire e, come massimo a 140 mila lire come media, 240 mila come massimo. Questi sono i prezzi praticati dall'edilizia.

Che cosa chiediamo? Siamo in una situazione di squilibrio enorme tra richiesta ed offerta, di case e di locali a fitto inaccessibile alle condizioni economiche della stragrande maggioranza dei lavoratori; in una situazione in cui migliaia di famiglie non hanno una casa mentre i cartelli di « affittasi » e « vendesi » si vedono dappertutto. Si hanno qui nella capitale 18-19 mila appartamenti vuoti mentre 15 mila famiglie vivono nelle

baracche e 70 mila in coabitazione, mentre si continua a costruire con la stessa tendenza di un tempo, bloccando l'edilizia economica e popolare ai termini che sapete del 5, 6, 7 per cento, impedendo per altro la svolta che poteva essere determinante con l'applicazione della legge n. 167.

Chiediamo intanto di evitare il ritorno alla completa liberalizzazione con l'approvazione entro il 31 dicembre 1969 di una legge di regolamentazione che, secondo noi, è quella che serve, perché questo porterebbe al controllo di tutti i fitti.

Aumentano per simpatia, è proprio vero, ed ho qui dei dati che lo dimostrano. Ecco un fitto del 1960: canone iniziale 60 mila lire, canone attuale 80 mila, canone richiesto 110 mila lire.

Ecco cosa significa. Se non si dovesse arrivare a determinare una legge organica che, secondo noi, è essenziale perché porterebbe ad un controllo, a far sì che l'incidenza della forza speculativa sia la più limitata possibile; se non si dovesse arrivare a questo tipo di regolamentazione, allora occorre non solo mantenere in vigore i provvedimenti che oggi esistono, ma bisogna per lo meno non solo bloccare i fitti, ma anche i contratti ed estendere la protezione ai fitti nuovi - quelli completamente liberi - in modo che per lo meno rimangano al livello cui sono adesso. Bisogna cioè estendere i poteri della n. 1444 bloccando anche i contratti, ed estendere la protezione anche ai fitti dopo il 1963.

Io ho sentito qui delle cifre che sono state date dalla proprietà immobiliare. Credo che sarebbe un'offesa all'intelligenza dei componenti la Commissione fitti rispondere a delle tabelle che quei rappresentanti avrebbero dovuto avere il gusto di non portare. Secondo me hanno inserito nel calderone l'edilizia pubblica e privata, altrimenti come è possibile arrivare a quelle conclusioni? Voi sapete che l'edilizia economica e popolare a Milano ha una incidenza di 120 mila appartamenti, e di 70-80 mila a Roma. Credo che se anche si inserisce nel quadro l'edilizia economica e popolare, neanche allora si arriva a quelle cifre perché oggi anche i fitti della case popolari sono saliti, dal 1963 in poi, a cifre che toccano le 35-40 mila lire. È offensivo nei vostri confronti discutere quel tipo di cifre che sono state qui portate. Noi siamo stati più limitati: abbiamo messo pure noi nel nostro documento cifre di carattere generale, ma per quel che riguarda la concretezza abbiamo portato nomi e cifre precise: persone e fatti.

Quindi, se non siamo arrivati ad una regolamentazione (cosa che chiediamo dal 1960) e se il blocco dei fitti è ancora in vigore, la responsabilità è della proprietà edilizia che ha forzato la mano proprio perché ad essa questa situazione fa comodo perché i vecchi fitti hanno raggiunto delle cifre abbastanza notevoli: da 300-350 lire nel 1935-40 alle 18-20-22 mila lire attuali. Cito dei casi: Di Poppi, di Roma, pagava 450 lire al mese nel 1940, paga adesso 23 mila lire e gliene sono state chieste 28 mila.

CALVI. Perché non fanno un'azione legale.

TOZZETTI (U.N.I.A.). Perché questi fitti sono aumentati a termini di legge: il 20 per cento ogni anno. Ne cito un altro: Pinto Margherita nel 1941 pagava 300 lire, ora ne paga 17 mila: la richiesta è di 30 mila. E badate che questi non sono casi limite, sono casi normali.

Mi pare che ce ne sia a sufficienza per dire: sbrighiamoci a fare qualche cosa. D'altra parte Roma constaterà domani che il problema della casa è un problema scottante in tutto il paese: domani saranno presenti a Roma, in maniera civile e democratica, migliaia di cittadini provenienti da tutte le parti d'Italia - da Palermo a Trieste - componenti delegazioni che vengono a chiedere proprio che non si arrivi allo sblocco, alla completa liberalizzazione del mercato, ma si adottino dei provvedimenti organici nel settore delle locazioni e purtroppo non solo di quelle libere ma anche di quelle degli enti pubblici.

Mi pare, in linea di massima, di aver risposto a tutti i quesiti. Per gli sfratti, a me risulta che nel solo 1968 sono stati 167 mila, come cifra complessiva legata a più fattori e non solo al mancato pagamento dell'aumento del canone. Una cosa è certa: se milioni di lavoratori non si sacrificassero, sottoponendosi ad un superlavoro e riducendo i consumi per pagare i fitti che vengono loro richiesti, gli sfratti sarebbero molti di più.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Tozzetti e la delegazione dell'U.N.I.A. Nella prossima settimana ci riuniremo il 17 giugno per sentire i sindaci dei comuni italiani che sono stati suggeriti dall'A.N.C.I.: Milano, Roma, Catania, Scandicci, Nettuno e Nichelino.

La seduta termina alle 14.