

VII.

SEDUTA DI MARTEDI' 21 OTTOBRE 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEGAN

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 18.

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

Ringrazio vivamente i rappresentanti delle ACLI e dell'ANIA per avere accolto il nostro invito a partecipare a questa seduta, per lo svolgimento di un'indagine conoscitiva che era giunta a compiere quasi il 90 per cento del suo *iter* quanto è intervenuta la crisi di Governo che ci ha obbligati a sospenderla. La presente seduta era stata già programmata ed erano stati diramati gli inviti, che poi hanno dovuto essere postergati, della qual cosa chiedo anzi scusa agli intervenuti. Alla ripresa dei lavori parlamentari si è determinata l'opportunità di affrontare immediatamente il disegno di legge ora in discussione al Senato, ma ho ritenuto, senza attendere che il Senato concludesse, di dover proseguire nell'indagine, proprio per dimostrare che la Commissione è intenzionata a sfruttare fino in fondo il tempo che il disegno di legge, non ancora perfezionato, presumibilmente ci consente per i nostri lavori fino al 31 dicembre 1970.

Rinnovo il ringraziamento alle ACLI, rappresentate dalla vicepresidente dottoressa Maria Fortunato, accompagnata dal capo dell'ufficio studi architetto Fausto Tortora, e l'ANIA rappresentata dal presidente, senatore professore Eugenio Artom, il quale ci ha già fatto recapitare una sua nota che ora verrà distribuita ai colleghi.

Mi rendo conto di una certa non omogeneità delle due organizzazioni presenti, ma credo che si possa procedere secondo il metodo solito dando la parola all'uno ed all'altro rappresentante; poi eventualmente i commissari potranno porre delle domande.

Devo comunicare alla Commissione che il presidente dell'Istituto centrale di statistica mi ha fatto pervenire alcuni dati dell'indagine svolta dall'istituto stesso in data 11 luglio; questi primi dati, riportati in una tabella, sono all'ufficio copia e verranno poi trasmessi ai Commissari.

FORTUNATO MARIA, Vicepresidente delle ACLI. A nome delle ACLI ringrazio di questo incontro tutti i presenti, perché siamo lieti di poter esprimere il nostro parere anche

in questa sede su un problema di vitale importanza per tutti i cittadini e in particolare per i lavoratori che subiscono maggiormente le conseguenze di una situazione così delicata e difficile nel settore delle locazioni.

Penso che già conosciate le ACLI: un movimento sociale di lavoratori cristiani che persegue la promozione dei lavoratori in seno alla società collocandosi in uno spazio di problemi sociali. Il nostro punto di vista si inquadra quindi all'interno della società civile ed il discorso sulla casa è uno degli argomenti che abbiamo affrontato più volte di recente, e con una tavola rotonda di 10 giorni fa e con le comunicazioni del Comitato nazionale ACLI per l'edilizia pubblica.

Forse quanto dirò avrà un contenuto più ampio di quanto corrisponda al compito della Commissione, perché abbiamo esaminato il problema « casa » in genere, ma ritengo che sia comunque utile una illustrazione generale sommaria. Per la parte tecnica, sul documento conclusivo della tavola rotonda, interverrà il capo del nostro ufficio studi.

Parto da una considerazione che sta alla base della discussione: per noi il bene « casa » è un bene essenziale di natura preminente, un servizio sociale al quale ha diritto ogni uomo, ogni cittadino, ogni famiglia, ed in questa visione tutto il lavoro è diretto ad assicurare il servizio « casa » ed a rimuovere tutti i possibili ostacoli che a ciò si frappongono.

Non ho portato dati perché la Commissione conoscerà più di noi la precaria situazione in questo campo, che si deve attribuire a due aspetti particolari: la mancanza di una programmazione che sia riuscita a vigilare il potere economico in modo da eliminare gli squilibri territoriali e settoriali che caratterizzano lo sviluppo neo-capitalistico del nostro paese e la mancanza di una pianificazione territoriale che abbia affrontato il discorso relativo alle esigenze dei lavoratori in rapporto al complesso sviluppo urbanistico del paese.

Al fine di eliminare nuove possibili manovre e speculazioni, quindi, il nostro primo argomento è un discorso sulla programmazione e sulla legge urbanistica. Come proposta da parte nostra vi è soprattutto il discorso sulla pubblicizzazione dei suoli, elemento più

rilevante per l'attuazione di un mercato della casa accessibile ai lavoratori.

Case accessibili ai lavoratori: è questo per noi un discorso grave e di rilievo particolare, senza il quale ho l'impressione che non si riesca ad intervenire per la soluzione del problema. Esso comporta l'abolizione dell'attuale regime fondiario da realizzare attraverso lo esproprio generalizzato, la definizione del diritto di superficie e la richiesta di intervento calmieratore dei fitti attraverso l'introduzione dell'equo canone. Pensiamo che quanto prima il Comitato potrà studiare i provvedimenti da adottare a breve termine per superare l'attuale fase e per garantire una reale azione che permetta l'accessibilità del bene casa a tutti. Naturalmente noi vediamo l'equo canone agganciato con i salari dei lavoratori. E questo uno dei criteri che ci pare debba essere preso in attenta considerazione.

Un altro problema è la creazione di nuovi *standards* edilizi ed urbanistici collegati a tutti i servizi residenziali primari e comunali perché in realtà noi oggi, anche dove l'edilizia pubblica ha costruito (poco di fronte ai piani previsti, giacché si parla di investimenti del 6-7 per cento sul 25 per cento degli stanziamenti), abbiamo avuto soltanto case completamente prive dei servizi residenziali, mentre non si può parlare di una collocazione edilizia veramente rispettosa dell'uomo, senza parlare anche di asili nido, di scuole materne, di verde attrezzato, di chiese, di unità decentrate di unità sanitarie locali, ecc.

Questa impostazione deve essere alla base di ogni indirizzo programmatico e deve essere obbligatoriamente perseguita in ogni realizzazione, prioritariamente in quelle a totale carico pubblico, con il duplice obiettivo: di realizzare alternative nei modi dell'abitare qualitativamente diverse dai modelli dominanti oggi imposti sul mercato dall'edilizia privata (perché in realtà in questi anni il discorso « casa » è stato affidato alla edilizia privata); di declassare gli alloggi prodotti dall'iniziativa speculativa, ottenendone indirettamente il calmieramento del prezzo, sia sul piano del confronto qualitativo, sia sul piano della convenienza economica.

Le condizioni ritenute necessarie dalle ACLI per impostare e condurre una tale politica della casa sono: a) una politica economica che, attraverso lo strumento della pianificazione, assuma finalmente l'obiettivo, più volte proclamato, del superamento degli squilibri settoriali e territoriali. Ciò per eliminare alla radice le cause dei disordinati e massicci flussi di migrazione interna che, an-

cora oggi, risultavano in gran parte determinati dalle decisioni di sviluppo industriale dei centri del potere economico; b) una pianificazione territoriale che, dal livello nazionale a quello regionale, attui una politica vincolante delle localizzazioni produttive in grado di costituire le premesse per una effettiva intelaiatura urbana dell'intero territorio nazionale; c) l'unificazione e revisione profonda di tutti i provvedimenti legislativi che attendono all'edilizia residenziale; d) la realizzazione di un unico ente pubblico, nel quale dovrebbero confluire tutti gli enti operanti nel settore, che assuma compiti di programmazione - in accordo con le regioni - e di coordinamento dello intero capitolo della politica della casa.

Per noi, accanto al discorso dell'edilizia pubblica, va posto quello relativo alla cooperazione, perché riteniamo che anche un incentivo alla cooperazione, ed in particolare a quella a proprietà indivisa, possa garantire un'estensione del « bene casa », in quanto la cooperazione è già espressione di una domanda sociale organizzata alla quale dovrebbero essere garantiti finanziamenti adeguati (almeno il 25 per cento degli stanziamenti).

Nell'ambito del provvedimento di rilancio del settore edilizio dovranno essere particolarmente incentivate le cooperative a proprietà indivisa. Infatti se tale forma cooperativa di realizzazione della casa viene attuata in congiunzione con l'assegnazione dei terreni attraverso il diritto di superficie, è possibile realizzare abitazioni senza chiedere ai soci quell'onere iniziale ed aggiuntivo che è oggi, assai spesso, un ostacolo insormontabile per i lavoratori appartenenti alle fasce inferiori del reddito.

Le ACLI ritengono che lo strumento della cooperazione sia un istituto da potenziare nella misura in cui risolve il problema della abitazione del lavoratore per la partecipazione diretta degli interessati e riesce a realizzare forme, sia pure embrionali, di autogestione popolare che, in ogni caso, dovranno essere ricercate e sperimentate nella generalità degli interventi.

Noi ci rendiamo conto che anche il discorso della cooperazione a proprietà indivisa può incontrare delle difficoltà di carattere soprattutto psicologico, perché in Italia il « bene casa », essendo lontano ancora per molti, viene in un certo senso mitizzato. Nessuno quanto noi desidera garantire a tutti l'effettiva possibilità di godere di questo bene, però non si tratta tanto di garantire una determinata casa per tutta la vita, quanto di garantire co-

munque una casa ad ogni famiglia secondo le sue necessità del momento; ecco perché parliamo di proprietà indivisa.

Il quadro di fondo così delineato non può in alcun modo essere disatteso o contraddetto nei suoi criteri anche se il problema specifico e contingente oggi sul tappeto e all'attenzione del Parlamento e del Governo - quello di un intervento pubblico straordinario in questo settore - richiede una immediata operatività delle decisioni.

I fondi oggi disponibili da parte della GESCAL, circa 500 miliardi, vanno immediatamente impegnati e spesi, con il necessario criterio della concentrazione degli interventi nelle aree metropolitane - dove più acute sono le carenze di disponibilità di abitazioni - evitando però contemporaneamente di far sì che l'intervento pubblico si configuri come avallo, razionalizzazione o addirittura incentivo agli attuali squilibri territoriali.

A tal fine noi chiediamo al Governo precisi impegni affinché si rendano evidenti ed espliciti i criteri - indice di affollamento, fabbisogno, numero di abitazioni improprie o altro - con i quali verranno ripartiti i fondi tra le diverse aree metropolitane; si attui una rapidissima consultazione dei CRPE interessati, ai quali si richieda, sulla base delle ipotesi di assetto territoriale contenute negli schemi regionali di sviluppo, l'indicazione delle aree (definite all'interno dei PEEP di cui alla legge n. 167), nelle quali localizzare, con intenti di riequilibrio a scala regionale, almeno il 25 per cento dei fondi stanziati per regione. Il rimanente andrà obbligatoriamente localizzato nelle « aree metropolitane » surriscaldate; si stabilisca l'obbligo da parte della GESCAL di finanziare direttamente anche le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria (una delle difficoltà che la GESCAL ha incontrato nel portare avanti i suoi piani, è consistita proprio nel non avere la possibilità di finanziare le opere suddette); si prolunghi il periodo di versamento dei contributi limitandolo a tutta la durata del piano straordinario, subordinando così la prosecuzione degli stessi a garanzie più generali da valutare al momento dell'istituzione del nuovo ente; si proceda alle modificazioni necessarie per unificare gli organi direttivi della GESCAL (assicurando la maggioranza alla rappresentanza dei lavoratori) e per snellire le procedure; si sperimentino, fin da ora, da parte di tutti i settori dell'amministrazione pubblica, le possibilità di coordinamento e di lavoro comune dei diversi enti (GESCAL - ISES - Comuni - Ministeri interessati) e ciò al fine di prefigura-

re, sia pure imperfettamente, funzionalità e problemi del nuovo organismo da istituire.

Le ACLI ritengono che l'intervento a totale carico dello Stato (fondi di pertinenza del Ministero dei lavori pubblici) vada indirizzato a coprire il fabbisogno di abitazioni di quelle categorie popolari che oggi risultano istituzionalmente escluse dagli interventi GESCAL (baraccati, disoccupati, ecc.).

Le ACLI si riservano di valutare attentamente i provvedimenti che su questo tema verranno proposti.

In ordine ai provvedimenti di più breve periodo, tra i quali - ovviamente - si comprende la legge approvata in questi giorni dalla Camera, le ACLI ritengono di dover riconfermare la loro posizione rilevando che: un blocco dei fitti, per essere realmente in grado di porre un freno alla speculazione che si attua attraverso una progressiva lievitazione dei canoni, deve necessariamente essere accompagnato dal blocco dei contratti; è politicamente inaccettabile o, quanto meno privo di significato, prefissare una scadenza (un anno) per quanto riguarda l'arco temporale della durata del provvedimento vincolistico, quando bisogna invece chiarire le condizioni alle quali il blocco perde di significato. Cioè a noi sembra impossibile fissare un termine di tempo, un anno, due anni, perché in fondo il blocco dovrebbe poter permettere l'arrivo dell'equo canone. Infatti, se dovessimo prevedere un periodo in cui arrivare allo sblocco dei fitti senza l'intervento dell'equo canone, saremmo in una posizione sostanzialmente eguale a quella di oggi, anche se rimandata di qualche anno.

Riteniamo quindi si debba approvare una legge che istituisca un effettivo controllo sul canone delle locazioni (sarà nostra cura inviare quanto prima uno studio preciso sul come pensiamo di poter realizzare l'equo canone) rapportandolo a parametri nei quali sia esplicitamente dominante il livello salariale del lavoratore che fruisce del servizio-casa, e che si debba raggiungere la quota percentuale di investimento pubblico nell'edilizia prevista dal piano quinquennale 1966-1970 pari cioè al 25 per cento degli investimenti globali nel settore.

Sull'equo canone le ACLI precisano che esso costituisce solo un obiettivo intermedio, anche se di notevole importanza strategica; infatti, se la casa costituisce il primo ed essenziale servizio sociale, proprio in quanto tale, essa non può costituire oggetto di investimento ed essere lasciata al gioco del libero mercato.

Le ACLI sollecitano poi un'immediata indagine sulla consistenza delle abitazioni invendute e sfitte (il Presidente Degan ci ha detto che sta per arrivare una prima serie di dati da parte dell'ISTAT), perché si possa con esattezza conoscere la grave situazione di squilibrio tra domanda e offerta che si è venuta a creare per il permanere del regime di libero mercato in questo settore di primaria importanza sociale. A seguito di ciò le ACLI richiedono che la Commissione si faccia carico di studiare i modi con cui rendere effettivamente operante la possibilità da parte dei comuni di sanare, con provvedimenti di emergenza e non impugnabili, la scandalosa situazione.

Sappiamo che le interpretazioni della magistratura sono in genere negative su questo piano, ma, se i comuni hanno la possibilità di requisire gli alloggi in momenti di grave calamità, quando il cittadino, sia pure non per una calamità temporanea ma di fatto, non usufruisce del bene casa, occorrerà trovare provvedimenti di emergenza per un certo periodo, fino a quando i piani GESCAL non saranno approvati.

Un provvedimento di questo tipo, chiaro indizio di una linea politica effettivamente responsabile, permetterebbe di ridurre gli effetti più macroscopici della situazione attuale, nelle more della soluzione definitiva del problema della casa, per cui sono contemporaneamente presenti, proprio nelle aree oggi definite surriscaldate, tanti alloggi sfitti o invenduti da molto tempo e tanti alloggi precari, quali baracche e simili.

A nostro avviso queste sono indicazioni che dovrebbero essere surrogate da studi precisi e da proposte concrete, ma il compito di un'organizzazione sociale come la nostra è quello di rilevare la domanda di un bene e di farsi portavoce delle istanze dei cittadini presso il legislatore. Sul problema della casa abbiamo visto le recenti posizioni sindacali passare non più attraverso la contrattazione, ma attraverso un tipo di politica per garantire un superamento della condizione operaia non solo a livello di azienda ma anche a livello di società civile. Quei condizionamenti che non permettono al lavoratore un certo tipo di vita, garantito per altro dalla Costituzione, finiscono con l'estendersi oltre la fabbrica a livello di condizione urbana; questa è la situazione, in fondo, della gran parte dei cittadini italiani.

ARTOM, *Presidente dell'ANIA*. Il mio intervento sarà molto più modesto. Infatti ho

interpretato la mia convocazione soltanto come un invito a darvi alcuni elementi concreti sulla situazione economica; non a farvi proposte né a darvi suggerimenti. Proprio perché ho appartenuto al Parlamento, ho un profondo rispetto per la sua sovranità e ritengo che, quando sono in corso indagini conoscitive, occorra solo portare elementi. I dati che vorrei darvi riguardano l'intervento del capitale non pubblico (nel senso di « non direttamente dello Stato ») nel campo dell'edilizia e le condizioni che lo governano.

Naturalmente questo intervento si profila solo dal punto di vista del mio personale settore, quello previdenziale, che è stato chiamato il settore dei grandi investitori o, per meglio dire, degli investitori istituzionali.

Si tratta qui infatti di imprese che esercitano la assicurazione privata, come le compagnie di assicurazione, anche se sono istituti di Stato come l'INA; di istituti parastatali, come l'INAIL, i Fondi di previdenza e i grossi istituti previdenziali amministrati dalla Cassa depositi e prestiti; di enti ed imprese che in forme diverse, egualmente operano nel campo previdenziale.

Questi enti e queste imprese rappresentano oggi il più grande complesso di proprietà edilizia privata (2 mila-2 mila cinquecento miliardi di proprietà costruita) e intervengono continuamente nelle costruzioni edilizie nuove con un impiego di capitali che ha raggiunto l'anno scorso i 250 miliardi in nuovi edifici costruiti.

Ora, questo patrimonio ha due caratteristiche.

La prima è quella di non essere destinato ad un commercio immobiliare. La maggior parte di questo patrimonio è vincolato dalle compagnie private con un'ipoteca formale e dalle imprese parapubbliche con vincoli diversi ma analoghi, e sempre sotto il diretto controllo del Governo, così che questi investimenti, una volta avvenuti, non danno luogo a speculazioni immobiliari, perché anche nel caso in cui si verificano aumenti di valore, questi, in assenza di effettivi realizzi attraverso vendite a terzi, hanno un valore puramente contabile senza concreti riflessi finanziari.

In secondo luogo questo patrimonio immobiliare non costituisce investimento di capitali propri di chi investe, ma è costituzione di riserve come contropartita degli impegni che si hanno verso gli assicurati: le imprese dai loro assicurati, la Cassa dai propri assistiti ricevono denari che devono essere investiti in modo da poter far fronte, in un lungo

avvenire, agli impegni presi per il futuro nei confronti di terzi, col valor capitale e con il reddito prodotto; reddito che le prescrizioni fatte nei confronti della Cassa depositi e prestiti dalla Corte dei conti indicano in un tasso non inferiore al 4,50 per cento (le tavole di costruzione delle pensioni prevedono infatti investimento di capitali con un reddito annuale non inferiore appunto al 4,50 per cento).

Il nostro dovere, quindi, è quello di investire in modo da poter realizzare questo determinato interesse; ma questo interesse è necessariamente l'interesse netto dagli oneri che gravano sulla sua produzione, così che quando avvengono modifiche in questi oneri, queste vengono ad incidere sull'interesse netto, e cioè su quella parte che deve essere posta a disposizione dei nostri assicurati e assistiti e che quando viene ridotta a misura inferiore diventa insufficiente.

Questo è il problema che si presenta: quando si ha un blocco degli affitti o un qualunque sistema che cristallizzi il reddito degli immobili che possediamo, evidentemente il nostro utile netto diminuisce e noi non siamo quindi più in grado di far fronte agli impegni.

La preoccupazione che ciò si verifichi è talmente rilevante che il più importante complesso di questi investitori (cioè gli istituti previdenziali gestiti dalla Cassa depositi e prestiti) avendo il 30 per cento come limite legale della loro facoltà di investire in immobili le loro disponibilità, ne investono invece complessivamente soltanto il 10 o il 12 per cento: non pongono cioè a disposizione del settore edilizio quanto la legge permetterebbe loro di disporre, proprio per la preoccupazione che tali investimenti non garantiscano una normale continuità di redditi netti. A questo proposito, invitando al mio posto il Presidente degli enti previdenziali della Cassa depositi e prestiti, la Commissione avrebbe potuto avere più sicuri ragguagli e una descrizione più esatta delle situazioni.

Anche le imprese di assicurazione, come del resto anche l'INAIL e gli altri enti previdenziali, risentono evidentemente delle conseguenze derivanti alla proprietà immobiliare a seguito dei regimi vincolistici dei contratti e dei canoni di locazione degli immobili, conseguenze che più recentemente si sono registrate anche in occasione del blocco del 1963 e della sua proroga nel 1965.

Secondo i dati della Banca d'Italia, infatti, la quota delle nuove risorse delle imprese assicuratrici destinata ad investimenti immobiliari, che nel 1966, (quando erano an-

cora in corso di ultimazione le costruzioni immobiliari iniziate prima del blocco) rappresentava il 38,4 per cento, è discesa nel 1967 al 36 per cento e nel 1968 al 30,4 per cento. Nello stesso periodo il reddito lordo medio degli investimenti immobiliari delle imprese assicuratrici è passato dal 5,9 per cento del 1964 al 4,9 per cento del 1967 con una progressiva diminuzione che è proseguita anche nel 1968. Tenuto conto delle spese di gestione, il reddito netto medio è quindi disceso al di sotto del 3 per cento.

Vi ho indicato che noi non investiamo denaro a scopo speculativo, ma solo per far fronte ad impegni che ci costringono a cercare una certa mobilità nei redditi degli investimenti: ora, proprio per questa ragione, noi risentiamo l'influenza della legislazione vincolistica su questo punto con un doppio effetto: da una parte tale legislazione ci induce a dirigere gli investimenti verso le zone meno colpite dai provvedimenti, dall'altra ci spinge a creare una progressiva contrazione nel settore. La Cassa depositi e prestiti ha un reddito immobiliare sulla base del 3,88 per cento; quindi per poter raggiungere il reddito medio del 4,50 per cento, essa rallenta i suoi investimenti nel settore edilizio per dirigerli verso quei titoli a reddito fisso, che danno un interesse del 7 o del 7 e mezzo per cento, cifre talmente superiori al 4,5 per cento da permettere di far fronte alla svalutazione strisciante.

Concludo dicendo che questo apporto di capitale privato dato in amministrazione a scopo previdenziale ha notevole influenza sul mercato edilizio, in quanto rappresenta un capitale di 200 o 250 miliardi all'anno; ma l'investimento di questo capitale è condizionato dalla possibilità di mantenere per un lungo corso di tempo una redditività non inferiore al 4,50 per cento.

Mi auguro che la Commissione vorrà tener conto nelle sue decisioni finali, dell'utilità o meno di impieghi immobiliari di questi capitali non statali e non pubblici e delle esigenze a cui devono far fronte questi investitori istituzionali, che non operano per fini speculativi ma devono tener conto delle condizioni da cui dipendono le loro scelte. Il giorno in cui tali condizioni non potessero più essere soddisfatte dagli impieghi edilizi saremo costretti ad investire diversamente i capitali che ci sono affidati, magari in eurodollari e in euromarchi. E questo avverrebbe, non per volontà nostra, ma per esigenze che ci condizionano e che sono esigenze di dovere verso coloro che versano i fondi che noi amministriamo.

ERMINERO. Vorrei chiedere al senatore Artom se gli investimenti del 1968 hanno riguardato circa 25 miliardi di lire.

Questa cifra rappresenta il 10 per cento delle riserve e quindi in teoria vi dovrebbe essere la possibilità di assistere ad un investimento annuo di 500 miliardi, ove si presenti una situazione ottimale.

ARTOM, *Presidente dell'ANIA*. Le compagnie di assicurazione possono investire in immobili circa il 50 per cento delle riserve. La percentuale del 30 per cento va riferita agli istituti previdenziali amministrati dalla Cassa depositi e prestiti, i cui investimenti nel 1968 sono aumentati di circa 50 miliardi.

ERMINERO. Vorrei chiedere un altro chiarimento. Gli enti assicurativi hanno fatto degli esperimenti di investimento in case di edilizia popolare, in modo che si possa fare un confronto tra questo tipo di investimenti e quello relativo a immobili di natura non popolare?

ARTOM, *Presidente dell'ANIA*. Sono stati fatti degli investimenti (anche piuttosto rilevanti) in edilizia popolare, ma - a parte il fatto che questo tipo di edilizia è stato il più colpito dai blocchi immobiliari - i risultati non sono stati buoni, perché questo tipo di edifici è assai più soggetto ad un rapido processo di senescenza, sia per i materiali impiegati sia per la minor cura degli inquilini, in modo che in breve tempo le riparazioni e manutenzioni da farsi riducono la rendita a livelli troppo bassi. Io, ad esempio, che ero a quel tempo assessore a Firenze mi sento corresponsabile delle cosiddette « case minime » costruite dal comune di Firenze, che oggi, a distanza di soli 15 anni, sono già inabitabili; il che è cosa grave anche se in questo caso il comune può aver lucrato il maggior valore delle aree: in teoria, almeno, perché in pratica si tratta di utili non realizzati.

Comunque, oggi, soprattutto per il blocco imposto dalla legge ponte, vi è una grande disponibilità di alloggi ma, se pur si è costruito moltissimo, questo ha portato ad un notevole aumento del costo dei materiali e della mano d'opera. Non so cosa accadrà allo scadere della legge ponte, ma per il momento i costi sono così alti che i relativi affitti non sono tollerabili né da operai, né da piccoli o medi impiegati. È quindi necessario intervenire al più presto per sbloccare questa situazione.

CIANCA. Il senatore Artom ha indicato tra le cause di aumento delle abitazioni lo aumento del costo dei materiali e della mano d'opera. In base alla mia esperienza, però, gli istituti di assicurazione si orientano piuttosto all'acquisto di edifici già pronti che non alla costruzione in proprio di immobili.

ARTOM, *Presidente dell'ANIA*. Gli istituti previdenziali sì, non quelli assicurativi.

CIANCA. L'INA, tanto per fare un esempio, ha comperato moltissimi edifici da abitazione già finiti.

Ora, sul prezzo di acquisto di questi blocchi immobiliari quello che incide maggiormente è il costo dell'area, tanto più che raramente questi istituti acquistano immobili popolari, preferendo edifici da abitazione di un certo livello, cioè edifici se non di lusso certamente signorili.

Ebbene in tutte queste costruzioni il valore dell'area spesso supera o raggiunge il 50 per cento del valore complessivo del bene. Non comprendo quindi come gli istituti di assicurazione non facciano essi stessi, disponendo di adeguate possibilità di investimento, una politica delle aree. Le grandi società immobiliari, ad esempio, fanno una politica delle aree acquistando comprensori di notevole estensione, che lasciano in riposo aspettando che lievettino sufficientemente in conseguenza dell'espansione della città e, quando hanno raggiunto un determinato costo, costruiscono, sapendo che il valore dell'area equivarrà al 50 per cento di quello complessivo della costruzione. C'è da chiedersi se gli istituti di assicurazione, con il loro modo di procedere, non abbiano facilitato questo tipo di edilizia, che è da condannare nella misura in cui ha portato all'aumento dei costi e all'aumento della congestione nelle città. Gli istituti di assicurazione avrebbero potuto svolgere invece una politica di collaborazione con le case popolari e con gli enti per la edilizia popolare stabilendo dei piani per non dover pagare questa grave tangente alla rendita fondiaria e, predisponendo dei piani coordinati, avrebbero potuto realizzare delle costruzioni con caratteristiche diverse. Occorre facilitare la pianificazione: l'INA casa ha tentato, ma lo ha fatto in modo inadeguato rispetto alla pressione esercitata dal mercato privato. Le imprese di assicurazione, che pure non dovevano agire con intenti speculativi, nella realtà hanno incentivato la speculazione: basta pensare quanta parte dei 350 miliardi di aree fabbricabili è andata in effetti al tipo di edilizia che stiamo condannando. Credo d'altronde

che il fatto che il livello di redditività degli investimenti debba essere compatibile con gli impegni assunti verso i depositanti della Cassa depositi e prestiti e gli assistiti, per cui non si deve ricavare meno delle somme erogate, ponga un grosso problema; in definitiva, infatti, l'ente assicuratore non dovrebbe far riferimento al valore di mercato, ma al valore dell'investimento al momento in cui ha comprato il bene. Le imprese assicuratrici, invece, seguono l'andamento del mercato e in base a tale andamento aumentano gli affitti, per cui godono della rendita edilizia. Ricordo che in una località del quartiere « africano » in Roma, l'INA casa aveva costruito tre o quattro edifici affittando, nel 1952, gli appartamenti a 30.000 lire mensili; ora gli stessi appartamenti, che dovrebbero avere un costo sempre corrispondente a quello determinato alla data dell'investimento, sono affittati a 60.000 lire, esattamente il doppio.

Attraverso questo sistema le imprese di assicurazione aumentano il reddito del loro patrimonio; non hanno cioè un reddito proporzionale alla somma sborsata, come avverrebbe se investissero in titoli la cui percentuale di interesse resta invariata anche se la moneta si deprezza, perché negli immobili il reddito è sempre commisurato al valore di mercato del bene; sotto questo profilo, gli investimenti immobiliari sono apparsi sempre più vantaggiosi rispetto all'acquisto di obbligazioni o alla sottoscrizione di titoli. Si dovrebbe invece fare riferimento all'effettivo costo avuto dall'investimento immobiliare, magari 10 anni prima e non al costo attuale, altrimenti anche gli istituti di credito partecipano o, quanto meno, beneficerebbero del processo speculativo. Si determina allora una mentalità in base alla quale in un periodo di calmieramento dei fitti si bloccano gli investimenti, venendo meno l'incentivo speculativo, senza pensare che investendo in titoli o azioni si sarebbe ricavato il 6,50 per cento.

A questo punto vorrei sapere dal senatore Artom se il riferimento si fa appunto al valore del bene al momento dell'investimento.

ARTOM, *Presidente dell'ANIA*. Le compagnie non fanno investimenti di aree in attesa che il loro valore aumenti, perché sono costrette annualmente a fare il rendiconto del denaro loro affidato per costituire le riserve prescritte dalla legge e non hanno quindi la possibilità di mantenere per un certo numero di anni dei beni non redditizi. Mentre quindi le imprese immobiliari che seguono una politica di speculazione edilizia se sono quotate

in borsa vedono le quotazioni scendere quando hanno esaurito la proprietà dei terreni fabbricabili, le disponibilità di terreni per gli istituti assicurativi rappresentano una quota minima e sono in funzione di un programma edilizio a termini brevi.

CIANCA. Arebbero potuto o potrebbero associarsi agli istituti per le case popolari.

ARTOM, *Presidente dell'ANIA*. Noi abbiamo bisogno di avere una certa mobilità di investimenti, cioè di seguire il reddito di mercato, perché non cresce solo la spesa di gestione immediata, ma crescono le spese di gestione generale. Cito un esempio classico: le polizze.

Le polizze di assicurazione vita dovrebbero produrre un premio di cui il 10 per cento dovrebbe coprire le spese di gestione, ma nel 1945-46 le spese aumentarono per effetto della svalutazione monetaria in misura di tanto superiore alla espansione dei portafogli che il premio intero ne fu completamente assorbito e sovente non si dimostrò sufficiente a coprirlo, così che le compagnie hanno dovuto provvedere alla costituzione delle riserve con il proprio patrimonio.

Ora il caso della grande svalutazione è un caso limite; ma in generale vi è un aumento progressivo delle spese e dei costi di tutta la gestione, cui si deve far fronte, ed è quindi necessario che il reddito complessivo (e non soltanto un determinato reddito) abbia una sua mobilità. Effettivamente una grossa parte di investimenti, specialmente per la costituzione delle riserve matematiche delle imprese e degli enti, come per esempio della Cassa depositi e prestiti (rilevo che per quanto riguarda la Cassa non si tratta dei depositi versati, ma dei fondi di previdenza da essa amministrati), ha bisogno di un reddito crescente, essendo noi obbligati, proprio dalle pressioni governative e da altre ragioni, ad investire almeno il 50 per cento in titoli a reddito fisso; per l'altra parte si sente ancor più il bisogno di una certa mobilità che permetta di far fronte agli oneri di amministrazione, di gestione, eccetera, così continuamente crescenti.

Questa è la ragione per cui domandiamo una certa mobilità; l'interesse che ci spinge agli investimenti immobiliari è dato proprio dalla possibile mobilità del reddito. Quando invece il reddito si cristallizza, noi non abbiamo più interesse ad un investimento diverso da quello dei redditi fissi.

Noi certamente desideriamo che siano dei redditi con una certa mobilità, sia pure lenta

e non speculativa. Con la legge Dosi, approvata due anni fa, si autorizza il reimpiego del 15 per cento delle riserve in azioni di società industriali, ma le compagnie non hanno osato esporre le loro riserve all'alea del mercato anche se vi è un margine del 20 per cento come garanzia.

Bisogna tener conto delle possibilità degli investimenti. Vi sono delle compagnie (di alcune sono io l'amministratore) che hanno fatto investimenti in case molto modeste; ne è derivato il loro dover subire un più rigoroso blocco degli affitti in un periodo di aumento delle spese. Non è detto che a calcoli fatti ne derivino delle perdite; certo però non degli incentivi.

CARRARA SUTOUR. Desidererei un chiarimento dai rappresentanti delle ACLI. Avendo dato un rapido sguardo al promemoria che molto gentilmente ci è stato fatto pervenire, ho notato che vi si fanno dichiarazioni molto categoriche sulle quali non posso essere completamente d'accordo. Ad un certo punto, per esempio, si dice che è priva di significato l'indicazione del termine di scadenza del blocco dei contratti, perché, a parte il fatto che il blocco dei contratti per ora non esiste, sarebbe inutile, anche una volta che esso si fosse verificato, indicare un termine di scadenza preciso, in quanto non si tratta di porre dei termini, ma di vedere quando possa cadere il senso del blocco; e ciò, dice il documento, richiede la presenza di almeno due condizioni: l'approvazione dell'equo canone, ed il raggiungimento della quota percentuale di investimento pubblico nell'edilizia prevista dal piano quinquennale 1966-70, pari al 25 per cento degli investimenti globali nel settore.

Poi, più parlando della prima che della seconda condizione, il documento continua e spiega che l'equo canone è un obiettivo intermedio, però di notevole importanza strategica, perché, partendo dal principio che la casa è il primo ed essenziale servizio sociale, in quanto tale non può costituire oggetto di investimento. Ebbene, a questo punto mi pare di individuare una contraddizione, che sarei lieto mi venisse chiarita fino in fondo dai rappresentanti delle ACLI intervenuti. Se da una parte si parla infatti di servizio sociale, secondo un'impostazione che condivido perfettamente, e si dice che la casa non può essere oggetto di investimento, allora dobbiamo poter dire anche che la casa non può essere oggetto di mercato, con tutte le conseguenze ben note, che non interessano affatto il lavoratore desideroso di avere una casa per sé e la sua

famiglia. Questo discorso è ambivalente; perfettamente giusto per l'una delle due parti, iniquo per l'altra, che ha bisogno di una casa. Infatti, se si dice che il servizio sociale non può costituire oggetto di investimento, come si fa poi ad asserire che una delle condizioni che possono togliere significato al blocco degli affitti è il fatto di aver raggiunto la percentuale, prevista dal piano quinquennale, del 25 per cento di investimenti globali nel settore, per quanto riguarda l'edilizia pubblica? Questa non è evidentemente una condizione, perché resta da considerare tutto l'altro 75 per cento di investimenti; tanto che mi viene fatto di pensare che proprio in conseguenza di questo tipo di ripartizione delle percentuali di investimento, si vada a sboccare nella logica seguita fino ad oggi, che è la logica di mercato.

Quindi, se effettivamente crediamo che la casa sia il bene essenziale, il primo e fondamentale servizio sociale, ed in quanto tale non possa costituire oggetto di investimento, mi pare che la seconda condizione vada quanto meno approfondita, perché posta nei termini attuali dà origine ad una contraddizione, portando ad aderire ad una logica contraria in realtà a quella in cui si dice di credere. È vero che il piano quinquennale prevede un maggiore intervento dell'investimento pubblico, però è questo veramente, secondo voi, il problema da affrontare, o il problema non è invece quello che sia un investimento privato di una certa entità a determinare le condizioni dell'investimento pubblico?

Spero di essermi spiegato sufficientemente, ed è su questo punto che chiedo un chiarimento agli esperti che sono oggi tra noi.

TORTORA, Capo dell'ufficio studi delle ACLI. Si tratta di una contraddizione reale. Quando siamo venuti, mi pare proprio martedì scorso, a presentare al Presidente Degan il documento generale che ci sarebbe servito di base nella discussione, ci è stato fatto notare che la Commissione ha un compito estremamente limitato e ridotto rispetto alla portata generale del problema.

Riteniamo comunque importante aprire un discorso di lungo periodo, come è quello fatto nel documento generale delle ACLI, in modo da chiarire le linee di fondo della politica in base alla quale le ACLI si muovono. Abbiamo fatto riferimento soprattutto ad un diverso modo di gestione e pianificazione dello sviluppo e ad un diverso modo di affrontare il problema della destinazione degli investimenti pubblici nell'interno nel quadro gene-

rale del piano; in particolare la percentuale destinata agli investimenti sociali, deve subire un capovolgimento in modo da non essere più, com'è oggi, la mera risultante di tutta un'altra serie di decisioni, considerata quasi come una concessione.

Diciamo debba essere il 25 per cento perché la capacità di mobilitazione del nostro movimento su questo tema è più immediata (parliamo non a caso di rilevanza strategica). In verità le attese dei lavoratori sono disattese anche nelle leggi dello Stato (tale infatti è il programma quinquennale) e la percentuale del 25 per cento non è mai stata raggiunta nel corso di cinque anni: dal 1951 ad oggi lo intervento privato si è addirittura decuplicato (è arrivato a 2645 miliardi), mentre l'intervento pubblico si è appena raddoppiato (due volte e mezzo rispetto al 1951). Noi affermiamo che il mercato non soggiace ad una legge di autoregolazione molto perfetta e che alla spontaneità dei meccanismi equilibratori del mercato possono credere alcuni, non i lavoratori, che pagano per lo più sulla loro pelle le distorsioni proprie di questo meccanismo. Quindi la contraddizione fra obiettivi di lungo e breve periodo è reale; è mistificatorio parlare dell'equo canone ai baraccati di Napoli, perché un canone, per esempio, di 20 mila lire al mese corrisponde al reddito mensile per molte famiglie. Ci rendiamo tuttavia conto che è importante impostare questo problema, perché così si fa già un tentativo di sottrarsi alla logica di mercato. Si tratta di dimostrare da un lato come si arrivi persino a disattendere quelle quote minime previste nella legge, che pure istituzionalmente relegano l'iniziativa pubblica in un ruolo minoritario; dall'altro lato come si adotti una logica che colloca tale iniziativa addirittura al di là di questo ruolo minoritario. Dal nostro punto di vista il problema è quello della casa intesa come servizio sociale, al pari dell'istruzione, e di una politica della casa intesa come un'operazione che rinnovi i valori posti in gioco. Oggi le esigenze dei lavoratori sono totalmente subordinate ad ogni altra esigenza: della redditività delle imprese di costruzione, degli istituti previdenziali, eccetera. Quando diciamo che l'investimento speculativo non deve orientarsi verso la costruzione di case, facciamo un discorso che ha un'importanza strategica, perché significa che ci si deve orientare verso altri settori capaci di produrre reddito e quindi occupazione. La legge-ponte, come si dice negli stessi ambienti ministeriali, ha creato rendita fondiaria per circa 4 mila miliardi di lire, che costituiscono i due quinti del totale

intervento pubblico previsto nel quinquennio. Pensiamo a quante case si sarebbero potute costruire se, cedendo alle pressioni della destra economica che non voleva la legge-ponte e subordinò la rinuncia alla discussione in aula al fatto che le venissero accordate alcune concessioni, non fosse stato previsto un anno di moratoria (queste sono cose che hanno scritto tutti i giornali).

CAPRA. La vicepresidente delle ACLI ha detto che, oltre al blocco dei fitti, previsto dalla legge approvata recentemente, bisognerebbe arrivare quanto prima al blocco dei contratti e, finalmente, all'equo canone. L'affermazione mi trova d'accordo, così come sono d'accordo sulla relazione, soprattutto per quanto riguarda la pubblicizzazione dei suoli, l'esproprio generalizzato e la definizione del diritto di superficie. Per quanto concerne l'equo canone, poiché su questo punto le idee sono molte e confuse, vorrei chiedere come si pensa in linea di massima di poter concretizzare questo sistema.

TORTORA, *Capo dell'ufficio studi delle ACLI*. È un problema estremamente delicato, proprio per gli aspetti politici più generali che presenta. Mi sembra che il discorso su un equo canone che legittimi la quota parte dell'affitto destinata alla rendita, non contraddica al discorso sulla pubblicizzazione dei suoli. Il criterio emergente dev'essere quello del reddito; ci rendiamo conto che si tratta di un criterio discriminatorio, perché nel momento in cui si considerino indifferentemente un'area come quella napoletana o una area congestionata del nord, il discorso dell'equo canone sulle case si connette strettamente a quello dell'equo canone sui fondi rustici, che investe un problema di rendita fondiaria urbana agricola. Ci interessa affrontare questo problema perché riteniamo che in alcune regioni (Emilia, Toscana, eccetera) non si possa distinguere dove finisca l'area urbana e dove inizi l'area agricola e si verifichi addirittura che ad una rendita agricola si sommi un'aspettativa di rendita urbana, dato il carattere assolutamente distorto che assume lo sviluppo economico.

Il nostro punto di vista non può essere generalizzato o assimilato ad un generico « interesse comune ». Nell'ultimo Congresso di Torino abbiamo chiaramente detto che abbiamo fatto una scelta di campo, che stiamo dalla parte del movimento operaio. Il nostro obiettivo quindi non è quello di escogitare una soluzione di equo canone che sia compatibile con questo sistema, ma di fare una proposta

capace di costruire un punto di riferimento significativo per l'iniziativa del movimento operaio.

ERMINERO. Mi pare che dalla relazione del senatore Artom risulti la necessità di attuare un tipo di politica che non sia alternativa, ma globale. Vorrei fare però una domanda ai rappresentanti delle ACLI, domanda che è anche la prospettazione di un'ipotesi: in alcuni paesi, tanto nel nord Europa che nell'Europa centrale, in cui si è avuta la pubblicizzazione del territorio e in cui non si utilizza lo strumento dell'equo canone, il problema della casa è ancora irrisolto. Sarebbe quindi che di per sé questi provvedimenti non siano sufficientemente operativi; per cui, nel caso li si volesse attuare, occorrerebbe rivedere il tipo di programmazione economica generale. Infatti, se si disincentivasse l'iniziativa privata, dovrebbero essere lo Stato e gli enti pubblici a risolvere nella totalità il problema della casa.

Ora, se anche le ACLI sostengono una soluzione radicale del problema, è chiaro che si affaccia una prospettiva di investimenti pubblici nel settore edilizio in termini che possono essere incompatibili con alcune finalità dei vari piani quinquennali. Di fronte a questo quesito di carattere generale, quali alternative o scelte le ACLI propongono, in ordine alla politica di programmazione? È una domanda che pongo anche a me stesso.

TORTORA, *Capo dell'ufficio studi delle ACLI*. Ci rendiamo conto di questo, ma quando diciamo che è per noi estremamente significativo che il movimento operaio abbia scoperto l'importanza di questo problema, intendiamo dire che si tratta di un problema che può assumere carattere strutturale nelle condizioni attuali di sviluppo del nostro paese. Se esaminiamo, ad esempio, la componente della rendita fondiaria nel sud, ci accorgiamo che essa riesce a garantire un certo livello di investimenti al prezzo di un tipo di insediamento urbano distorto e siamo perfettamente consci che questo rimette in discussione alcuni criteri generali della programmazione. Non è da oggi che diciamo che tutto questo postula la rimessa in discussione dell'attuale sistemazione e gestione del potere pubblico in Italia, né sono di oggi le nostre critiche al sistema partitico; noi diciamo, al limite, che una diversa politica della casa può anche avere effetti sulla collocazione internazionale del paese, perché rimetterebbe in discussione tutta la logica dei criteri di distribuzione degli investimenti nell'ambito del sistema economico,

in relazione alla distribuzione delle risorse e al meccanismo con cui queste vengono a formarsi. Crediamo di non ledere la sovranità del Parlamento, dando indicazioni di questo tipo: il Parlamento deve essere infatti consapevole di tutta la vasta serie di interessi che ruota intorno a questo problema.

CIANCA. Le ACLI pongono come obiettivo importante quello di una nuova disciplina urbanistica, che elimini la rendita fondiaria e introduca il principio del diritto di superficie. Io vorrei sapere come le ACLI considerino il problema della legge n. 167, che è l'unico strumento di pianificazione territoriale utilizzabile dalle amministrazioni comunali. Qual'è secondo le ACLI l'ostacolo fondamentale all'applicazione della legge n. 167? Considerano le ACLI, tale legge come uno strumento valido, in attesa della riforma generale di carattere fondiario?

TORTORA, *Capo dell'ufficio studi delle ACLI*. Noi riteniamo che la pubblicizzazione dei suoli sia una cosa da farsi, e da farsi presto, per cui il discorso sulla legge n. 167 è simile al discorso che facciamo sullo equo canone. La legge n. 167 è stata svuotata del suo significato nel momento in cui la Corte costituzionale e il Consiglio di Stato hanno riconosciuto valida una certa interpretazione delle norme sugli indennizzi dei terreni, tanto che ora in molti comuni si preferisce ricorrere alla trattativa bonaria, anche perché le valutazioni degli uffici tecnici erariali sono generalmente superiori ai prezzi che si ottengono trattando direttamente con il proprietario. È allo studio un progetto per rimettere in moto il meccanismo della legge n. 167, ma noi non vediamo con favore una situazione nella quale si paghi al proprietario di terreni la rendita. Tanto è vero che abbiamo ridimensionato l'entusiasmo per la legge ponte, che non è altro che uno strumento di razionalizzazione che rappresenta il minimo di quanto una nazione civile possa fare, e anzi avrebbe dovuto già fare da molto tempo.

PRESIDENTE. Desidero rinnovare il nostro ringraziamento ai rappresentanti delle ACLI e dell'ANIA.

La Commissione sarà successivamente convocata per l'ultima seduta dell'indagine conoscitiva, nel corso della quale saranno ascoltati i rappresentanti del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero di grazia e giustizia.

La seduta termina alle 19,35.