

5

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 OTTOBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORESTE LODIGIANI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

Audizione del dottor Sergio Grimaldi, Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri e del dottor Giovanni Sacco direttore generale del Ministero del tesoro.

PRESIDENTE. Ringrazio il dott. Grimaldi e il dottor Sacco per l'incontro di stamane. Questo aspetto dell'indagine conoscitiva che sta svolgendo la Commissione è da noi ritenuto molto importante, perché crediamo di poter acquisire, con completezza di informazioni, dati che di norma non sono mai stati oggetto di attenzione e di riflessione politica.

Penso che, come abbiamo fatto in altre circostanze, converrà che da parte vostra, con la migliore sintesi possibile, ci sia una esposizione generale dei dati che sono in vostro possesso. Potranno poi essere consegnate anche delle memorie alla Commissione. A questo proposito, ritengo utile avere un elenco delle operazioni di mutuo che sono state attivate attraverso i vostri uffici con la loro ripartizione geografico-territoriale e l'indicazione degli operatori. Credo infatti sia utile per la Commissione acquisire anche questo elemento perché ci aiuterà a capire la portata e la qualità dell'intervento del Fondo. Non abbiamo bisogno di chiedere questo dato laddove abbiamo di fronte la legge n. 457, il piano decennale. Non ci interessa avere degli elenchi degli operatori le cui generalità e le cui caratteristiche sono definite da una legge del Parlamento. Invece, in questo caso, anche la qualità degli operatori potrà farci capire meglio la qualità dell'intervento, l'opportunità o

meno che certi regolamenti del Fondo prevedano interventi di certe dimensioni, in modo da escludere una parte del mondo complesso che si occupa di attività edilizia nel nostro paese. Lascio, quindi, la parola a chi di voi ritiene di prenderla per primo.

SERGIO GRIMALDI, *Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri.* Signor presidente, se lei è d'accordo farei una breve illustrazione su come è nato il Fondo e cosa significa. Il Fondo di ristabilimento per le eccedenze di popolazione e per i rifugiati nazionali è stato promosso nell'immediato dopoguerra, appunto per aiutare gli Stati membri a risolvere i problemi che i profughi nazionali comportavano per le loro società ed i problemi che soprattutto la Germania aveva per l'esodo di massa di popolazione dalle sue regioni orientali. Il Fondo ha svolto questa funzione per alcuni anni in maniera abbastanza efficiente. Devo dire subito che non tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa erano divenuti membri del Fondo, anzi solo una minoranza aveva accettato di creare questo strumento particolare nato appunto da un'accordo parziale.

Risolto in gran parte il problema dei rifugiati nazionali, i compiti del Fondo si sono andati adattando alle nuove esigenze espresse dalla società europea e quindi si sono andati in un certo modo estendendo; il Fondo ha conosciuto negli ultimi anni un incremento di interesse, a seguito del quale parecchi Stati membri del Consiglio d'Europa che non ne facevano parte sono entrati in questo organismo (Norvegia, Svezia e Danimarca). Adesso fanno parte del Fondo tutti i paesi membri del

Consiglio d'Europa tranne la Gran Bretagna, l'Irlanda, l'Austria e un paese non membro del Consiglio d'Europa, la Santa Sede.

In sintesi, i settori in cui il Fondo opera attualmente in Italia sono il finanziamento di centri di formazione professionale, il finanziamento di attività imprenditoriali nel settore primario e secondario che crei posti di lavoro permanenti e la costruzione di alloggi per i lavoratori; questi tre settori si ritiene servano a fissare la popolazione che altrimenti potrebbe essere spinta all'esodo. Il Fondo è nato con un capitale proprio, in parte versato e in parte sottoscritto da altri Stati, di entità molto modesta; in seguito ha incrementato i suoi mezzi prendendo a prestito dei capitali sui mercati delle varie divise, in una proporzione che si aggira su un rapporto di uno a quindici. Ha proceduto per due volte ad un aumento di capitali per far fronte alle aumentate esigenze. Tanto per dare un'idea della dimensione del Fondo dirò che il rapporto tra la dimensione del Fondo stesso e la dimensione della Banca europea degli investimenti è di uno a diciassette. Mi fermo qui con questa mia illustrazione preliminare.

PRESIDENTE. Questo significa che il dottor Sacco fornirà gli altri elementi, cioè quelli relativi alla gestione?

SERGIO GRIMALDI, Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri. Ora posso fornire qualche dato semplicemente sul volume di operazioni che il Fondo ha compiuto con l'Italia: nel 1974 e nel 1975 l'Italia non ha chiesto nessun prestito al Fondo di ristabilimento; nel 1976 ha chiesto ed ottenuto prestiti per poco più di otto milioni e mezzo di dollari; nel 1976 è stata approvata la legge che concedeva la garanzia dello Stato sulle variazioni dei tassi di cambio e in conseguenza abbiamo avuto un incremento notevole, e molto rapido, del volume delle nostre richieste di prestiti; nel 1980 sono stati approvati 52 progetti italiani per oltre 675 milioni di dollari. Di questi 52

progetti, 20 riguardavano l'edilizia per un importo di oltre 452 milioni di dollari. Sono stati versati 97 milioni di dollari all'Italia, di cui 75 per gli alloggi e così via con un incremento notevole anno per anno.

PRESIDENTE. I dati che lei ci ha dato sono comunque disaggregati per la parte che riguarda l'edilizia, che è oggetto specifico del nostro lavoro?

SERGIO GRIMALDI, Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri. Certamente.

GIOVANNI SACCO, Direttore generale del Ministero del tesoro. Cercherò di essere il più esauriente possibile. Sto comunque preparando i dati che riguardano il volume totale delle operazioni espresse in lire, sia per gli impegni sia per le erogazioni, geograficamente disaggregati per settore e mi riservo di far pervenire l'elenco completo di tutte le operazioni fatte con i beneficiari dei prestiti.

In particolare, c'è da dire che dal 1976 – i dati che ora citerò vanno dal 1976 al 1983 compreso, mentre i più recenti sono in corso di elaborazione, e magari aggiungerò una tabella suppletiva – cioè dal momento in cui è entrata in vigore la legge 30 novembre 1976, che accorda la garanzia di cambio totale alle operazioni del Fondo, abbiamo avuto 1.686,618 miliardi di lire, come dato totale. Nei primi anni, praticamente il 74 per cento di questa esposizione del Fondo verso l'Italia è andato all'edilizia per il motivo molto semplice che inizialmente il Fondo di ristabilimento ha un po' posto l'accento su questo settore. Infatti obiettivo del Fondo è quello di risolvere i problemi creati dall'eccesso di popolazione ed uno di questi problemi è proprio quello della mancanza di alloggi, oltre a quello di dare ai beneficiari la possibilità di avere una occupazione. Quindi essenzialmente ci si è indirizzati verso quel settore anche per una questione di politica finanziaria perché, come ella sa, in Italia operano diverse organizzazioni finanziarie inter-

nazionali che coprono settori più specifici riguardanti le attività produttive e le infrastrutture, mentre un settore che rimaneva scoperto dalla possibilità di accedere a fondi finanziari esteri multinazionali era proprio quello dell'edilizia.

Nel periodo, in totale, si può affermare che il 62,42 per cento dei finanziamenti approvati si riferisce all'edilizia, il 20,98 per cento all'industria ed il 16,60 per cento ad altri settori. Quindi, il 62,42 per cento all'edilizia, con la punta massima del 74 per cento toccata nel 1979. L'area maggiormente interessata nei primi anni è stata quella dell'Italia centrosettentrionale, con una concentrazione del 24,54 per cento degli interi impegni nell'Emilia Romagna, con il 14 per cento all'edilizia. Veniamo quindi alle erogazioni. Nello stesso periodo di otto anni abbiamo avuto erogazioni per 1.197,911 miliardi di lire: c'è quindi questo divario tra erogazioni ed impegni, in modo che al 30 dicembre 1983 rimaneva da finanziare un saldo di 488.717 miliardi, di cui 37,89 per progetti recenti in attesa di finanziamento, 451,628 miliardi per progetti in corso di finanziamento, mentre i progetti chiusi ammontavano a 575 miliardi di lire.

La composizione valutaria di questi prestiti inizialmente mostra una prevalenza del marco tedesco per il 47,19 per cento e del franco svizzero per il 30,12 per cento; per cui tra tutte e due le valute si arrivava quasi all'80 per cento delle valute impiegate.

Nel 1980, che è stato l'anno di maggiore impegno in Italia, si è avuto uno squilibrio molto rilevante perché lo *stock* dei progetti che restavano da finanziare ammontava circa a 807.998 miliardi di lire. Questo fatto ha destato delle preoccupazioni, perché non c'era una corrispondenza diretta tra le possibilità immediate e reali di finanziamento del Fondo e gli impegni. Si tenga presente che le capacità di erogazione del Fondo sono di circa 200-250 miliardi di lire l'anno per quanto riguarda l'Italia, perché, mentre nei primi anni c'è stato un 70-75 per cento di erogazione dei prestiti da parte del Fondo verso l'Italia, man mano si è avuto un

maggiore equilibrio tra i paesi membri, e ci si è assestati attorno ad una media del 40 per cento delle erogazioni totali, che ammontano a circa 500 milioni di dollari. A questo assestamento delle capacità erogative del Fondo rispetto agli impegni si è pervenuti adottando una risoluzione nel 1981, con la quale sono stati rivisti i criteri operativi del Fondo stesso. Nello statuto c'è, infatti, una norma piuttosto generica che, come le dicevo, ammette alla possibilità di finanziamento del Fondo tutte le iniziative che mirano alla riduzione degli squilibri creati dagli effetti di popolazione e quindi che consentono di operare nei diversi settori. Però a seguito del grosso squilibrio che si era venuto determinando tra impegni e risorse immediatamente spendibili, il Fondo ha ritenuto opportuno adottare una disciplina, il cui succo è il seguente: priorità assoluta a tutte le iniziative da realizzare in zone colpite da calamità naturali (questo è l'aspetto fondamentale), solo dopo a tutte le attività che riguardino la possibilità di creare posti di lavoro (attività produttive, piccole e medie industrie, artigianato), alle attività dirette alla formazione professionale, alle infrastrutture che consentano di potenziare le iniziative di sviluppo di determinate regioni e poi tutte alle varie forme possibili di edilizia sociale nel senso in cui la intendiamo noi in sede nazionale, come edilizia economica e popolare, oppure come realizzazione di edilizia a basso costo e destinata a nuclei di una certa importanza, situata in zone di sviluppo come il Mezzogiorno oppure in zone depresse dell'Italia centro-settentrionale.

Sulla base di questo modo di ragionare e di operare, anche all'interno sono state selezionate le domande di prestito da inviare al Fondo e si è accelerato il ritmo dei finanziamenti in modo di poter ridurre le discrepanze. Siamo arrivati oggi come oggi ad ottenere uno *stock* medio di giacenza di 500 miliardi di lire. Praticamente, uno *stock* operativo deve essere sempre mantenuto anche per esigenza di bilancia dei pagamenti, nel senso che si tratta di una organizzazione internazio-

nale che fornisce delle risorse al nostro paese senza chiedere contropartite di politica economica e generale, di modo che in caso di squilibri eccessivi nella bilancia dei pagamenti e nel caso sorgano problemi valutari in genere, è sempre possibile mobilitare immediatamente un certo volume di risorse (poi spiegherò il perché di questo meccanismo). È stato ritenuto che il livello ottimale da mantenere stabile sia di 500 miliardi di lire, con un *turn-over* di 250-350 miliardi di lire.

La preoccupazione costante del Tesoro è stata quella di limitare il più possibile l'onere della garanzia di cambio e di evitare che si formino delle giacenze presso il sistema bancario nazionale. Per quanto riguarda il primo aspetto, cioè per limitare il rischio di cambio, siamo arrivati ad ottenere una diversificazione valutaria dei prestiti, in modo tale da avere due monete, delle quali una è l'ECU. Tra l'altro, la diversificazione valutaria ha consentito di poter avvicinare notevolmente i costi di questa operazione di prestigio a quelle delle operazioni di prestito agevolato con risorse nazionali.

L'ultima emissione che è stata effettuata nell'inverno-primavera di quest'anno ha riguardato due monete, il marco tedesco e l'ECU. Le condizioni di offerta dell'ECU erano le seguenti: tasso d'interesse 11,125 per cento, dieci anni di durata, sette anni di preammortamento e prezzo di emissione pari al 97,25 per cento. Con il marco tedesco abbiamo avuto un tasso di offerta dell'8,375 per cento, dieci anni di durata, cinque di preammortamento e prezzo di emissione pari al 96 per cento. Noi abbiamo operato una composizione valutaria finale per i beneficiari nel modo seguente: per le regioni del centro-nord, la composizione è formata dal 60 per cento di ECU e dal 40 per cento di marchi tedeschi, in modo di poter ottenere un costo medio del prestito del 10,25 per cento; per le regioni del Mezzogiorno, la composizione prevede il 30 per cento di ECU e il 70 per cento di marchi tedeschi, in modo da avere un costo medio del 9,20 per cento. C'è quindi già uno scarto tra nord e sud. I costi medi

vanno incrementati di tre punti dalle spese che sono rimosse dagli istituti bancari intermediari (2 per cento circa) e da un punto che è costituito dall'attualizzazione degli oneri di garanzia e degli oneri pari allo 0,30 per cento che per ogni operazione prende l'Ufficio italiano dei cambi. In conclusione, i costi medi sono stati per il centro-nord del 13,25 per cento e per il sud del 12,20 per cento. Si tratta di un costo che interessa una certa fascia di utenza, essenzialmente quella che beneficia dell'edilizia convenzionata non dell'edilizia sovvenzionata. Parlo di edilizia, perché il 70 per cento delle operazioni è costituito da prestiti edilizi e quindi il discorso è incentrato su quell'aspetto. La preoccupazione, fra l'altro, è stata quella di intervenire in una fascia in cui non erano disponibili risorse nazionali. Infatti nella fascia inferiore con l'edilizia sovvenzionata sono disponibili risorse nazionali, che mancano nella fascia di redditi medio-alti, che non dava la possibilità di poter accedere alla casa a prezzi contenuti e a costi relativamente bassi.

Il costo della garanzia dei cambi è andato logicamente aumentando di anno in anno. Espongo le cifre: nel 1978 abbiamo avuto a vantaggio del Tesoro 224 milioni circa, perché si trattava dei primi anni, abbiamo avuto poche operazioni e abbiamo avuto il dollaro a favore, poiché era a circa 800 lire. Non abbiamo avuto grossi problemi, quindi, per le operazioni del 1976-1977 che sono venute a maturazione nel 1978.

L'Ufficio italiano dei cambi, al momento in cui l'operatore deve rimborsare una quota di interessi o di capitale all'estero, interviene e applica lo stesso tasso di interesse stabilito nel momento in cui il prestito è stato ricevuto, con un 2 per cento di aumento o di diminuzione; alla fine dell'anno effettua il conteggio di tutte le operazioni effettuate attraverso questa legge e il Ministero del tesoro paga la differenza nell'esercizio finanziario successivo. Noi non possiamo conoscere la situazione all'inizio dell'anno oppure operazione per operazione: la conosciamo solo a consuntivo, a fine anno.

Le prime operazioni sono maturate nel 1978 e hanno avuto questo saldo positivo; dal 1979 fino all'anno scorso abbiamo avuto saldi tutti negativi: nel 1979 133.876.616, nel 1980 2.736.880.772, nel 1981 31.304.150.176, nel 1982 65.932.625.111, nel 1983 101 miliardi e 200 milioni. In pratica, abbiamo un totale di 202 miliardi, di cui circa 100 all'edilizia, secondo un calcolo non preciso e secondo una indicazione di massima che possiamo verificare.

PRESIDENTE. Naturalmente questo va calcolato anche in proiezione sugli esercizi futuri, quindi, *grosso modo*, per circa dieci anni.

GIOVANNI SACCO, *Direttore generale del Ministero del tesoro*. Esattamente. Poiché le condizioni medie di durata dei prestiti sono di dieci anni e abbiamo iniziato ad operare nel 1976, avremo alla fine del 1986 il primo consuntivo delle operazioni estinte, da cui potremo tirare le conclusioni. Oggi come oggi, abbiamo solo dati riferiti al volume delle pratiche di ammortamenti fatti.

PRESIDENTE. Avendo fatto le ultime operazioni in ECU e in marchi il rischio di cambio dovrebbe essere quasi vicino allo zero.

GIOVANNI SACCO, *Direttore generale del Ministero del tesoro*. No, perché risulta dalla composizione valutaria di tutte le operazioni fatte che c'è una certa preponderanza del franco svizzero, che è soggetto ad una grossa rivalutazione; inoltre abbiamo utilizzato anche lo yen per diversificare un po', mentre l'ECU serve a stabilizzare i piani di finanziamento.

PRESIDENTE. Il rischio di cambio è totalmente a carico dello Stato?

GIOVANNI SACCO, *Direttore generale del Ministero del tesoro*. No, perché c'è una fascia di un 2 per cento in più o in meno che resta a carico dei beneficiari; se è in

più, lo paga il Tesoro, se è in meno è a vantaggio del Tesoro.

PRESIDENTE. In effetti, il costo reale delle operazioni di mutuo è intorno al 15 per cento, dando per scontato un non forte rischio di cambio.

GIOVANNI SACCO, *Direttore generale del Ministero del tesoro*. Il costo reale si aggira fra il 13 e il 15 per cento. L'altro aspetto, perché questo è l'aspetto valutario del contenimento del rischio, è di evitare il formarsi di giacenze presso il sistema bancario. Abbiamo praticamente concordato con il Fondo una procedura di questo genere: al momento in cui viene autorizzato dal Tesoro il finanziamento di un dato progetto, il Fondo di ristabilimento fa un versamento direttamente all'Ufficio italiano cambi in un fondo apposito intrattenuto fra il Tesoro e lo stesso Ufficio cambi. Queste somme vi rimangono per un periodo massimo di tre mesi, durante il quale lo Stato non paga nessuna garanzia, perché non vi è alcuna conversione in altra valuta. Fra il Fondo di ristabilimento e l'Ufficio italiano cambi si è convenuto un tasso di interesse uguale a quello pagato per i depositi in eurovaluta; ugualmente rimane a carico del beneficiario finale lo scarto dovuto al fatto che vengono superati i tre mesi. Attualmente non si stanno verificando ritardi, perché l'Ufficio italiano cambi effettua la conversione al momento in cui viene fatto il contratto condizionato dagli istituti bancari; normalmente, fra il contratto condizionato e la possibilità materiale di erogazione ai beneficiari passano trenta giorni. Abbiamo avuto in questo modo un certo snellimento nelle operazioni. Il sistema bancario ha ridotto le sue pretese e abbiamo stabilito una certa procedura di controllo sugli *spreads* in modo che ci informino periodicamente sulle condizioni che praticano ed un certo equilibrio si è raggiunto.

L'altro aspetto di riequilibrio per quanto riguarda l'assetto geografico e settoriale è determinato dal fatto che ci sta orientando maggiormente verso i pro-

getti comportanti la creazione di posti di lavoro stabili e quindi di attività produttive, cercando di ridurre gli interventi nell'edilizia, o quanto meno di concentrarli nelle aree ad alta tensione abitativa. Infatti, il criterio predominante ultimamente è quello di concentrarsi non tanto verso interventi a tappeto nel territorio nazionale, specialmente nei piccoli comuni dove è difficile poter stimare le deficienze abitative, quanto verso le grandi aree e quei comuni stabiliti nel decreto-legge del settembre 1984 e in particolare Ancona e in alcuni comuni della Campania, Basilicata e Umbria che sono stati dichiarati zone colpite da calamità naturale.

Dai dati che ho fornito potete avere un quadro abbastanza preciso della situazione; mi riservo inoltre di farvi pervenire uno elenco dettagliato delle operazioni compiute.

SERGIO GRIMALDI, *Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri*. Vorrei aggiungere qualcosa all'esposizione fatta dal dottor Sacco, per quanto riguarda la necessità di evitare delle giacenze delle somme prestate dal Fondo di ristabilimento negli istituti bancari italiani. Il Ministero degli affari esteri, d'intesa col Ministero del tesoro, ha pensato di porre in essere un sistema preventivo: noi inoltriamo al Fondo da parecchi anni esclusivamente progetti completi, realizzabili in tempi brevi; in secondo luogo, vorrei dire che il Ministero degli affari esteri è soddisfatto della nostra azione nei confronti del Fondo di ristabilimento, in quanto è da ritenere un successo in qualche misura eccezionale riuscire a ottenere dal 40 all'80 per cento dei prestiti che annualmente il Fondo concede ai 19 paesi membri. Tanto più rilevante mi sembra questo risultato, in quanto sul piano internazionale abbiamo l'opposizione di taluni paesi che in linea di principio non sono favorevoli all'erogazione di prestiti in Italia, in quanto ritengono che il Fondo dovrebbe accentuare il suo aiuto ai paesi mediterranei più poveri, invece che all'Italia. Secondo un certo

settore politico all'interno del Consiglio d'Europa si dovrebbero piuttosto privilegiare paesi come la Turchia, il Portogallo o Cipro piuttosto che l'Italia. Si dovrebbe fare del Fondo un organismo simile ad una agenzia di sviluppo che badi soltanto alla rilevanza sociale dei programmi presentati, piuttosto che un organismo finanziario a fini sociali che, come attualmente accade, presta attenzione all'aspetto sociale, ma anche all'aspetto economico dei vari programmi. Abbiamo resistito a questa tendenza, nel senso che abbiamo sempre dichiarato di essere favorevoli ad una estensione delle operazioni del Fondo e ad una accentuazione del suo aspetto sociale, però per fare questo occorre che il Fondo abbia i mezzi necessari per i suoi obiettivi. Occorre fornire al Fondo di ristabilimento capitali in misura maggiore che per il passato. *Rebus sic stantibus*, riteniamo che il Fondo debba rispettare il *modus procedendi* osservato fino ad ora, senza mutarlo.

Riteniamo che il nostro successo – mi richiamo alle osservazioni che facevo prima – sia dovuto in maggiore misura al fatto che siamo in grado di presentare progetti economicamente sani e socialmente utili che possono essere realizzati subito.

PRESIDENTE. Rivolgo il mio ringraziamento al ministro Grimaldi e al dottor Sacco e formulo subito qualche domanda, riservandomi poi di dare la parola a quei colleghi che avessero anch'essi domande da rivolgere.

Sarebbe importante conoscere qualcosa di più in ordine ai regolamenti per l'accesso a queste risorse, argomento del quale non c'è stata finora occasione di parlare. In secondo luogo vorrei sapere quale controllo vi sia, se vi sia e se sia previsto, sul destinatario finale degli alloggi. Naturalmente le nostre domande sono rivolte soltanto al comparto edilizio e non ad altri settori di finanziamento che in questa sede non ci interessano. Vorrei sapere se vi sia un controllo, ad esempio, sui redditi familiari degli utenti finali, se gli operatori diano garanzie o

informazioni al riguardo ed in che modo queste vengano controllate.

C'è poi una osservazione, che è anche una obiezione, che mi pare venga spontanea dalla lettura di una delle tabelle che ci avete consegnato. Ho l'impressione che i criteri che sono stati esposti, e che a grandi linee mi erano già noti, non combacino con le cifre di consuntivo al 1983. Cito solo un dato: su 1.686 miliardi di operazioni ad oggi avviate, vediamo che 10 miliardi sono stati attribuiti territorialmente alla Liguria, 18 alla Lombardia e 413 all'Emilia che, pure, non ha caratteristiche sociali molto diverse e nella quale, conformemente a quanto accaduto in Liguria e in Lombardia, non ci sono stati terremoti. Cito solo questo dato per non sviluppare una analisi che diventerebbe troppo puntigliosa.

GIOVANNI SACCO, *Direttore generale del Ministero del tesoro*. I regolamenti dell'accesso, signor presidente, possono essere riassunti come segue: vi sono dei soggetti abilitati a poter accedere ai prestiti del Fondo e questi devono presentare un progetto ben definito, rispondente alle caratteristiche che le avevo accennato, fornendo le informazioni più ampie possibili sia sulla natura giuridica del realizzatore del progetto, sia sul tipo di iniziativa che si intende realizzare, sia sul piano di finanziamento che è alla base del progetto, sia sulle garanzie finanziarie necessarie perché non si creino problemi di rimborso. Come diceva il ministro Grimaldi, finora si è cercato di controllare al massimo che si trattasse di iniziative serie, che dessero affidamento di essere portate a termine, che avessero dotazione finanziaria adeguata e che non fossero ad uno stato di avanzamento superiore al 25 per cento del costo totale di investimento al momento della presentazione della domanda al Ministero del tesoro ed a quello degli affari esteri. Tra la presentazione della domanda ed il momento di trasmissione a Strasburgo e, quindi, di esame da parte del consiglio di amministrazione del Fondo, intercorrono sempre quattro o cinque mesi, perché è necessario disporre

di un po' di tempo per l'istruttoria preliminare necessaria ad accertare la veridicità di quanto affermato; passa poi un altro mese e mezzo in cui la stessa istruttoria è fatta a Strasburgo dalla Commissione per la popolazione, la quale se trova elementi di dubbio chiede direttamente agli interessati la documentazione necessaria. Contemporaneamente alla presentazione del progetto, c'è l'altra istruttoria fatta da Tesoro per quanto riguarda gli aspetti finanziari dell'operazione stessa e la possibilità di autorizzare l'operazione di prestito e di concedere la garanzia di cambio, presupposto fondamentale perché praticamente (e questo mi porta alla questione del controllo) possa scattare la garanzia di cambio e possa essere autorizzata l'operazione è che ci sia l'approvazione da parte del Fondo di ristabilimento. Questa approvazione comporta un controllo, come dicevo, non solo degli aspetti finanziari ma anche di quelli sociali, infatti la Divisione della popolazione del Consiglio d'Europa fa una esplicita dichiarazione al consiglio di amministrazione in cui dice che il progetto risponde alle caratteristiche sociali. Questo costituisce il presupposto base, c'è poi una clausola di controllo: nei singoli contratti di prestito è previsto esplicitamente un controllo da parte del Fondo di ristabilimento per mezzo di informazioni che vengono date ogni sei mesi da parte degli operatori. Noi poi rivolgiamo un controllo indiretto che si concretizza in questo: siccome i progetti vengono finanziati per *tranches* successive, prima che venga attribuita una seconda *tranche*, si accerta che siano stati realizzati i lavori almeno per il 70 per cento, che sia stata assorbita la *tranche* precedente e che non ci siano problemi nel compimento del progetto.

Per quanto riguarda il controllo della destinazione finale, noi non lo facciamo perché esula dai nostri compiti e per clausola contrattuale lo deve fare il Fondo di ristabilimento, che ha addirittura istituito un servizio di controllo - non so se ci siano state delle visite in Italia, ma c'è questa possibilità -. Noi come amministrazione dello Stato, non svolgiamo

controlli ma nulla impedisce che, se ci sono dubbi e problemi, possiamo interessare gli uffici tecnici erariali per una indagine *in loco*. Comunque tenga presente che la rispondenza del parametro di riferimento per vedere la validità sociale di questo tipo di edilizia è quella che dicevo prima: è una edilizia sociale destinata essenzialmente alle zone di sottosviluppo, a basso costo, che deve andare a famiglie con reddito minimo o molto numerose.

PRESIDENTE. Il livello di questo reddito non è stabilito ?

GIOVANNI SACCO, Direttore generale del Ministero del tesoro. Non lo è: si prende il livello italiano della fascia per l'edilizia sovvenzionata, ma tengo a sottolineare che il riferimento al reddito non è un criterio specifico. Certo, tutto può sempre essere migliorato e una raccomandazione specifica da parte del Parlamento in questo senso servirebbe a disciplinare meglio le cose.

Va, comunque, sempre tenuto presente che per statuto i prestiti del Fondo vanno a coprire un vuoto di risorse. Infatti il Ministero degli affari esteri, l'amministrazione italiana, fa una dichiarazione in cui dice che per finanziare quel tipo di progetto non esistono altre risorse paragonabili, nel senso che non possiamo mandare avanti progetti finanziabili di edilizia sovvenzionata, in quanto c'è la possibilità di accedere ad altre risorse. Possiamo dire tranquillamente che per l'edilizia convenzionata c'è una mancanza di risorse, perché il costo delle risorse interne è certamente superiore a quello che viene reso possibile dal ricorso al fondo di ristabilimento. Sono queste le due discriminanti entro le quali ci muoviamo. Noi andiamo a coprire un vuoto, e allora occorre stabilire un criterio di orientamento sia da parte del Fondo di ristabilimento, sia da parte dell'amministrazione italiana: cerchiamo il più possibile - non si sono verificati casi nell'edilizia - di evitare cumuli di risorse. Evitiamo in altri termini che il prestito del

Fondo di ristabilimento venga cumulato con altri tipi di sovvenzioni o agevolazioni ottenibili su un piano nazionale dalle regioni o dallo Stato. Il Fondo di ristabilimento interviene al massimo per il 40 per cento del costo dell'abitazione che deve rimanere non cumulabile con altre risorse a carattere agevolativo. Infatti, è vero che il rischio di cambio non rappresenta una agevolazione diretta dello Stato, ma è comunque una agevolazione indiretta e in ogni caso, economicamente, è sempre una agevolazione.

Per quanto riguarda la diversificazione territoriale, fin dal primo periodo c'è stata una grossa difficoltà perché ci siamo trovati di fronte purtroppo all'impossibilità di avere dei progetti da altre regioni: pur avendo interessato le Camere di commercio, le associazioni di categoria e del mondo bancario, di fatto siamo riusciti ad avere dei progetti provenienti dalle organizzazioni di cooperative a carattere nazionale dell'Emilia-Romagna (ho parlato prima della prevalenza che si è avuta per l'Emilia-Romagna) e più dall'Italia centro-settentrionale che dal Mezzogiorno. Per le attività produttive è stata veramente irrilevante l'attività delle imprese meridionali, anche perché la Cassa per il Mezzogiorno era concorrenziale in certe iniziative.

PRESIDENTE. La mia domanda non era tanto tesa a capire gli squilibri nord-sud come grandi aree, si tratta di fenomeni che mi sono noti e del resto se il Fondo richiede una determinata documentazione e questa non viene prodotta, non c'è verso di attivare il Fondo stesso. La mia domanda era tesa a chiarire come mai ci sono dati tanto disomogenei al nord, in presenza di richieste al Fondo che probabilmente hanno avuto la stessa intensità.

GIOVANNI SACCO, Direttore generale del Ministero del tesoro. Inizialmente la maggior parte delle richieste è pervenuta dall'Emilia-Romagna; poi è cominciata la diversificazione verso la Liguria, la Lombardia, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia. Anche l'Umbria ha avuto dei fondi. Oc-

corre tener presente che si tratta di un meccanismo che adesso sta cominciando a prendere corpo e consistenza. Inizialmente si è trattato di una questione di organizzazione delle cooperative e occorre riconoscere che l'organizzazione esistente nell'Emilia-Romagna non esiste in altre parti.

SERGIO GRIMALDI, *Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri*. Vorrei rispondere all'altro quesito relativo ai requisiti necessari per la presentazione dei progetti al Fondo di ristabilimento. A tal fine noi chiediamo tutta una serie di documenti, che debbono provare sia l'interesse sociale dei progetti, sia la solidità economica di essi. Non voglio tediare la Commissione con la lettura della serie dei documenti necessari. Vorrei far presente, per quanto riguarda la questione dei controlli, che la presentazione dei documenti rende possibile una verifica sia della solidità economica dei progetti, sia dell'aspetto sociale di essi.

Dal punto di vista della solidità economica, a tutte le persone giuridiche e fisiche che presentano una domanda di prestito noi chiediamo una valida cauzione bancaria, nonché la dichiarazione di un istituto bancario che faccia fede sulla capacità della persona giuridica di realizzare il programma per il quale presenta domanda di prestito al Fondo.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, chiediamo alle società cooperative di farci conoscere la composizione dei soci, nonché la condizione sociale dei futuri assegnatari degli alloggi. Nel caso ci sia un dubbio sulla condizione sociale di questi futuri assegnatari, noi domandiamo di conoscere anche il loro reddito annuale. In qualche caso abbiamo anche respinto dei progetti - si è trattato di tre o quattro casi - in quanto ritenevamo che gli associati alle cooperative non fossero in condizioni tali di avere bisogno dell'ausilio del prestito del Fondo.

La nostra impostazione naturalmente è quella di aiutare non solo le persone indigenti o a redditi più bassi, ma anche le persone che sono di condizioni mode-

ste o medie (operai, impiegati e funzionari dello Stato, impiegati dell'industria privata e così via).

Per quanto riguarda la distribuzione geografica dei prestiti, credo che attraverso una disaggregazione per anni possiamo verificare che l'incidenza della Liguria o dell'Emilia-Romagna nell'acquisizione dei prestiti è caduta in maniera drastica negli ultimi anni. In particolare credo che l'Emilia-Romagna abbia avuto delle percentuali modestissime di prestiti in questi ultimi tre o quattro anni, soprattutto da quando è stato stabilito di riservare i prestiti stessi alle aree riconosciute depresse dalla legislazione nazionale.

ALFREDO COMIS. Vorrei agganciarci all'ultima domanda rivolta dal presidente per chiedere la composizione della commissione che esamina i progetti e, quindi, formula la graduatoria dei progetti e se esiste una dimensione minima affinché i progetti stessi possano essere finanziati.

SERGIO GRIMALDI, *Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri*. I progetti vengono esaminati dal Ministero degli affari esteri, d'intesa con quello del tesoro, tenendo informato il Ministero dei lavori pubblici, la regione interessata, il comune in cui il progetto deve essere realizzato. Per progetti di dimensioni normali e che rispondono particolarmente a criteri normali, non viene chiesto un assenso esplicito da parte delle altre amministrazioni.

Debbo precisare che l'amministrazione italiana e il Fondo di ristabilimento non hanno mai respinto nessun progetto che rispondesse ai criteri stabiliti e dal Fondo stesso e in sede ministeriale, da parte dell'amministrazione italiana, hanno respinto invece tutti i progetti che non rispondevano a questi criteri. In altri termini, non c'è una cernita, non c'è l'accettazione di un progetto e la reiezione di un altro, se tutti presentano la documentazione e hanno i requisiti richiesti.

L'altra questione rappresenta un punto dolente. Il Fondo naturalmente preferisce progetti che abbiano una dimensione non troppo piccola, perché il costo di operazioni di questa natura per il Fondo stesso aumenta. Questa è stata la posizione del Governo italiano, che cioè sia obiettivo del Fondo aiutare piccoli operatori, perché il Fondo è nato per venire in ausilio dell'emigrazione e per prevenire chi voglia emigrare. Riteniamo che la vocazione del Fondo sia di operare a favore anche delle piccole cooperative, anche se siamo coscienti delle difficoltà che questo potrebbe arrecare al Fondo.

PRESIDENTE. Non c'è una soglia minima ?

SERGIO GRIMALDI, Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri. No, poiché abbiamo tenuto come amministrazione italiana a permettere l'accesso a questo Fondo a piccoli operatori per il versante dell'edilizia e soprattutto delle attività produttive, come quella agricola in cui i prestiti richiesti hanno dimensioni molto ridotte.

PRESIDENTE. Perciò nel settore edilizio non c'è una soglia minima di intervento ?

SERGIO GRIMALDI, Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri. No, non c'è.

PRESIDENTE. In chiusura, unitamente alla documentazione che già vi abbiamo richiesto, vorremmo avere anche una copia del regolamento del Fondo. Inoltre vorrei chiedere al dottor Sacco un altro dato. Nella nostra indagine conoscitiva non soltanto cerchiamo di acquisire una informazione completa, ma desideriamo fare una comparazione possibilmente intelligente dei dati raccolti per valutarne il rapporto costi-benefici.

Da questo punto di vista penso sia utile per la Commissione avere questo dato: nel settore edilizio, sulla base dei cantieri attivati fino a questo momento, calcolato il numero degli alloggi realizza-

ti e in corso di realizzazione, dovrebbe essere valutata l'incidenza del costo fino ad oggi sopportato dal Tesoro per il rischio di cambio e la sua proiezione fino alla data finale di ammortamento dei prestiti. Questa previsione vale come tutte le previsioni perché potremmo guadagnare sulle altre valute nel rapporto di cambio; ma immaginando di avere il *trend* ipotizzato nella relazione previsionale e programmatica del Governo ci limitiamo a richiedere la valutazione, sulla base dei programmi e della previsione dei costi che saranno sopportati, dell'incidenza del costo per alloggio. Questo è fondamentale per capire se questo meccanismo è per la collettività italiana più o meno interessante, in modo da sapere se è il caso di incentivare operazioni di questo genere.

SERGIO GRIMALDI, Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri. Se posso fare un passo indietro, avrei dimenticato - in relazione alla sua richiesta sull'esame dei singoli progetti - di dire che in effetti il Ministero degli affari esteri assume dirette informazioni su tutti i richiedenti prestiti, cioè sui soggetti giuridici.

PRESIDENTE. Però i soggetti giuridici possono essere una cosa diversa dagli utilizzatori finali dell'operazione; soggetti giuridici possono essere l'ISPREDIL, un consorzio qualsiasi, l'ITALSTAT o la Lega delle cooperative, ma il problema è di sapere se alla fine di quell'alloggio beneficerà un proprietario di casa o meno.

SERGIO GRIMALDI, Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri. Vorrei precisare che il Ministero degli affari esteri chiede informazioni sugli utilizzatori finali di questi prestiti, non soltanto sui grandi consorzi, ma anche sui privati e sulle persone giuridiche.

PRESIDENTE. Questo è molto interessante; voi perciò sareste già nella condizione di collaborare con il CER al fine di costituire l'anagrafe dell'utenza.

GIOVANNI SACCO, *Direttore generale del Ministero del tesoro*. In effetti il punto fondamentale è che si deve evitare che si crei la possibilità di avere doppi alloggi.

SERGIO GRIMALDI, *Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri*. Mi vengono in mente nuovi elementi. Per quanto riguarda gli imprenditori privati che chiedono prestiti al Fondo per la costruzione di alloggi a carattere economico-popolare, imponiamo a queste persone giuridiche un tetto massimo di prezzo a cui devono vendere gli alloggi, di guisa che ci sia almeno la rilevante probabilità che almeno parte del vantaggio che viene all'imprenditore privato da parte del Fondo, vada poi all'acquirente dell'alloggio.

ALFREDO COMIS. Tutto questo fa parte del regolamento ?

SERGIO GRIMALDI, *Ministro plenipotenziario del Ministero degli affari esteri*. Questi criteri sono stabiliti dall'amministrazione italiana, non dal regolamento del Fondo. In effetti, chiediamo l'impegno dell'imprenditore di vendere a persone che non siano proprietarie di altri alloggi. È un preciso requisito che viene chiesto dal Ministero del tesoro.

PRESIDENTE. Ritengo chiusa l'audizione e vi ringrazio molto per la collaborazione prestata.

Audizione dei signori Mario Pollo e Paolo Castigliero, Presidente della Lega delle cooperative, Lucio Testa, Direttore della Confederazione delle cooperative, e Bruno Galli, Presidente della Federabitazione.

PRESIDENTE. Ringrazio i signori Pollo, Castigliero, Testa e Galli per aver accolto il nostro invito. Questa audizione dovrà essere necessariamente limitata nei tempi perché contrariamente a quanto previsto, alle 11,30 inizierà la seduta dell'Assemblea e successivamente potre-

mo dedicare a questo incontro ben poco tempo.

È molto semplice illustrare l'importanza e l'utilità per noi di questa audizione. Le tre centrali cooperative a carattere nazionale svolgono un ruolo assai rilevante non solo in ordine alla attuazione del filone principale di spesa, la legge n. 457, ma in ordine ad altri canali di finanziamento. Poco fa, abbiamo avuto come interlocutori i funzionari del Ministero degli affari esteri e del Ministero del tesoro che si occupano del Fondo di ristabilimento: lo dico come esempio, a dimostrazione dell'esistenza di altri mezzi di spesa al di fuori del piano decennale, che hanno una importanza certo rilevante al fine di colmare il divario di fabbisogno casa. Le centrali cooperative svolgono, come tutti sanno, una azione propria di investimento attraverso la raccolta di risparmio dai soci ed attraverso forme di finanziamento diretto per mezzo di istituti di credito, anche senza le agevolazioni pubbliche o dello Stato, e quindi sono sicuramente tra gli operatori che a livello nazionale svolgono un ruolo quantitativo, e ci auguriamo anche qualitativo, assai rilevante nel settore.

Questa audizione ha quindi lo scopo di raccogliere innanzi tutto da parte vostra le informazioni facendo data dal 1978. La ragione di questa scelta è evidente: vogliamo fare una sorta di valutazione comparata di tutta la spesa nel settore dal momento in cui è entrata in vigore la legge n. 457, data convenzionale, ma siccome bisogna far data in qualche momento per non ricostruire la storia universale, abbiamo ritenuto opportuno scegliere questa. Potremmo muoverci secondo questo metodo: una illustrazione il più possibile sintetica della vostra esperienza e della vostra attività con indicazione a braccio delle maggiori difficoltà, delle proposte che l'esperienza del movimento cooperativo ha maturato in questo settore. Sono desiderate memorie e documenti che in modo più analitico possano confermare i vostri giudizi e le vostre interpretazioni; il tutto farà parte di una raccolta ufficiale degli atti del Comitato

di indagine conoscitiva della Commissione lavori pubblici. Do quindi senz'altro la parola a chi di voi la richieda.

MARIO POLLO, *Presidente della Lega delle cooperative*. Noi abbiamo già fornito la settimana scorsa una memoria che contiene i dati statistici sulla attività del movimento cooperativo: sono ancora leggermente imperfetti e potrebbero essere corretti di qualche decina di unità, perché avendo compilato quel documento in fretta abbiamo compiuto qualche lieve imperfezione nei calcoli. Comunque, apporteremo le correzioni necessarie e faremo pervenire alla Commissione un nuovo testo con i dati precisi.

Dai dati che abbiamo portato per il periodo 1980-1984, a far data dalla prima realizzazione in base alla legge n. 457, direi che si rileva come già dal suo nascere, momento di maggiore espansione, la legge in questione non abbia esaurito l'attività del movimento cooperativo di abitazione: con il 62,63 per cento ne rappresenta una parte assai rilevante, ma non il totale. Se si confrontano i dati tra gli alloggi realizzati e quelli progettati (e solo in parte finanziati), si vede che il contributo della legge scende dal 63 al 45 per cento e quindi l'incidenza è minore. Se poi si facessero delle proiezioni per il periodo successivo, si vedrebbe che l'incidenza della legge n. 457 scende ulteriormente al di sotto dei dati che abbiamo qui esposto. Questo significa che con la legge n. 457 siamo riusciti a dare una grande risposta negli anni precedenti, ma questo strumento sta ora dimostrando limiti notevolissimi e non è più in grado di rispondere alla domanda sociale, non ha più i contenuti di socialità che erano alla base della sua formulazione. Infatti, la fascia del fabbisogno della casa che si esprime oggi non è in grado di accedere né alle anticipazioni né ai mutui così come strutturati adesso. In questo caso il CENSIS, con una definizione drammatica che tende a colpire l'immaginazione, parla di « palestinesi della casa »: questi, che non trovano una risposta nell'affitto a causa della mancanza di case, non possono

accedere all'edilizia sovvenzionata e quindi si trovano in una situazione di limbo in cui non riescono a trovare collocazione. È una situazione di estrema difficoltà che non si riesce a sopperire attraverso altri interventi sul mercato che pure abbiamo attivato e che stiamo promuovendo. Noi crediamo che senza alcun intervento di rifinanziamento del piano decennale e anche di modifica della legge n. 457 e dei meccanismi del credito agevolato, l'incidenza dell'edilizia agevolata pubblica tenda a scomparire e comunque a non risolvere i moltissimi problemi delle fasce sociali economicamente più soggette al bisogno. Noi abbiamo presentato una proposta di riforma del credito agevolato che riteniamo possa andare in quella direzione. È una proposta che la presidenza della Commissione conosce già da tempo. Entro ora in aspetti più particolari e specifici. Nel documento che abbiamo presentato sono contenuti dei dati disaggregati regione per regione relativamente al confronto dal punto di vista dell'applicazione della legge n. 457 rispetto ai vari programmi finanziati con altri canali, compreso quello estero.

Dopo aver affrontato i problemi di fondo, sia pure in modo molto sommario, vorrei porre l'accento su alcuni aspetti particolari per quanto riguarda appunto la gestione della legge n. 457 e degli altri canali di finanziamento.

Per quanto riguarda l'edilizia agevolata sia attraverso la legge n. 457, sia attraverso le leggi regionali, dobbiamo innanzitutto rilevare i ritardi da parte delle regioni nella pubblicazione e nell'espletamento dei bandi. Tali ritardi sistematici diminuiscono la qualità di alloggi che è possibile costruire con i fondi, creano un grosso divario fra quelli che sono i piani finanziari attraverso cui il socio accede alla cooperativa, le sue previsioni di spesa e il costo finale, creano difficoltà finanziarie e necessità di interventi integrativi, il che si frappone ad un fluido svolgimento del programma, con conseguenze economiche pesanti.

Per quanto riguarda l'uso di fondi esteri, ci troviamo in imbarazzo per le

diversità di orientamento che esistono fra il Ministero degli affari esteri e quello del tesoro nell'utilizzo dei prestiti del fondo di ristabilimento. Infatti, il Ministero degli affari esteri ha finora limitato l'utilizzo di tali fondi nelle aree del Mezzogiorno o in quelle depresse, comprese nella famosa delibera del CIPE, escludendo le aree a forte tensione abitativa del centro-nord. Il Ministero del tesoro sembra, invece, più orientato ad utilizzare i fondi in questione anche nelle aree a forte tensione abitativa del centro-nord, ma il problema non è stato ancora risolto. Noi crediamo che sia necessario superare questo vincolo e arrivare alla possibilità di spendere in queste zone anche i fondi di ristabilimento.

Per quanto riguarda la disponibilità delle aree, dobbiamo riscontrare, in particolare nel sud, l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici e il diffuso contenzioso che si esplica intorno agli espropri attraverso ricorsi al TAR e via dicendo. La difficoltà di ricorrere agli strumenti espropriativi, che si riscontrava in particolare nel sud, è diventata un impedimento generalizzato dopo la nota sentenza della Corte costituzionale, costringendo le cooperative a lunghe ed onerose trattative con i proprietari delle aree, tutto ciò a causa in particolare dei ritardi urbanistico-amministrativi e degli strumenti di convenzionamento, per i quali spesso i comuni non sono adeguatamente apprezzati. Questi ritardi sono riconducibili ad errori materiali e procedurali degli strumenti contrattuali di cessione delle aree, a difficoltà burocratico-amministrative che portano a stipulare la convenzione in alcuni casi addirittura dopo la fine dei lavori.

Le cause di ritardo sono decisive per la conduzione finanziaria degli interventi poiché impediscono l'erogazione dei mutui e quindi il rispetto dei programmi di cantiere, sospensioni, ricorsi ad autofinanziamento dei soci, finanziamenti molto più onerosi con i canali ordinari e così via. Per quanto riguarda gli oneri da versare agli istituti di credito, per i fondi esteri, è previsto l'1,65 per cento, mentre

per l'edilizia agevolata è previsto l'1,85 per cento.

PRESIDENTE. Attualmente per le operazioni agevolate dello Stato è previsto l'1,50 per cento.

MARIO POLLO, Presidente della Lega delle cooperative. Si tratta di dati medi rilevati dai programmi. Purtroppo non è presente il nostro esperto finanziario, ma ci riserviamo di presentare una memoria più specifica su questo argomento. Si tratta dei dati rilevati dai nostri conti economici.

Gli istituti di credito fondiario non garantiscono snellezza nell'istruttoria dei mutui ipotecari. I tempi medi per l'istruttoria dei mutui fondiari sono per le delibere sei-otto mesi, per la stipula del contratto dieci-dodici mesi. Sovente da parte di alcuni istituti di credito ciò si accompagna ad uno stillicidio di documentazione per cui, dopo che è stata presentata quella richiesta e quando si crede che tutto sia a posto, viene comunicato che occorre un documento aggiuntivo. Ovviamente si perde ulteriormente del tempo e la presentazione del nuovo documento sovente porta i dati medi ad allungarsi notevolmente, con una discrezionalità notevole da banca a banca. Non tutti gli istituti di credito fondiario richiedono le stesse documentazioni: alcuni si accontentano di una determinata documentazione, altri richiedono una documentazione aggiuntiva. Anche a tal proposito si deve registrare una certa discrezionalità, che non sempre va a favore della snellezza dei programmi.

Se confrontiamo queste procedure con quelle utilizzate per un programma BEI di 2.500 alloggi, si vede come quest'ultimo funzioni molto meglio dal punto di vista procedurale: i tempi di approvazione dei progetti sono al massimo di 60 giorni, i tempi di messa a disposizione dei prestiti sono al massimo 60 giorni e, per quanto riguarda i tempi di spesa, in dieci mesi è stato erogato il 50 per cento del prestito sul 100 per cento dei cantieri attivi, mentre si prevede che negli altri

due mesi successivi si arrivi a spendere l'80 per cento. Questi sono i tempi di messa in produzione e di costruzione delle opere attraverso un canale di finanziamento che giudichiamo il migliore attualmente sul mercato.

PRESIDENTE. Si riferisce al finanziamento BEI e non a quello relativo al Fondo di ristabilimento? Ho visto nella prima tabella i dati relativi al programma FIAT-ITALSTAT, che per 500 alloggi è stato finanziato con il fondo di ristabilimento 1979-1980 e per 2.500 alloggi con la BEI.

MARIO POLLO, Presidente della Lega delle cooperative. Abbiamo un canale estremamente rapido e snello, con procedure che riteniamo possano essere utilmente studiate anche per l'edilizia agevolata e per altri tipi di programmi.

Per quanto riguarda le aree, il blocco derivante dalla mancanza di una legge sui suoli e sugli espropri comporta delle situazioni di elevato rischio. Ci sono molte cooperative che sono ancora in contenzioso con i proprietari delle aree, mentre stanno per scadere i dieci anni per cui, seguendo rigorosamente il dettato legislativo, dopo quel periodo la casa, anche se ha degli inquilini, dovrebbe passare al proprietario dell'area. Inoltre, a causa dei contenziosi non risolti, molti istituti di credito avevano minacciato, attuando la minaccia solo parzialmente, di non passare a stipulare il contratto di mutuo, finché non fosse stato chiarito l'aspetto relativo all'esproprio. Questo ha comportato che alcune cooperative abbiano acceduto a vie di transazione bonaria, arrivando anche a costi che incidevano del 10 per cento sul costo di un alloggio.

Questo è un problema che riteniamo estremamente grave e che crea ritardi notevoli nei programmi, allungamento procedurale e riduzione ulteriore della potenzialità dell'edilizia agevolata.

LUCIO TESTA, Direttore della Confederazione delle cooperative. Voglio fare alcune considerazioni preliminari sulla legge

n. 457 e sui due canali di intervento dell'edilizia sovvenzionata e agevolata.

PRESIDENTE. Converrebbe che parlassimo dell'edilizia agevolata, dal momento che quella sovvenzionata la stiamo esaminando con altri interlocutori.

LUCIO TESTA, Direttore della Confederazione delle cooperative. Vorrei fare di riflesso solamente alcune osservazioni. Partendo dal fatto che la domanda sta cambiando, con la legge n. 457 si è venuta a creare una situazione di invenduto sempre più ampio. Dal punto di vista quantitativo, questo significa che rispetto alla domanda che si esprimeva con l'edilizia convenzionata, ed in particolare con la convenzione agevolata, il meccanismo di intervento non è più adeguato alle esigenze e alle caratteristiche della nuova domanda. Per la verità va sottolineato che l'invenduto si è sempre verificato e sempre si verificherà, non nel movimento cooperativo, dove non esiste l'inassegnato, ma per ragioni di costo soprattutto da parte degli operatori che vendono gli alloggi. Questo sta a significare – e qui entro di riflesso nella sovvenzionata – che quella parte di interventi di larga contribuzione dello Stato tendenti a dare una casa in locazione, ha di fatto un'espansione nell'acquisizione al patrimonio pubblico di alloggi che sono prevalentemente di edilizia convenzionata e di convenzione agevolata. Va fatto un primo tentativo di discriminare questi tipi di intervento perché altrimenti le formulazioni programmatiche, i capitoli di spesa, e le successive ricariche finanziarie rischieranno di non trovare più un canale di sbocco.

Per quanto riguarda l'edilizia agevolata, il punto più grave oltre a quello delle aree rimane il sistema creditizio. Ho qui una tabella – che posso mettere a disposizione – che riguarda tutti gli istituti di credito fondiario che operano sia nella agevolata che nei mutui fondiari i quali sono, nonostante le difficoltà che si pongono a livello di mutuo ordinario con queste cifre, di 819 miliardi e 119 milioni circa per quanto riguarda i mutui agevo-

lati, contro i 3.272 miliardi per i mutui ordinari, sostenendo gli istituti di credito che la difficoltà maggiore sia quella della provvista.

Il primo punto su cui incidere è vedere se si possa mettere mano all'attuale sistema dell'agevolazione – vi sono proposte di scorporo dell'agevolazione dal mutuo – per dare fluidità ai meccanismi di finanziamento; è vero che vi sono dei ritardi, soprattutto a livello regionale, visto che non a caso solo 16 regioni hanno fornito i dati relativi alla localizzazione delle operazioni nel secondo biennio di attività. Vi sono anche regioni che si stanno ancora occupando della graduatoria per i bienni finanziari dal 1982. Una volta arrivati alla localizzazione e alla scelta dell'operatore è ancora tutta un'avventura da percorrere con gli istituti di credito, per cui si arriverà alla situazione che la domanda misurata sulle caratteristiche dell'intervento si troverà completamente squilibrata: di qui l'invenduto e i nuovi finanziamenti da parte dello Stato, che sottraggono disponibilità ai programmi ordinari.

C'è un aspetto ancora più grave: l'invenduto acquisito dai comuni viene acquisito al livello di reddito più basso, che è meno del 3,5 per cento sottraendo contributi notevoli ai programmi ordinari. Vorrei chiedere all'onorevole Lodigiani quale tipo di finalizzazione abbia la possibilità di riforme e di interventi in questo settore. Vi è la possibilità di fare rifluire una serie di proposte in una pulitura della legge n. 457, per quanto riguarda tutta la parte procedurale relativa ai crediti e al sistema di mutuo? Se tutto questo può rifluire in un provvedimento abbastanza rapido di recupero di tutto questo sistema, allora ha ancora un senso di impegnarsi e continuare ad operare su questo canale; altrimenti, esistono canali alternativi che danno possibilità più immediate, che possono essere rinforzati. Se vi è la possibilità politica di intervenire sulla legge n. 457 e sui meccanismi di spesa per una pulitura e una rapida messa a regime rispetto alle attuali esigenze, evidentemente si può pensare di portare

a conclusione il piano decennale. Altrimenti rimarremo nelle secche di questa situazione di rimpallo di responsabilità tra organi centrali e locali.

Non ritengo di aver altro da aggiungere, mi riservo di fornire una serie di dati e di cifre relativi allo svolgimento dei programmi in corso.

BRUNO GALLI, *Presidente della Federazione*. È stato riconosciuto alla cooperazione un ruolo determinante; i dati relativi all'intero territorio per il quarto biennio ci portano a dire che nel momento in cui veniva varato un piano decennale, che poteva confermare il ruolo positivo conquistato dal movimento cooperativo della legislazione precedente, il movimento cooperativo non vedeva soddisfatto da quei canali finanziari e da quel tipo di procedura la realizzazione di canali alternativi non inferiori alla legge n. 457. Mi riferisco non soltanto alla BEI e all'INAIL, ma all'avvio reale del programma ANIA e all'INAIL che ha assunto negli ultimi anni una dimensione superiore alla legge n. 457 in termini di investimento. Né è diminuito lo sforzo del movimento cooperativo nell'utilizzare il più possibile, a volte anche al limite della sopportabilità dei nostri soci, il risparmio familiare ed una inventiva e genialità tra banche locali e movimento cooperativo in uno sforzo tutto teso a realizzare alloggi per una certa fascia. D'altra parte, notiamo che nello stesso momento la cooperazione viene spinta indirettamente (e mi auguro che non sia stato nella volontà dell'apparato dell'ambiente politico) sempre più verso un ruolo non tipico della stessa cooperazione per l'abitazione, non verso il ruolo per cui è nata, cioè quello di soddisfare quei bisogni che sono vicini alla matrice naturale della cooperazione, ma verso una imprenditorialità più sofisticata, che tende a soddisfare richieste di una utenza rappresentate da fasce di reddito che non sono le più deboli – cioè quelle che noi naturalmente aggregiamo –. Voglio dire che questi canali finanziari, compresa la legge n. 457, ci portano verso una fascia di reddito medio-alto e ci

fanno trascurare indirettamente il nostro ruolo portandoci verso spazi che non dovrebbero essere i nostri ma della imprenditorialità privata, che sicuramente ha avuto alcuni meriti nello sviluppo dell'edilizia e nel cercare di risolvere alcuni problemi dell'edilizia. Sono queste osservazioni di carattere politico fondamentali sulle quali dobbiamo mettere dei punti fermi per opporci ad ogni tentativo di questo genere, perché vogliamo compiere il nostro ruolo fino in fondo e vogliamo un riconoscimento anche nella legislazione. Una modifica della legge n. 457 dovrebbe in questo senso tener conto dell'esperienza fatta.

C'è un'altra osservazione sulla legge n. 457 che si riflette direttamente su questi canali diversi e alternativi che abbiamo conquistato e tentiamo di sviluppare: tutta la parte procedurale di questa legge sta diventando un qualcosa che non conta più, nei fatti, solo per l'edilizia agevolata convenzionata, ma finisce per l'essere preso a modello per tutta l'edilizia in Italia. Noi riteniamo che una modifica legislativa debba fare un minimo di chiarezza perché, ad esempio, in pratica oggi il Fondo di ristabilimento, e per esso il Ministero degli affari esteri in Italia, parametrizza il mutuo e le procedure sulle procedure della legge n. 457, cosa che non era nello spirito di nessuna legge perché la legge n. 457 era un meccanismo finanziario-procedurale relativo all'intervento dello Stato diretto e particolare. Oggi il mutuo del Fondo di ristabilimento è al 40 per cento sui parametri CER, previsti dalla legge n. 457; lo stesso mutuo INAIL, che nulla avrebbe a che vedere con questo visto che non c'è neanche un intervento pubblico perché il modo di investire i fondi interessa la sola INAIL, adotta un parametro per cui esso viene quantificato in misura percentuale in rapporto al costo massimale CER; gli istituti di credito si vanno regolando nella stessa maniera ed adottano anche per i mutui ordinari procedure, impegni, vincoli previsti dalla legge n. 457. È questa una deviazione che scaturisce dalla non chiarezza della legge che sarebbe opportuno correggere, oltre

ad operare uno snellimento delle bardature. Credo che l'esperienza di tutti porti a chiedere una maggiore precisione e determinazione se si vuole che ci sia una legge che regolamenti l'edilizia residenziale in generale, ma faccia anche delle distinzioni nelle procedure, nei metodi e nei parametri tra edilizia convenzionata ed agevolata ed edilizia convenzionata ma non agevolata. Queste osservazioni potrebbero essere un filone che il legislatore deve tenere presente sapendo che quando si fa una legge alla fine tutto un settore vi si adatta a causa della debolezza dei rapporti tra operatori, istituti di credito ed organi competenti statali, regionali e comunali.

MARIO POLLO, *Presidente della Lega delle cooperative*. A proposito della necessità di riformare la legge n. 457 credo si debba tener conto di due aspetti fondamentali. Il primo è quello della separazione del credito al mattone, cioè al costruito, dalle agevolazioni del credito all'utente. Questo dovrebbe essere fatto per evitare commistioni.

Secondo elemento che riteniamo importante è quello di introdurre formule tipo l'affitto con patto di futura vendita, cioè un meccanismo per cui una persona che oggi non ha la possibilità di dare l'anticipo e di accollarsi il mutuo per la proprietà della casa possa prenderla in affitto con un canone che gli serve per pagare il tasso di interesse che dovrebbe essere intorno al 3,5 per cento; oltre a questo l'interessato si impegna a sottoscrivere un piano di risparmio-casa sotto forma di polizza assicurativa; questo lo porterebbe dopo dieci anni, con una incidenza grosso modo del 3 per cento annuo sul costo complessivo, ad avere accumulato, secondo una serie di calcoli fatti, quel 50 per cento del costo dell'alloggio con cui si riscatta l'alloggio, mentre la restante parte viene accollata normalmente con il mutuo. Questo serve ad agevolare la solvibilità di quelle famiglie che non hanno possibilità immediate ma hanno la possibilità di un risparmio diluito nel tempo. Una simile formula po-

trebbe servire a richiudere quella forbice che si è ormai aperta tra offerta e domanda nel mercato dell'edilizia agevolata.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli intervenuti, perché le questioni poste sono sicuramente di grande rilievo. Debbo però precisare che la nostra è una Commissione di indagine conoscitiva e quindi per noi è fondamentale l'acquisizione dei dati. Ringrazio la Lega per la chiarezza delle tabelle fornite, che mi sembrano di facile lettura e tali da consentire quella comparazione, anche incrociata, senza la quale il nostro lavoro diventa faticoso ed alla fine non leggibile. Chiediamo gli stessi dati anche alla Federabitazione e ci faremo carico di chiederli anche all'altra centrale, che questa mattina non ha potuto essere presente all'audizione. Visto quali sono le funzioni del nostro Comitato di indagine sarei dell'avviso che non venissero introdotte questioni per le quali dai nostri interlocutori non possano essere forniti dati diretti: mi riferisco alla questione sollevata da Testa. Poiché non credo che ci sia nella Federabitazione il problema dell'invenduto non credo che ne dobbiamo discutere in questa sede, sappiamo che il problema esiste, ma ne parleremo con altri interlocutori, in genere con i rappresentanti nel settore dell'imprenditoria privata.

Qualche osservazione di chiarimento riterrei fin da questo momento di porla, chiedendo ai colleghi di formulare domande su quanto abbiamo ascoltato.

Ritorniamo su un canale di finanziamento alternativo, quello del Fondo di ristabilimento, in ordine al quale c'è una obiezione della Lega delle cooperative sulla quale appunteremo l'attenzione del Comitato. Il Ministero degli affari esteri ha finora considerato l'utilizzo delle risorse di questo Fondo come riferibile particolarmente alle aree sottosviluppate, con tendenza ad escludere le grandi aree del centro-nord. Ciò non ci sembrerebbe confermato dalle dichiarazioni che sono state rese poco fa in questa stessa sede dai diretti responsabili del Fondo.

MARIO POLLO, Presidente della Lega delle cooperative. L'apertura ad altri tre o quattro centri è molto recente. Fin da questo momento non è stato costruito uno « spillo » al di fuori delle aree comprese nella delibera CIPE.

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. Secondo le affermazioni del Fondo di ristabilimento, almeno per quanto riguarda il Ministero degli affari esteri, le zone di Torino, Milano, Genova e Roma dovrebbero rientrare nei nuovi programmi, però non c'è niente di formalizzato.

PRESIDENTE. Voglio essere fedele al metodo che mi sono permesso di ricordare in precedenza. Vedo che anche nel 1982 e nel 1983, quindi in esercizi molto recenti, in alcune aree del centro-nord sono stati effettuati investimenti cospicui attraverso questo canale.

BRUNO GALLI, Presidente della Federabitazione. I programmi approvati fino al 1982 non avevano alcun vincolo. In quell'anno, attraverso un regolamento di cui si attribuiscono reciprocamente la responsabilità il Ministero del tesoro, quello degli affari esteri e l'amministrazione del Fondo di ristabilimento, l'operatività di quest'ultimo è stata limitata alle aree comprese nella Cassa per il Mezzogiorno e alle aree depresse del centro-nord. L'esempio tipico è dato dai programmi FIAT-ITALSTAT che con il Fondo di ristabilimento riguardano tutta l'Italia, essendo antecedente all'anno 1982. Successivamente c'è stata la chiusura nel senso che il Tesoro ha emanato una propria disposizione, chiedendo al Ministero degli affari esteri di recepirla nel luglio di quest'anno. Fino ad oggi il Ministero degli affari esteri non ha recepito questa direttiva, anche se occorre registrare delle voci secondo cui si intenderebbe procedere in tal senso, provocando una ristrettezza enorme.

Mentre il Ministero del tesoro non parlava di località, di comuni, di aree metropolitane, di pensione abitativa o meno, con una formulazione abbastanza generi-

ca, il Ministero degli affari esteri tende a interpretare questa indicazione in termini restrittivi, limitandola alle aree metropolitane di Torino, Genova, Roma e Milano, escludendo tutti gli altri centri, con tensione abitativa o meno. Se c'è una apertura nel regolamento, essa è limitata soltanto a queste aree.

PRESIDENTE. Nel 1983, anno che mi sembra fuori dalla data che è stata indicata adesso, su 68 miliardi di investimenti per l'edilizia...

BRUNO GALLI, Presidente della Federazione. Le preciso che si tratta dei programmi approvati dal Fondo prima del 1982, ma realizzati successivamente. Il Fondo è molto limitato in termini finanziari e le erogazioni arrivano per *tranches* molto limitate, tanto è vero che per un programma che ci è stato approvato nel 1981 siamo al 50 per cento delle erogazioni.

In definitiva il programma approvato opera su tutta l'Italia e finirà fra due anni.

PRESIDENTE. Potremo leggere questi dati quando ci verrà mandato l'elenco analitico che già abbiamo chiesto. Per la verità la tabella che è stata letta e alla quale faccio riferimento parla di progetti approvati, non di erogazioni sui progetti precedenti.

A fronte di un investimento totale di 68 miliardi, è pur vero che per la prima volta una somma cospicua è stata attribuita alla Campania, presumo nelle aree del terremoto (23 miliardi, quindi un terzo dell'intera somma), ma altri finanziamenti, più deboli degli anni scorsi, ma pur sempre cospicui, sono andati ad alcune aree del centro-nord. Mi domando se queste aree siano quelle di comuni identificati nella famosa delibera CIPE, cioè comuni compresi in aree depresse o siano anche altri comuni.

BRUNO GALLI, Presidente della Federazione. No, i comuni delle aree depresse sono piccoli comuni montani.

PRESIDENTE. È chiaro che in questi comuni nessuno di voi fa degli investimenti.

MARIO POLLO, Presidente della Lega delle cooperative. Al movimento cooperativo non è stato concesso di costruire in quel periodo al di fuori di quelle aree. Non mi risulta che gruppi di imprenditori privati abbiamo costruito, ad esempio, a Torino o nei comuni limitrofi.

PRESIDENTE. Nel 1983 non risultano erogazioni per il Piemonte, in tale anno sono stati approvati oltre undici miliardi per l'Emilia-Romagna, in edilizia. Ce ne sono altri cinque per il Veneto.

MARIO POLLO, Presidente della Lega delle cooperative. Nel 1982 il Ministero degli affari esteri ha rifiutato la messa in istruttoria di domande, che non si riferissero alle aree della Cassa per il Mezzogiorno o a quelle terremotate di Ancona o del Friuli. Non voleva proprio altre pratiche, le dichiarava inammissibili. Questo avveniva nel marzo 1982. Potrebbe essere che pratiche inviate nel 1980 abbiano avuto, per una serie di disguidi o di ritardi burocratici, l'approvazione successivamente.

PRESIDENTE. Il totale generale è il risultato di una somma di tutte le nuove iniziative ripartite anno per anno. Queste di cui parliamo sono iniziative partite nel 1983.

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. C'è corrispondenza con ciò che hanno sostenuto i rappresentanti del Fondo e non c'è corrispondenza con le cifre.

PRESIDENTE. Dovremmo integrare la lettura con altri dati, che in questo momento non abbiamo.

BRUNO GALLI, Presidente della Federazione. Questo ci mette in allarme, perché vogliamo capire quali programmi sono stati approvati, con quali criteri sono stati distribuiti i fondi e chi governa queste decisioni. Non ci sono leggi che governano queste situazioni, ci sono delle letture interne di funzionari. Fra l'altro, c'è

anche il Ministero degli affari esteri che si interessa di edilizia residenziale, in Italia, e compie scelte di aree, di operatori, di zone, fa territorio in senso lato. Se poi quella cifra di undici miliardi per l'Emilia-Romagna è in aggiunta al Fondo 1983, rispetto ai programmi noti della Lega, questo significa aver fatto anche territorio.

PRESIDENTE. Vorrei rivolgere ulteriori domande e svolgere alcune considerazioni. Debbo rilevare innanzitutto che forse veniamo gradualmente a capo di un dato che ci è stato presentato dal CER nella prima audizione circa tre settimane fa e che è in sé clamoroso: per quanto riguarda l'edilizia agevolata in base alla legge n. 457, a fronte di una giacenza di competenze di circa 1.900 miliardi, la Cassa depositi e prestiti ha effettuato un'erogazione di 227 miliardi, cifra assolutamente trascurabile.

La prima interpretazione del dato che viene in mente è che i soldi ci sono, ma non sono stati utilizzati e le case non sono state realizzate.

I dati forniti dalla Lega documentano, invece, che molti alloggi sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione. A tal proposito, chiediamo la vostra collaborazione con eventuali memorie aggiuntive che potete, se lo ritenete opportuno, far avere nei prossimi giorni, al fine di capire meglio questo dato che probabilmente è il risultato di tanti fatti che si incrociano fra di loro: sicuramente incidono i ritardi nella definizione dei programmi da parte delle regioni, un ritardo da parte degli istituti di credito, mentre i cantieri procedono nella stipula dei condizionati e poi dei contratti definitivi; sicuramente influisce un ritardo da parte degli stessi istituti di credito nella erogazione effettiva dei finanziamenti, anche quando queste operazioni sono state completate, nel senso che le banche tendono ad erogare la provvista materiale nella fase finale, non in quella iniziale dei lavori, per motivi legislativi ma anche per garanzie proprie (in sostanza, si preferisce dare il finanziamento quando si sono visti i mattoni e

non viceversa). Il cliente più solido, da questo punto di vista, è la banca.

Per quanto riguarda il meccanismo proprio della gestione di questo Fondo, il CER provvede all'accredito della prima annualità di contributi. Tra l'attivazione del contributo e l'erogazione effettiva possono passare 5-6 anni, così che abbiamo una grande sproporzione tra giacenze e accrediti effettivamente utilizzati. Su questo punto avremmo bisogno di una vostra riflessione, sempre con riferimento ai programmi di cui avete la diretta responsabilità, in aggiunta ai dati specifici di realizzazione ripartiti per canali di investimento.

Vi sono i problemi delle aree degli istituti di credito, della revisione della legge n. 457, ritenuta da molti trave portante del sistema, che comincia a rivelare pericolose crepe.

LUCIO TESTA, Direttore della Confederazione delle cooperative. A proposito delle erogazioni, quello che funziona di meno è il preammortamento, che in pratica si riduce all'ultimo 15 per cento dello stato di avanzamento. Si dice perciò che questi 227 miliardi potrebbero essere 600-700 miliardi se le banche facessero luogo al preammortamento.

BRUNO GALLI, Presidente della Federazione. Hanno un accredito anticipato, e non possono ritirarlo. Poi c'è da tener conto del riflusso finanziario. È vero che il preammortamento per ragioni burocratiche si riflette poco sulle cooperative, perché i soci devono mettere un certo anticipo e le procedure non consentono con l'avvio dei lavori di ottenere l'erogazione dalle banche, perché le delibere non sono pronte nei tempi in cui parlava prima Pollo.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo e siamo in attesa dei dati che potrete fornire al Comitato.

La seduta termina alle 12.