

**DOCUMENTO ALLEGATO AL RESOCONTO STENOGRAFICO DEGLI INTERVENTI DEI
RAPPRESENTANTI DEL CREDITO FONDIARIO S.p.A., NELLA SEDUTA DEL
28 OTTOBRE 1976**

La ripresa e lo sviluppo dell'edilizia abitativa corrisponde a tre fondamentali esigenze dell'economia italiana nel momento attuale.

I) Provvedere al fabbisogno abitativo per la grande massa della popolazione. Le cifre che seguono danno un'idea della gravità del-

la situazione abitativa, ponendo a confronto le dimensioni di questo fabbisogno con la produzione nel recente periodo. In base ad una nostra elaborazione il fabbisogno di abitazioni nell'intero paese al 1980 si avvicina a tre milioni secondo la seguente ripartizione territoriale.

	Italia di N. O.	Italia di N. E.	Italia centr.	Italia merid.	Italia insul.	Totale
(migliaia di unità; arrotondamento alle cinquemila)						
Stanze	3.480	1.660	1.970	3.665	880	11.650
Abitazioni	890	385	480	895	190	2.840
Stanze per abitazione	3,9	4,3	4,1	4,1	4,6	4,1

Pertanto, nel periodo che va dal 1976 al 1980 per soddisfare il fabbisogno cumulatosi fino al 1975 e quello aggiuntivo fino all'80 si dovrebbero costruire o ristrutturare complessivamente circa 570.000 abitazioni all'anno (cifra molto vicina a quella stimata dall'ONU in 550.000 abitazioni all'anno per il periodo 1974-1980); si tenga conto, a indiretto sostegno dei dati di cui sopra, che il numero dei matrimoni si è aggirato, negli ultimi dieci anni, intorno alle 400 mila unità all'anno. La produzione di nuove abitazioni, però, che negli ultimi dieci anni è stata mediamente di 271.000 abitazioni, è scesa a

239.000 nella media degli ultimi cinque anni e a 192.000 nella media degli ultimi tre anni. La nostra stima di fabbisogno è stata effettuata per ciascuna delle sopraindicate ripartizioni, presa, come fa l'ISTAT, quale fascia geografica a relativamente omogeneo livello socio-economico, considerando come fabbisogno ottimale il numero di stanze e di abitazioni necessario a far raggiungere a tutte le regioni che compongono una ripartizione l'indice di affollamento (numero di occupanti per stanza) più basso presentato da una di esse nel 1975, e mantenendo tale indice di affollamento sino al 1980.

II) Ridare slancio alla ripresa economica agendo su una delle più importanti componenti dell'attività produttiva. Come risulta dalle statistiche ISTAT (bollettino del marzo 1976) il settore delle costruzioni nel suo complesso ha prodotto nel 1975 beni per più di novemila miliardi di lire a prezzi correnti e l'edilizia residenziale, pari all'incirca al 50 per cento della produzione del settore (ossia esclusa l'edilizia non residenziale e le opere pubbliche) si è collocata, per valore, dopo l'industria dei prodotti in metallo, macchinario, materiale elettrico (circa lire 7.500 miliardi) e dei prodotti energetici (circa lire 6.500 miliardi) ma prima di quella tessile, alimentare (circa lire 4.500 miliardi ognuna), metallurgica (circa lire 4.000 miliardi), chimica (circa lire 2.750 miliardi) e dei mezzi di trasporto (circa lire 2.400 miliardi). In termini di occupazione, trattandosi di attività a minore intensità di capitale, la sua posizione, in base alle statistiche ISTAT citate, migliora ancora: ciò significa che l'impiego di capitale si traduce in un aumento dell'occupazione diretta maggiore se impiegato nell'edilizia residenziale che nelle altre industrie citate; e migliora ancora più se oltre all'occupazione diretta si tiene conto di quella indotta: sulla scorta delle ultime tavole intersectoriali dell'economia italiana risulta che 1.000 miliardi investiti nel 1971 nella edilizia riuscivano a mobilitare, oltre a 162.000 addetti direttamente, più di altri 100.000 per effetti indotti, mentre lo stesso investimento rivolto ai principali settori manifatturieri attivava un'occupazione media

inferiore del 30 per cento all'incirca sia nell'occupazione diretta che in quella indotta.

III) Contenere gli effetti negativi della ripresa economica sulla bilancia dei pagamenti, ossia aderire al vincolo da questa posto: sempre in base alle tavole intersectoriali del 1971 il settore delle costruzioni nel suo complesso ha prodotto beni per circa lire 8.750 miliardi utilizzando beni di importazione per meno di 250 miliardi, ossia circa il 2,5 per cento delle importazioni nazionali (si noti che l'importazione di prodotti energetici non ha raggiunto l'1 per cento delle importazioni totali del settore costruzioni) mentre i settori statisticamente indicati come industria (ossia esclusa la costruzione) hanno mediamente importato beni per un valore pari al 10 per cento delle importazioni nazionali (nei singoli settori a sé presi, solo per quello dei minerali non metalliferi si scende al disotto di quel 2,5 per cento).

Nello sviluppo dell'attività edilizia residenziale in Italia ha acquistato in questo dopoguerra sempre più importanza l'apporto finanziario esterno rispetto ai mezzi propri, e particolarmente quello degli istituti di credito fondiario, come mostra la seguente statistica elaborata sui dati delle relazioni annuali della Banca d'Italia; ma ancora molto ampio è lo spazio che essa può e deve occupare al servizio di un'edilizia civile (ossia non di lusso), tenendo conto che la domanda alla quale questa si rivolge ha minori possibilità di mezzi propri.

FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN ABITAZIONI - MEDIE ANNUE

	1951-55	1956-60	1961-65	1966-70	1971-75
Istituti speciali	7,6	8,5	15,4	19,9	18,9
Aziende di credito	9,1	8,4	12,1	12,4	11,2
Altri (per lo più mezzi propri)	83,3	83,1	72,5	67,7	69,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. - *Implicazioni dell'avvenuto passaggio dal sistema delle cartelle fondiaria ex legge n. 492 del 1975 a quello delle obbligazioni.*

La riforma del nostro sistema di credito fondiario ed edilizio, introdotta sulla base della legge n. 492 del 1975 dal decreto del Presidente della Repubblica n. 7 del 21 gennaio del corrente anno, e pertanto ancora in fase di rodaggio, è da giudicarsi nei suoi primi effetti positiva perché attenua la rigidità connessa alla contestualità dell'impiego e della provvista che reggeva il sistema delle cartelle, ma soprattutto perché l'operatività del credito edilizio trae giovamento dall'aver collegato il finanziamento dell'edilizia residenziale al costo di costruzione o di ristrutturazione invece che al valore dell'immobile. Come positiva, da un punto di vista generale, si deve giudicare l'integrazione del credito fondiario ed edilizio nel più ampio sistema del reddito fisso, che permette alle autorità una visione e un indirizzo globali del finanziamento a medio e lungo termine degli investimenti. Sia tuttavia lecito osservare che la globalità dell'indirizzo viene dimessa dalla discriminazione di carattere fiscale disposta dall'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, che esenta da imposizione fiscale non solo i titoli di Stato e delle amministrazioni pubbliche locali, la cui emissione non è direttamente collegata ad una funzione pubblica determinata, ma anche quelli emessi da enti (come l'ENEL) che esercitano un determinato servizio definito pubblico. L'estensione dell'esenzione fiscale alle obbligazioni fondiarie, in ripristino dell'esenzione a favore delle cartelle fondiarie soppressa col 1° gennaio 1974 (beneficio di cui, peraltro, ancora gode la massa in circolazione delle cartelle emesse anteriormente a tale data), sarebbe in sintonia con la tendenza a connotare la casa come servizio sociale, faciliterebbe il collocamento delle obbligazioni stesse e ridurrebbe il costo dei finanziamenti, contribuendo alla ripresa dell'edilizia abitativa.

2. - *Possibilità di pianificare l'emissione delle obbligazioni ai fini di un regolare finanziamento ripartito per tipologie edilizie e territorialmente localizzato.*

I vari provvedimenti legislativi del 1975 a favore dell'edilizia economica e popolare hanno certamente elevato l'apporto dell'edi-

lizia sovvenzionata e agevolata alla costruzione di abitazioni (avvicinandola, si può azzardare, a quel 25 per cento che qualche anno fa è stato autorevolmente, in tempi un po' meno calamitosi, indicato come il massimo cui si potesse arrivare) e un ulteriore contributo in questo senso sarà dato dal piano decennale del quale si ha notizia, ma questo piano e quei provvedimenti si risolvono in un numero di abitazioni ben lungi dalle necessità accennate al punto I in apertura di nota, né può essere diversamente data la situazione della nostra finanza pubblica, sicché non solo non è pensabile di comprimere l'iniziativa dell'edilizia privata, ma anzi la possibilità di fronteggiare quelle necessità rimane per la maggior parte ad essa affidata.

Due aspetti fondamentali della problematica che suscita questa situazione sono, per quanto direttamente attiene all'azione del credito: a) la continuità dei finanziamenti; b) la idoneità della tipologia offerta.

a) L'edilizia abitativa è un'attività economica tipicamente a lungo ciclo: dall'inizio di un fabbricato alla sua ultimazione trascorrono non meno di 12 mesi; se un'iniziativa edilizia è di notevoli dimensioni il suo concretamento (che comporta la sicurezza del finanziamento già alla fase di progettazione) e la sua esecuzione si distendono su un arco di più anni: il ciclo medio dell'edilizia si può dunque situare sui 18-24 mesi. Poiché il finanziamento da parte degli istituti di credito fondiario avviene a stadi di avanzamento dei lavori, ossia in più fasi, è necessario che sin dall'inizio dei lavori stessi sia garantita a quegli istituti la sicurezza di poter emettere nel tempo obbligazioni per il finanziamento totale delle singole iniziative. A questa primordiale esigenza di continuità dei finanziamenti e quindi delle emissioni si aggiunge quella connessa ai programmi dei vari operatori (IACP e cooperative e imprese di costruzione). Entrambe si sommano e devono trovare garanzia, in una pianificazione finanziaria.

b) Per quanto riguarda la tipologia, la nuova normativa del credito edilizio ammette al finanziamento esclusivamente le costruzioni, o ristrutturazioni, di abitazioni non di lusso. L'evoluzione tecnologica e sociale ha fatto sì che la stratificazione delle tipologie edilizie venisse di fatto semplificata avvicinando quelle tradizionalmente definite « popolare » ed « economica » a quel-

la « civile non di lusso », fino ad identificarle. È, pertanto, maturo il tempo che nella sede competente venga disposta una più rigorosa determinazione dell'edilizia ammessa al finanziamento e venga emanato un nuovo decreto del ministro dei lavori pubblici, che modifichi i parametri e le caratteristiche dell'edilizia di lusso, previsti dal vigente decreto del 2 agosto 1969, per adeguarli alla realtà socio-economica.

Quando alla localizzazione territoriale, questa deve obbedire a criteri diversi da quelli che regolano la operatività del credito edilizio. Infatti la pianificazione territoriale, in virtù della legislazione vigente (v. l'articolo 5 della legge urbanistica, il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 e le molteplici disposizioni legislative regionali), emana, nelle sue direttive generali, dalla competente autorità centrale, ed è attuata dagli enti istituzionalmente preposti (tra i quali *in primis* le regioni, alle quali spetta in materia urbanistica la pianificazione del territorio con tutte le implicazioni alla stessa connesse, ed i comuni anche mediante i previsti strumenti urbanistici e le licenze), con la diversificazione che permette loro di plasmarla, nell'interesse generale, secondo le varie par-

ticolari situazioni locali. La localizzazione territoriale, come la determinazione delle tipologie edilizie, non può, quindi, essere regolata in sede di pianificazione finanziaria. Così, ad esempio, l'eventuale discriminazione fra prima e seconda casa sulla base delle direttive generali sopra richiamate resta affidata alla pianificazione regionale e alla sua attuazione da parte dei comuni, cui potrà competere, se del caso, una diversificazione locale.

3. - *Verifica presso gli istituti previdenziali e assicurativi della possibilità di utilizzare le riserve matematiche nel finanziamento dell'edilizia economica e popolare.*

Fra gli impieghi sia delle riserve matematiche delle compagnie di assicurazione private e dell'INA sia degli istituti previdenziali sono legislativamente indicate le cartelle fondiari. Enti di previdenza e compagnie di assicurazione hanno costituito in questi anni uno sbocco del complessivo collocamento delle cartelle fondiari piuttosto modesto, come risulta dalla seguente statistica elaborata sui dati della Banca d'Italia.

COLLOCAMENTO PRESSO GLI ISTITUTI DI PREVIDENZA E DI ASSICURAZIONE DI TITOLI EMESSI DAGLI ISTITUTI DI CREDITO FONDIARIO E EDILIZIO

(Dati percentuali)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
A	1,9	2,2	2,9	3,2	2,2	5,3	2,7	2	—
B	4,2	4	3,1	3,9	1,7	1,1	1	—	1,7
C	6,1	6,2	6	7,1	3,9	6,4	3,7	2	1,7
D	93,9	93,8	94,0	92,9	96,1	93,6	96,3	98,0	98,3

A — Istituti di previdenza — aumento di portafoglio nell'anno.

B — Istituti di assicurazione — aumento del portafoglio nell'anno.

C = A+B.

D = Altri investitori — aumento del portafoglio nell'anno.

C+D = Aumento nell'anno del portafoglio titoli emessi dagli istituti di credito fondiario ed edilizio di tutti gli investitori; titoli al valore nominale al netto dei rimborsi.

Da quanto è qui sopra rilevato appare evidente che esiste un problema di ritorno degli istituti previdenziali e assicurativi agli investimenti in titoli immobiliari, quan-

to meno nella misura più alta raggiunta nell'ultimo decennio, se si vuole che essi contribuiscano al finanziamento dell'edilizia.

4. - *Individuazione di meccanismi di finanziamento da impiegare utilmente in una situazione, come l'attuale, caratterizzata da un alto tasso di inflazione.*

Si ritiene doveroso dire subito che non sembra esistano in realtà, nella attuale situazione, meccanismi alternativi al vigente sistema di finanziamento dell'edilizia, ma solo qualche accorgimento, come quelli indicati nel corso della nota, che ne migliorino il funzionamento. Infatti, ogni meccanismo alternativo non può che, come l'attuale sistema, avere per compito il contatto fra mezzi finanziari e l'investimento edilizio. Poiché non è pensabile, data l'attuale situazione dell'economia e delle pubbliche strutture, che i mezzi finanziari siano procurati dalle pubbliche autorità come raccolta (l'imposizione tributaria o i prestiti non possono non essere diversamente indirizzati) e tanto meno come creazione di moneta, non rimane che attingere al risparmio che si forma autonomamente, ossia non rimane che l'intermediazione attuata da organismi operanti sul mercato fra tale risparmio e gli investimenti edilizi. Si tenga conto che la trasparenza dei costi di tale intermediazione connessa al nuovo sistema di credito fondiario ed edilizio, fuga i timori di una eccessiva onerosità. Che tale intermediazione semplice si sia trasformata in una doppia intermediazione (utilizzo da parte delle banche della loro raccolta per l'acquisto di titoli emessi dagli istituti di credito fondiario ed edilizio) è solo un portato dei tempi, che gli istituti stessi si augurano velocemente transeunte, dipendendo dall'allontanamento del pubblico dai titoli (e non solo del pubblico, come dimostra l'istituzione del vincolo di portafoglio per le banche, nel quale sono incluse le obbligazioni immobiliari, e l'intenzione di estenderlo agli enti previdenziali e assicurativi). Sostituendo all'emissione dei titoli la raccolta a breve, sull'esempio delle *building societies* inglesi, si aggraverebbe la situazione, dato l'alto tasso di interesse sui depositi esistente in Italia, e si tramuterebbero gli istituti di credito fondiario ed edilizio da enti di intermediazione in vere e proprie banche, per di più con operatività non diversificata ma limitata ad un solo tipo di attività economica. Si tenga conto inoltre che i depositi

presso le *building societies* sono collegati a notevoli agevolazioni fiscali, e che ciò non ha impedito recentemente l'intervento dello Stato per supplire alla carenza della raccolta, e ancor più recentemente un aumento dei tassi d'interesse sui depositi (che si riflette in Inghilterra, dato il sistema, oltre che sui nuovi finanziamenti anche su quelli dei prestiti già in essere).

Il « risparmio-casa », a suo tempo proposto, che è analogo al sistema tedesco, con in più l'indicizzazione, solleva molti problemi e non appare congruente con l'attuale politica economica, che individua nell'indicizzazione una delle cause basilari dello squilibrio economico nei confronti dell'estero. Il meccanismo potrebbe incontrare varie difficoltà: ad esempio l'attuale regime dell'INVIM e quello vincolistico dei fitti, l'esigenza di collegare (come avviene in Inghilterra) il mutuo ad una assicurazione vita ad *hoc* del mutuatario (da noi però molto onerosa), senza di che si accrescono imponderabilmente i rischi del mutuatario stesso, l'ulteriore suo rischio, connesso ad una non corrispondenza tra l'indicizzazione del suo reddito da lavoro (v. provvedimenti relativi al blocco della scala mobile) e l'indicizzazione del mutuo ottenuto col « risparmio-casa ».

Non si può escludere che, ove si risolvano le accennate difficoltà, il « risparmio-casa » possa essere oggetto di una sperimentazione integrativa del sistema del credito edilizio, ma si ritiene che esso non possa dare soluzione ai vasti problemi del finanziamento dell'edilizia abitativa.

Così stando le cose, vi è solo da augurarsi che la lotta all'inflazione diventi il vincolo primo della nostra politica economica. Come pare stia diventando, poiché i giri di vite fiscali (sia come inasprimento sia come lotta all'evasione), l'aumento delle tariffe, la compressione di certe spese pubbliche, indirizzeranno al riequilibrio delle pubbliche finanze riducendo la creazione di moneta. Il credito edilizio, ritornando il pubblico, col diminuire dell'inflazione e il riassetarsi dei tassi d'interesse, ai titoli fondiari, potrà di nuovo accelerare la corsa. Frattanto, si ripete, non rimane che mantenere l'andatura sui binari esistenti, cercando al più di migliorarla con correzioni, perfezionamenti e ampliamenti come quelli indicati nel corso della presente nota.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO C

DOCUMENTO ALLEGATO AL RESOCONTO STENOGRAFICO DELL'INTERVENTO DEL RAPPRESENTANTE DEL BANCO DI NAPOLI NELLA SEDUTA DEL 28 OTTOBRE 1976

1. — L'avvenuto passaggio dal sistema delle cartelle fondiarie a quello delle obbligazioni con la legge n. 492 del 16 ottobre 1975 presenta, almeno sul piano teorico, il vantaggio di poter procedere alla emissione delle obbligazioni quando il mercato le richieda o, comunque, sia in condizione di assorbirle, per concederne il ricavo ad operazioni attive di mu'uo, quando richieste. Inoltre, le obbligazioni sostitutive delle cartelle fondiarie vengono emesse con la preventiva autorizzazione dell'organo di vigilanza di cui all'articolo 44 del regio decreto 12 marzo 1936 e ciò consente alle autorità monetarie di regolare l'offerta di tutti i titoli obbligazionari e di perseguire in tal modo una più ordinata evoluzione del mercato obbligazionario e di orientare i flussi di risparmio verso i settori produttivi secondo le priorità stabilite dalle autorità di Governo. La possibilità di costituire preventivamente la provvista di fondi, dovrebbe consentire agli istituti di credito fondiario di intervenire nei momenti e nelle zone in cui si avverte una maggiore necessità immediata. C'è inoltre da rilevare che i mutui concessi in forza della nuova normativa vanno riferiti, nell'ammontare dell'erogazione, al costo di costruzione dell'immobile e non più al valore del cespite e pertanto risultano svincolati dalle possibili determinazioni del reddito che l'immobile dovrebbe fornire. Il che, almeno nelle intenzioni, dovrebbe impedire di far entrare nell'importo dei mutui il profitto e la rendita.

Sta di fatto che, nell'attuale situazione del mercato monetario e soprattutto di

quello finanziario, l'emissione delle nuove obbligazioni trova oggettive difficoltà che non consentono, in pratica, di uscire da una situazione di stallo nell'approvvigionamento dei mezzi finanziari.

2. — La possibilità, per le autorità monetarie, di seguire una programmazione dei flussi dipende dalla esistenza di un mercato finanziario dinamico e funzionale capace di alimentarsi attraverso la formazione di disponibilità aventi particolari caratteristiche. Ora, nella presente situazione italiana, sono venute praticamente a mancare talune condizioni fondamentali che assicurano l'esistenza e la funzionalità di un tale mercato e ciò impedisce sia il collocamento delle obbligazioni sia l'emissione di azioni per la raccolta di capitale di rischio. Basti pensare che le stesse esigenze finanziarie del Tesoro trovano soddisfacimento, e nemmeno sempre nella misura desiderata, sul mercato monetario con l'emissione di BOT e che larga parte delle necessità di finanziamento a medio e lungo termine delle imprese avviene di fatto mediante l'erogazione di credito formalmente a breve. Si misura così la profondità delle alterazioni intervenute nel funzionamento dei circuiti finanziari e si deve necessariamente partire dalla constatazione dell'avvenuta distorsione dei compiti che sono propri di ciascun comparto finanziario, attraverso una serie progressiva di anomalie che hanno finito con lo scaricare, sul solo mercato monetario, un complesso di tensioni e di condizionamenti che ne hanno profondamente alterato la natura e l'efficienza senza peral-

tro assicurare, in modo adeguato, l'adempimento dei compiti che sono propri del mercato finanziario. La riprova di tutto ciò si riscontra del resto nel fatto che, a tutt'oggi, le emissioni di nuove obbligazioni da parte degli istituti di credito fondiario, effettuate a norma del decreto del Presidente della Repubblica 21 gennaio 1976, n. 7, non hanno ancora trovato possibilità di classamento nei listini di borsa e giacciono nei portafogli degli istituti bancari in attesa di « tempi migliori » per una loro effettiva collocazione sul mercato o vengono utilizzate, almeno in parte, per l'adempimento degli obblighi di portafoglio.

Quanto all'attività dei cosiddetti investitori istituzionali va osservato che, generalmente, in questi ultimi anni essi hanno cercato di alleggerire il loro impegno nel comparto azionario in considerazione del cattivo andamento del mercato. Le borse valori italiane sono state infatti le uniche a chiudere il 1975 con indici negativi rispetto al 1974, pur in presenza di un elevato tasso di inflazione. Nel comparto obbligazionario le compagnie di assicurazioni e gli istituti previdenziali hanno indubbiamente accresciuto l'ammontare complessivo dei loro investimenti ma unicamente nella misura prevista dagli obblighi derivanti dalla destinazione a copertura delle riserve. Comunque, la loro preferenza è andata nettamente ai titoli a breve e medio termine, piuttosto che a quelli a lungo, a causa della estrema variabilità del costo del denaro e della generale tendenza a ridurre la vita media del portafoglio a reddito fisso.

3. — Per l'individuazione di meccanismi di finanziamento da impiegare in una situazione caratterizzata da un alto tasso di inflazione, sono state escogitate sostanzialmente due proposte: 1) l'emissione di titoli obbligazionari indicizzati che mirino a tutelare il valore reale delle attività finanziarie del pubblico; 2) l'adozione di uno schema di operazioni di raccolta (risparmio-cassa) che tenda ad incoraggiare la formazione di risparmio, per un verso indicizzando la remunerazione e, per l'altro, collegandolo alla possibilità di ottenere in certe proporzioni mutui fondiari per l'acquisto della prima abitazione.

Fino a questo momento, per l'incalzare dei motivi di difficoltà presenti in campo monetario e finanziario e per la stessa

estensione, profondità e durata che ha finito con l'assumere il processo inflazionistico, non sono state ancora validamente sperimentate l'efficacia e, si direbbe, la effettiva congruità dei suddetti meccanismi rispetto alla dimensione dei problemi da affrontare. Si può affermare che esistono, al riguardo, fondati motivi di dubbio anche se non sono state ancora del tutto dismesse, da parte di alcuni centri decisionali, le speranze di apportare con tali sistemi elementi di sollievo alla crisi in atto.

4. — D'altra parte si va sempre più consolidando e generalizzando la convinzione che non esistano ormai ulteriori e consistenti spazi per l'apprestamento di congegni di natura strettamente monetaria e finanziaria, dopo l'introduzione di provvedimenti limitativi e vincolanti in campo creditizio e l'uso via via crescente che si è fatto di misure rivolte a contenere gli effetti indesiderati di fenomeni che trovano invece la loro effettiva origine nella situazione generale economica e finanziaria del paese, in tutte le sue articolazioni, direttamente produttive, istituzionali e sociali. Nel riferirci di necessità a tale situazione, per trarre indicazioni al fine che qui ci interessa, vale a dire di un possibile ed auspicabile sviluppo dell'attività edilizia, non si può fare a meno di riepilogare il quadro operativo nel quale un tale sviluppo andrebbe collocato.

È in atto una manovra tendente a drenare un cospicuo ammontare di risorse da sottrarre alla domanda di beni di consumo privato. Si punta, nel contempo, attraverso l'adozione di misure fiscali e tariffarie, ad una riduzione dei *deficit* nei bilanci delle aziende pubbliche. Il tutto finalizzato ad un rallentamento della pressione inflazionistica e al riequilibrio dei conti con l'estero con conseguente assestamento nel rapporto di cambio della lira. Al centro di questa complessa, delicata e difficile manovra permane il problema delle modalità e dei tempi di utilizzo delle risorse reperite, onde evitare il crearsi di un vuoto deflazionistico che avviterebbe il sistema in una spirale recessiva dagli sbocchi difficilmente prevedibili. In questo ambito trova credito l'ipotesi che possano essere sollecitati, quanto prima, una serie di investimenti, per larga parte determinati in via autonoma dal potere pubblico, piutto-

sto che indotti da un processo, quanto meno improbabile, di lievitazione della domanda aggregata.

Vi è ora da chiedersi in quali direzioni vale la pena di orientare e, se del caso, determinare il processo di investimento. In una situazione come quella italiana, tenuto conto della genesi che ne ha determinato le attuali difficoltà, non si dovrebbe avere alcun dubbio sulla necessità di procedere innanzitutto alla riqualificazione, al potenziamento e alla espansione dell'apparato direttamente produttivo. Ciò, attraverso misure sia di ristrutturazione e di riconversione sia di risanamento finanziario, finalizzate comunque ad accrescere la quantità e qualità di beni e servizi prodotti per il mercato interno (riducendone la dipendenza dall'estero) e per il mercato internazionale. L'attenzione si rivolge quindi immediatamente all'agricoltura, alle fonti di energia, alle industrie manifatturiere creatrici di una più alta quota di valore aggiunto, alle attività di ricerca in campo tecnologico, eccetera. Vale a dire a quel complesso di attività nelle quali l'investimento delle risorse, sottratte al flusso della domanda di beni di consumo privato, sia passibile di fornire una diretta e ravvicinata produzione di reddito. In questo disegno va detto francamente che non rientra l'edilizia abitativa, almeno nelle forme in cui, prevalentemente, essa si è venuta sviluppando nel nostro paese. Questo, almeno, sotto il profilo strettamente economico immediato.

In una visione di più meditata e serena analisi e di più ampio respiro non si può invece disconoscere che l'attività di costruzione edilizia presenta talune caratteristiche che vanno tenute nel dovuto conto: anzitutto essa risponde ad un bisogno sempre più acutamente avvertito soprattutto nei maggiori centri urbani; è in grado di esercitare una notevole capacità antirecessiva per le attività indotte che riesce a coinvolgere; comporta una ridotta componente di beni di importazione. Per queste ragioni, che sono almeno le fondamentali, non si può escludere, da un programma di ripresa dell'economia e di superamento degli squilibri sociali, settoriali e territoriali nel nostro paese, l'avvio di un processo anche massiccio di costruzioni di abitazioni per le categorie meno abbienti e per quelle fasce

sociali in generale che, per necessità di lavoro, sono condizionate nella loro localizzazione residenziale. In questi settori, infatti, il soddisfacimento della domanda di abitazioni, oltre che un doveroso obbligo sociale da assolvere da parte della collettività, rappresenta un diretto contributo alla efficienza produttiva e alla soluzione di un problema che finirebbe viceversa per riversarsi, con ulteriori tensioni rivendicative ad alto rischio inflazionistico, all'interno delle imprese.

Soltanto sotto questo profilo è ipotizzabile un ingente impiego di risorse pubbliche in direzione dell'edilizia abitativa. Si tratta solo di stabilire le modalità e i tempi di realizzazione. Ma un tale problema non può essere confuso con quello, ben più ampio, che pure viene adombrato, di assicurare un qualche regime agevolativo per la costruzione di immobili da destinare ad uso di abitazione. Questa più generale esigenza può trovare sbocco, allo stato dei fatti, unicamente in un regime di domanda e di offerta di mercato, perché non vi è spazio, nel paese, per una « industria della casa », intesa questa espressione come attività da equiparare ad una qualsivoglia intrapresa produttrice di reddito. In altri termini, non si può tutelare ad ogni costo, e tantomeno incrementare, quello che suole definirsi come investimento immobiliare: attività che può ovviamente conservare un suo spazio nel campo della libera intrapresa, ma affidandosi ai condizionamenti dei costi e dei ricavi che inevitabilmente si vengono a determinare sul mercato, ivi comprese le limitazioni che possono derivare dall'adozione di disposizioni calmieristiche del tipo « equo canone ». Che poi si avverta, sul piano delle misure urbanistiche, la necessità di una severa disciplina nella destinazione e nell'uso del territorio e l'esigenza di moralizzare e risanare la stessa industria delle costruzioni, stroncando o riducendo drasticamente le componenti di rendita che intervengono nei costi di costruzione, questo è problema che riguarda tutto il campo edilizio e che rinvia alla inderogabile urgenza di una normativa che ponga riparo ai guasti che, nel settore delle costruzioni, si sono prodotti in passato in misura veramente eccessiva. Così, per quanto concerne l'opportunità di facilitare ed incentivare gli sforzi, che si vanno rea-

lizzando in sede industriale, per accentuare e perfezionare i processi di standardizzazione nelle tecniche e nei metodi di fabbricazione.

5. — Rimane a questo punto da verificare in che misura la legislazione agevolativa, messa in atto per favorire lo sviluppo dell'edilizia economica e popolare, ha sortito gli effetti desiderati o quantomeno se il volume delle abitazioni realizzate con l'adozione di misure di agevolazione finanziaria e normativa è riuscito ad incidere in modo rilevante sul soddisfacimento delle necessità abitative.

In questo ultimo decennio, il sistema si è fondato essenzialmente sulla emanazione di quattro strumenti legislativi. In particolare, si tratta delle leggi: n. 1179 del 1° novembre 1965; n. 865 del 22 ottobre 1971; n. 166 del 27 maggio 1975; n. 492 del 16 ottobre 1975. Senza entrare nel dettaglio di tali disposizioni, del resto ben note al legislatore, si deve senz'altro riconoscere che esse hanno determinato un apprezzabile contributo alla costruzione di abitazioni di tipo economico popolare, convogliando nel settore un certo ammontare di risorse finanziarie che, in assenza di norme specifiche al riguardo, si sarebbero ulteriormente indirizzate al sostegno dell'edilizia tradizionale ordinaria. Volendo d'altra parte rilevare gli elementi di carattere tecnico, giuridico ed economico che per qualche aspetto hanno intralciato o limitato il grado di operatività delle leggi citate, si possono fare alcune osservazioni.

La legge n. 1179 non ha esplicitato tutti gli effetti di cui appariva potenzialmente dotata a causa della rigidità posta nella ripartizione dei contributi a carico dello Stato, suddivisi per regione di destinazione, per settore e per singolo istituto mutuante. Si è verificato così che, mentre i fondi assegnati ad un comparto risultavano talvolta esauriti, e quindi insufficienti a soddisfare le richieste, si costituivano poi esuberanze nelle quote di assegnazione non utilizzate.

Con il meccanismo posto in atto dalla legge n. 865 è emerso il principio della edificabilità sulla base del diritto di superficie, che ha infranto, per la prima volta, le remore di carattere storico sul regime proprietario dei suoli.

La legge n. 166 ha rappresentato un primo sforzo organico di pianificazione nei programmi di costruzione delle abitazioni economiche e popolari, con una precisa e rapida temporizzazione delle fasi preliminari della procedura. Anche la netta affermazione del carattere assolutamente prioritario da assegnare a questo tipo di edilizia nella destinazione dei fondi disponibili da parte degli istituti di credito fondiario, ha rappresentato un elemento innovativo di rilievo. C'è però da osservare che l'erogazione dei contributi da parte dello Stato, a titolo di concorso nel pagamento degli interessi sui mutui, non è avvenuta con la dovuta tempestività. Inoltre, a parte gli effetti temporalmente limitati della legge, a causa delle scadenze piuttosto ravvicinate, stabilite nel fissare i termini di inoltro delle richieste, vi è da considerare che, probabilmente, non tutti gli istituti erogatori si sono attenuti, nella destinazione dei fondi, allo stesso criterio di priorità, o almeno non lo hanno fatto nella stessa misura e questo dubbio potrebbe essere chiarito anche con una opportuna opera di vigilanza sulle aziende di credito da parte degli organi all'uopo preposti. È pur vero che sovente si è determinato un certo ritardo nell'erogazione dei contributi da parte del Ministero dei lavori pubblici, ma questo inconveniente potrebbe anche costituire una giustificazione per mascherare una scarsa determinazione ad indirizzare i mezzi finanziari disponibili verso l'edilizia agevolata.

Nell'attuazione della legge n. 492 si è riscontrata una eccessiva lentezza e talvolta una certa imprecisione nella attività del CER (Comitato per l'edilizia residenziale) alle cui deliberazioni è subordinata, com'è noto, l'esecuzione delle procedure di erogazione dei fondi. Appaiono inoltre ancora non ben definiti le modalità e i tempi di intervento da parte dello Stato quale fornitore di garanzie sussidiarie a sostegno dell'operazione.

6. — Il contributo conferito dalla legislazione agevolativa allo sviluppo dell'edilizia popolare non è stato tale da eliminare in maniera significativa gli squilibri che, nel mezzogiorno d'Italia ancor più che nel resto del paese, si registrano tra domanda ed offerta di abitazioni. Tuttavia, quello dell'edilizia agevolata sembra l'unico stru-

mento in grado di attenuare le tensioni socio-economiche che la particolare inadeguatezza della produzione abitativa determina nell'Italia meridionale. È noto, infatti, che in tale ultima area esistono, in numero maggiore che nella restante parte del paese, fasce di domanda caratterizzate da una solvibilità poco compatibile con gli alti prezzi di vendita e di fitto degli immobili offerti in genere sul mercato. È però da rilevare che, nonostante questa esigenza sia molto avvertita, l'incidenza dell'intervento pubblico sul totale degli investimenti effettuati nel settore residenziale nel 1975 è risultata pari a solo il 2 per cento contro cifre medie di appena il 3 per cento nel quadriennio 1970-1974 e del 7,5 per cento nel decennio 1960-1970. In tale contesto, il Banco di Napoli - dopo un breve periodo di riorganizzazione e di rodaggio reso necessario dalle innovazioni introdotte dalle leggi (nn. 166 e 492) prima citate - sta realizzando un intervento sempre più impegnativo per consentire la costruzione di un numero adeguato di alloggi nonché l'accesso alla proprietà da parte dei ceti meno abbienti. Infatti, dalla sezione di credito fondiario del Banco di Napoli, nel periodo che va dal 1° gennaio al 31 agosto dell'anno in corso, sono stati erogati circa 22 miliardi di lire per mutui a tasso ordinario, sono stati stipulati contratti per complessivi 24 miliardi e sono state deliberate operazioni per 43 miliardi. Nello stesso periodo del 1975 erano stati definiti mutui per 13,3 miliardi e stipulati contratti condizionati per 19,4 miliardi. Per quanto riguarda l'edilizia a tasso agevolato, nel medesimo periodo dell'anno in corso (1° gennaio-31 agosto) sono state quietanzate operazioni per 11 miliardi circa, ma sono stati stipulati contratti per ben 39,3 miliardi (11,5 miliardi nel 1975, stesso periodo) e deliberate operazioni per 52,5 miliardi, a fronte di 11,5 miliardi nel 1975, sempre dal 1° gennaio al 31 agosto.

Dalle considerazioni svolte e dalle cifre riportate emergono abbastanza chiaramente quali saranno le tendenze del settore: in primo luogo l'incidenza crescente dei finanziamenti a tasso agevolato, destinati all'edilizia economico-popolare, sul collocato complessivo, in risposta agli indirizzi ed orientamenti di politica generale; ed in secondo luogo - e come corollario di tale tendenza - si può affermare che il volume di

attività della sezione diventerà sempre più dipendente dalla disponibilità dei mezzi finanziari stanziati dallo Stato, sia in termini di contributi in conto interessi che di fondi pubblici di rotazione e di anticipazione.

7. — Nelle regioni meridionali risulta particolarmente carente non solo l'edilizia economico-popolare, bensì l'intero settore abitativo (a non voler considerare quello sanitario, scolastico, eccetera).

Secondo uno studio effettuato recentemente dalla Svimez, nel 1975 le condizioni abitative delle popolazioni meridionali sembrano addirittura peggiorate rispetto alla data dell'ultimo censimento. Infatti, nel periodo 1972-1974, per ogni mille abitanti residenti, sono state costruite 7,3 stanze all'anno contro le 22,3 degli anni 1961-71 (nel centro-nord 20 stanze all'anno contro 16,9). Inoltre, l'attività di costruzione, sempre nell'arco di tempo 1972-1974, si è svolta con un tasso di sviluppo annuo pari allo 0,8 per cento contro il 3 per cento dei 20 anni precedenti. Peraltro, procedendo ad una breve analisi della distribuzione territoriale dei mutui fondiari erogati negli ultimi anni, le difformità che anche sotto questo aspetto possono notarsi tra il Mezzogiorno e la restante parte del paese avvalorano la considerazione che l'edilizia abitativa del sud, rispetto a quella del centro-nord, ha manifestato uno sviluppo più contenuto. Sta di fatto che nelle regioni meridionali i mutui erogati, mentre nel 1971 rappresentavano solo il 26,5 per cento del totale, nel 1975 sono addirittura diminuiti, attestandosi intorno al 23 per cento. Al contrario, nello stesso periodo, nell'Italia settentrionale si è passati dal 39,8 al 41,6 per cento e nell'Italia centrale dal 33,7 al 35,3 per cento (Tabb. 1 e 2).

In effetti, nel Mezzogiorno - ed in modo meno accentuato nella restante parte del paese - il verificarsi di una decisa ripresa dell'edilizia abitativa manca delle necessarie premesse, che sono da ricercare non tanto e non solo in interventi anticongiunturali, quanto innanzitutto in una più decisa azione politica atta a rimuovere gli impedimenti di carattere urbanistico, finanziario, amministrativo, eccetera, che frenano le iniziative degli imprenditori (privati e pubblici) e scoraggiano i tradizionali investitori

nel settore in esame. Il superamento dell'attuale fase di ristagno, in altri termini, sembra difficilmente perseguibile senza il ricorso a provvedimenti in grado di incidere sull'assetto strutturale dell'industria edile. In particolare, nel presente contesto appare tra l'altro indispensabile dare l'avvio ad una industrializzazione del settore, ovvero ad un processo di trasformazione dei metodi produttivi mediante l'adeguamento tecnologico. In tal modo si potrebbero contenere i costi di costruzione e ottenere un aumento della produttività. L'esperienza effettuata in alcuni paesi europei ha infatti dimostrato come la messa a punto di un processo di razionalizzazione con il ricorso a tecniche più avanzate - quali la prefabbricazione integrale e la « standardizzazione » dei prodotti - possa assicurare un incremento fino al 40 per cento della produttività. A tutt'oggi tali tecniche sono state utilizzate, anche se solo in parte, soprattutto nel campo dell'edilizia sanitaria e scolastica, mentre in quella residenziale non esistono ancora i presupposti necessari a consentire la realizzazione di un più moderno ed economico indirizzo costruttivo.

Per stimolare un processo di industrializzazione, bisognerà innanzitutto intervenire sul mercato edilizio al fine di garantire un incontro continuo e adeguato fra offerta e domanda. In altri termini, nell'ambito di ciascun territorio si dovrà definire esatta-

mente la domanda sotto l'aspetto sia quantitativo sia qualitativo, per programmare l'attività costruttiva e darvi continuità. Proprio grazie ad una razionalizzazione della attività del settore in esame, si potrebbe ottenere uno sviluppo particolarmente accelerato dell'apparato produttivo presente nelle regioni meridionali. Infatti, si tenga conto che un ruolo di primo piano nel processo di razionalizzazione dell'attività edilizia potrà essere svolto dalle industrie di trasformazione, le quali possono incidere sotto diversi riguardi sia sul miglioramento qualitativo e quantitativo sia sulla economicità del prodotto (casa): attraverso, cioè, l'introduzione di materiali e/o prodotti nuovi che siano in grado di sostituirsi efficientemente a quelli tradizionali, eventualmente anche mediante combinazioni con questi ultimi; che si prestino alla semplificazione ed alla riduzione dei tempi di montaggio o che comunque consentano il contenimento del costo finale della messa in opera (fabbricazione + montaggio); che, infine, siano in grado sostanzialmente di trasferire al cantiere i vantaggi qualitativi ed economici della produzione in serie. Sotto questo aspetto, quindi, attuare l'industrializzazione dell'edilizia significa anche porre in essere occasioni di sviluppo e di ammodernamento per le industrie manifatturiere fornitrici che, com'è noto, sono ubicate in numero notevole nelle regioni meridionali.

TAB. 1

**DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE EROGAZIONI SU BENI URBANI DEGLI
ISTITUTI DI CREDITO FONDIARIO ED EDILIZIO**

(miliardi di lire)

REGIONI	1961	1971	Variazioni % 1971/1961	1972	Variazioni % 1972/1971	1973	Variazioni % 1973/1972	1974 (a)	Variazioni % 1974/1973	1975 (a)	Variazioni % 1975/1974
Piemonte	27,8	130,8		98,2		205,5		47,5		120,6	
Valle d'Aosta	1,2	5,2		5,4		15,6		4,2		17,3	
Lombardia	76,5	199,0		185,4		412,8		131,4		302,4	
Liguria	17,2	55,3		49,3		78,8		21,7		69,0	
Trentino Alto Adige	2,1	11,0		13,6		31,9		15,3		40,0	
Veneto	4,3	15,5		27,7		26,6		21,4		30,0	
Friuli - Venezia Giulia	1,4	12,9		18,5		30,5		16,2		18,2	
Emilia-Romagna	8,0	27,5		33,3		58,6		47,3		108,8	
ITALIA SETTEN- TRIONALE	138,5	457,2	+ 230,1	430,8	- 5,7	860,3	+ 99,7	305,0	- 64,5	706,9	+ 131,7
Toscana	8,0	87,8		77,1		105,3		88,4		99,9	
Umbria	1,3	6,0		8,5		9,3		12,9		18,5	
Marche	3,0	25,4		13,1		19,9		22,2		35,6	
Lazio	83,3	268,3		298,5		568,1		261,1		446,3	
ITALIA CENTRALE	95,6	387,5	+ 305,3	397,2	+ 2,5	702,6	+ 76,9	384,6	- 45,2	600,3	+ 56,0

segue TAB. 1

REGIONI	1961	1971	Variazioni % 1971/1961	1972	Variazioni % 1972/1971	1973	Variazioni % 1973/1972	1974 (a)	Variazioni % 1974/1973	1975 (a)	Variazioni % 1975/1974
Abruzzi	2,0	20,9	12,9	27,2	22,6	41,8					
Molise		1,6	1,9	2,0	1,0	5,3					
Campania	17,7	99,9	104,8	96,1	56,2	77,7					
Puglia	3,4	38,0	48,5	50,9	51,7	82,1					
Basilicata	0,1	1,1	0,7	1,4	2,5	4,7					
Calabria	2,6	20,1	19,6	25,4	26,4	23,7					
Sicilia	15,2	107,5	115,8	144,1	89,0	104,7					
Sardegna	2,0	14,8	22,1	36,5	28,8	51,7					
ITALIA MERIDIO- NALE	43,0	303,9	+ 606,7	326,3	+ 7,3	383,6	+ 17,5	278,2	- 27,5	391,7	+ 40,8
ITALIA	277,1	1.148,6	+ 314,5	1.154,3	+ 0,5	1.946,5	+ 68,7	967,8	- 50,3	1.698,9	+ 75,5

Fonte: Banca d'Italia. Elaborazioni del Banco di Napoli.

(a) I dati relativi al 1974 e al 1975 si riferiscono al totale dei mutui erogati, non essendo possibile la disaggregazione tra beni urbani e beni rustici. L'incidenza di questi ultimi, tuttavia, negli anni trascorsi è risultata quasi insignificante (in media inferiore allo 0,5 per cento).

TAB. 2

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE EROGAZIONI SU BENI URBANI DEGLI
ISTITUTI DI CREDITO FONDIARIO ED EDILIZIO

REGIONI	INCIDENZE PERCENTUALI				
	1971	1972	1973	1974 (a)	1975 (a)
Piemonte	11,4	8,5	10,6	4,9	7,1
Valle d'Aosta	0,5	0,5	0,8	0,4	1,0
Lombardia	17,3	16,1	21,2	13,6	17,8
Liguria	4,8	4,2	4,0	2,2	4,1
Trentino Alto Adige	1,0	1,2	1,6	1,6	2,3
Veneto	1,3	2,3	1,4	2,2	1,8
Friuli Venezia Giulia	1,1	1,6	1,6	1,7	1,1
Emilia Romagna	2,4	2,9	3,0	4,9	6,4
ITALIA SETTENTRIONALE	39,8	37,3	44,2	31,5	41,6
Toscana	7,6	6,7	5,4	9,1	5,9
Umbria	0,5	0,7	0,5	1,3	1,1
Marche	2,2	1,1	1,0	2,3	2,1
Lazio	23,4	25,9	29,2	27,0	26,3
ITALIA CENTRALE	33,7	34,4	36,1	39,7	35,3
Abruzzi	1,8	1,1	1,4	2,3	2,4
Molise	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3
Campania	3,7	9,0	4,9	5,8	4,6
Puglia	3,3	4,2	2,6	5,4	4,8
Basilicata	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3
Calabria	1,8	1,7	1,3	2,7	1,4
Sicilia	9,4	10,0	7,4	9,2	6,2
Sardegna	1,3	2,0	1,9	3,0	3,0
ITALIA MERIDIONALE	26,5	28,3	19,7	28,7	23,1
Totale Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Banca d'Italia. Elaborazioni del Banco di Napoli.
(a) Cfr. nota alla Tabella 1.