

7

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORESTE LODIGIANI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

**Audizione dei rappresentanti
dell'ANIACAP.**

PRESIDENTE. Nel ringraziare i rappresentanti dell'ANIACAP, vorrei ricordare che lo scopo per il quale è stato istituito il Comitato per l'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione dei programmi di edilizia residenziale dello Stato è quello di valutare, dal 1978 ad oggi, il funzionamento della legge n. 457. Non ritengo opportuno aggiungere ulteriori osservazioni e chiederei che, nella prima fase dell'audizione odierna, esponeste il giudizio dell'associazione che rappresentate sul piano decennale, con particolare riferimento alle questioni che l'esperienza vi induce a giudicare meritevoli di approfondimenti. Scopo dell'indagine conoscitiva è anche quello di accertare con la massima puntualità quale sia nel settore considerato la situazione della spesa pubblica effettivamente svolta, nonché il grado di produttività che ne è conseguito; si tratta, infatti, di un argomento sul quale non si riesce ad avere notizie precise, in quanto le notizie sono tra loro contraddittorie. Nel caso in cui riteneste opportuno completare le informazioni che il Comitato vorrà chiedervi, potrete far pervenire memorie scritte che verranno allegate, in sede di stampa, al resoconto stenografico della seduta.

ETTORE RAFFUZZI, Presidente dell'ANIACAP. Nel ringraziare il Comitato per averci dato la possibilità di esporre il nostro punto di vista su un argomento di

così grande importanza, vorrei precisare che il documento che abbiamo predisposto, e del quale tenterò di fare una sintesi, comprende innanzitutto un bilancio dell'attività da noi svolta nel 1983, nonché alcune valutazioni in ordine ai relativi flussi finanziari; comprende, altresì, un quadro dello stato d'attuazione del piano decennale nelle sue articolazioni biennali. Il documento si conclude con talune osservazioni e proposte in ordine all'attuazione dei programmi, così come a noi risulta dall'esperienza e dalle conoscenze che abbiamo maturato. Vorrei premettere che i dati riportati nel documento che abbiamo presentato sono in parte di fonte CER e per la maggior parte da noi stessi elaborati. Il presidente giustamente rilevava come le notizie in materia di attuazione dei programmi edilizi siano spesso discordanti in ragione della fonte dalla quale provengono; i nostri dati, invece, presentano spesso una sostanziale corrispondenza con quelli elaborati dal CER. D'altronde, la diversità delle cifre probabilmente dipende da un diverso modo nel quale i dati vengono elaborati: a tale proposito, bisognerebbe riflettere sull'opportunità di creare nel settore un osservatorio nazionale che una volta per tutte metta ordine tra i dati. Per quanto riguarda il 1983, bisogna rilevare che la spesa complessiva dello Stato nel comparto dell'edilizia residenziale pubblica è stata di 1.781 miliardi di lire, subendo, pertanto, una flessione di circa l'8 per cento rispetto al 1982. Tale flessione è stata causata dal ritardo nella programmazione del secondo quadriennio (1982-1985) che solo nel primo semestre del 1984 ha iniziato a finanziare le procedure attuative. Le tabelle allegate sono aggior-

nate al 31 dicembre 1983, per cui vanno lette tenendo presente che, soprattutto per quanto riguarda gli interventi del terzo biennio, i relativi appalti sono stati effettuati nel primo semestre dell'anno in corso. Durante tale periodo si è riscontrato, rispetto al corrispondente periodo del 1983, un incremento percentuale delle erogazioni autorizzate di circa il 130 per cento, passando da 605 miliardi a 1.379 miliardi. Se si considera che nello stesso periodo gli IACP hanno richiesto, per i programmi relativi alle leggi precedenti la n. 457, 250 miliardi di lire, l'erogazione nei confronti di tali istituti durante il primo semestre dell'anno in corso è stata di 1.629 miliardi di lire. Si tratta di un dato importante che mette in evidenza la capacità produttiva e la potenzialità di spesa di questi enti. È stato detto da qualcuno che, se lo Stato erogasse una cifra superiore a 1.200 miliardi, che rappresentano la media annua della capacità di spesa degli istituti, questi ultimi non potrebbero sopportarla perché la loro capacità di spesa è limitata. A questo proposito, desidero ricordare che anche il ministro, in una intervista concessa ad un giornale, ha detto che, se si erogassero 1.800 miliardi, gli strumenti dell'edilizia residenziale pubblica - con riferimento agli IACP - non consentirebbero una capacità di spesa superiore a 1.200 miliardi. Le cifre che ho citato mi sembra dimostrino il contrario, tant'è che nel primo semestre del 1984 abbiamo avanzato richieste di finanziamenti per 1.629 miliardi. Se la programmazione a tutti i livelli e la regolarità dei flussi finanziari fossero corretti e costanti, la capacità produttiva di queste strutture sarebbe ben superiore a quei 1.200 miliardi di cui si parla. I motivi degli incrementi nelle erogazioni sono da ricercare negli indirizzi del programma nazionale per il quadriennio 1982-1985: è stata prevista la possibilità per le regioni di programmare fino al 70 per cento delle disponibilità finanziarie del quadriennio. Ciò ha permesso di continuare negli investimenti anticipati con la programmazione 1980-1981, contemporaneamente all'aggiudicazione di nuo-

vi appalti riferiti al biennio 1982-1983. Tali incrementi di produttività possono trovare ulteriore ampliamento se per i prossimi bienni saranno resi disponibili gli stanziamenti nei necessari tempi. Mi perdonerete se a questo proposito introdurrò una nota polemica: il decreto-legge, approvato, se non erro, sabato scorso, si muove in una direzione esattamente contraria rispetto a quella dell'incremento dei finanziamenti. Si prevede, infatti, un finanziamento di 1.200 miliardi ai comuni per nuove costruzioni e di 500 miliardi per l'acquisto di un non meglio identificato patrimonio. Si tratta di 1.700 miliardi sottratti dal fondo GESCAL. Sostanzialmente, questo cosa vuol dire? Che non c'è più copertura finanziaria per il quinto biennio. In questo modo la riforma degli IACP è bella e fatta: si azzerà tutto! Vi prego di scusarmi, ma questa è l'amara realtà in cui operiamo e rappresenta il principale motivo delle nostre preoccupazioni. Nel momento in cui, infatti, si chiede di riferire sullo stato di attuazione dei programmi, e mentre noi ci sforziamo di lavorare nel migliore dei modi per andare incontro alle esigenze di una forte domanda proveniente dal paese (mi riferisco sia alle fasce sociali tradizionali, sia a quelle emergenti), constatiamo di essere nella condizione di non poter operare. A tutto ciò bisogna aggiungere i guai della gestione del patrimonio e che una parte minima delle regioni applica il canone sociale. Non dimentichiamo che i canoni rappresentano un vero e proprio scandalo sul piano della giustizia sociale, aggirandosi intorno alle 24-25 mila lire. Alla luce di tutto ciò, mi sembra di poter dire che il quadro dell'edilizia pubblica sia abbastanza preoccupante. Per quel che riguarda più specificatamente l'andamento dei programmi edilizi sovvenzionati, finanziati dal piano decennale, i dati in nostro possesso - raccolti attraverso i consorzi, laddove esistono, o attraverso gli istituti capoluogo, laddove i consorzi non esistono, ed elaborati per quantità fisiche ed aggiornati al 31 dicembre 1983 - risultano confermati da quelli forniti dal CER nei quali sono an-

che registrate le erogazioni del primo semestre 1984, essendo aggiornati al 30 giugno. Per quel che riguarda il primo biennio di applicazione della legge n. 457, gli interventi programmati sono stati ultimati nella maggior parte delle regioni, mentre la Campania, la Calabria e la Sicilia hanno ancora un consistente numero di cantieri aperti.

PRESIDENTE. Con l'espressione « cantieri aperti » si intende cantieri non avviati o con costruzioni in fase di ultimazione ?

ETTORE RAFFUZZI, Presidente dell'ANIACAP. Avviati, signor presidente.

PRESIDENTE. Avete dei dati di dettaglio a questo proposito ?

ANTONIO D'ANGELO, Rappresentante dell'ANIACAP. Per cantieri aperti si intendono cantieri appaltati e non ultimati e ci si riferisce, pertanto, ad una fase qualsiasi della loro attuazione.

PRESIDENTE. Si tratta di un dato particolarmente importante per cui, se non è in questo momento in vostro possesso, vi pregheremmo di trasmettercelo. I cantieri possono essere non ultimati o perché la loro durata è abnorme, rimanendo aperti non per i prevedibili 24 mesi ma per anni, oppure perché sono stati avviati con grande ritardo.

ETTORE RAFFUZZI, Presidente dell'ANIACAP. In questo momento non ho a disposizione i dati, ma ho capito il senso della domanda del presidente e farò in modo di soddisfare la sua richiesta. Per quel che riguarda gli interventi del secondo biennio, preciso che sono stati erogati fondi per 1.488,462 miliardi rispetto ai 1.631,223 di finanziamenti programmati dalle regioni. La percentuale di erogazione, pari al 91 per cento, fa supporre l'ultimazione di gran parte degli interventi ancora in corso entro i mesi del 1985. Per alcune regioni - Valle d'Aosta, Lazio, Abruzzo e Molise - è realistico ipotizzare

la chiusura dei cantieri entro la fine dello stesso anno. Anche nel secondo biennio la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia accusano consistenti ritardi sia nelle procedure di programmazione, sia in quelle di attuazione. Per il terzo biennio valgono le considerazioni svolte circa la maggiore velocità di spesa rispetto ai bienni precedenti, determinata dall'anticipata programmazione. Le 14 regioni che hanno effettuato l'anticipazione della programmazione saranno in grado di concludere i lavori entro i primi mesi del 1986, mentre nel Molise e nella Campania sono in corso soltanto i lavori relativi all'anticipazione del biennio. Un'altra questione da considerare è la produttività annua degli IACP in termini di appalti aggiudicati e di alloggi ultimati. Quanto detto circa l'andamento delle erogazioni nel corso del 1983 e del primo semestre del 1984 ha condizionato direttamente anche le quantità finanziarie appaltate negli stessi periodi. Nel corso del 1983 gli IACP hanno appaltato lavori per circa 1.000 miliardi di cui l'89 per cento per interventi di nuove costruzioni e l'11 per cento per interventi di recupero edilizio, così come dimostrato dalle tabelle 5 e 6 allegate alla relazione che ho consegnato alla presidenza. In particolare gli appalti aggiudicati per nuove costruzioni e recupero edilizio ammontano rispettivamente per il 1980 a 679 miliardi ed a 89 (in termini percentuali: l'88 per cento per nuove costruzioni ed il 12 per cento per il recupero edilizio); per il 1981 a 718 miliardi per nuove costruzioni ed a 140 per il recupero edilizio (in termini percentuali, rispettivamente, l'84 per cento ed il 16 per cento); per il 1982 a 907 miliardi per nuove costruzioni ed a 120 per il recupero edilizio (pari all'88 per cento e al 12 per cento, rispettivamente); infine per il 1983 per nuove costruzioni 858 miliardi e per il recupero edilizio 94 che corrispondono, in percentuale, al 90 ed al 10 per cento. Sempre nel 1983 gli IACP hanno ultimato 20.425 nuovi alloggi e recuperato 19.485 vecchi alloggi, segnando con ciò un incremento del 17,6 per cento rispetto a quanto realizzato nel corso del 1982. Per quanto

riguarda gli alloggi ultimati, nel 1981 sono state realizzate 18.155 nuove costruzioni e vi è stato un recupero edilizio pari a 12.134 vecchie costruzioni, per un totale di 30.289 alloggi; nel 1982 le nuove costruzioni sono state 17.363, il recupero edilizio di 11.150, per un totale di 28.513 alloggi; infine, nel 1983 le cifre delle nuove costruzioni e del recupero edilizio sono state rispettivamente di 20.425 e 19.485, per un totale di 39.910 alloggi. A proposito del costo finale degli interventi, l'ANIACAP ha in corso di elaborazione una indagine, in attesa di conoscere i dati relativi agli altri operatori pubblici, cioè gli altri canali di investimento cui faceva riferimento il presidente. È possibile comunque anticipare fin da ora alcuni dati sintetici, premesso che i costi a consuntivo risulteranno diversificati, sia per biennio di finanziamento, sia per localizzazione geografica, tenuto conto dell'aggiornamento, dei massimali e della loro articolazione per gruppi di regioni considerate omogenee sotto il profilo dei costi. Mediamente si è passati da un costo totale di programma di 30-33 milioni ad appartamento, per gli interventi del primo biennio, a 40-50 milioni ad appartamento per quelli del secondo, fino ad arrivare a 45-50 milioni per il terzo biennio. La superficie complessiva media di questi alloggi è rimasta pressoché invariata, cioè dagli 80 agli 85 metri quadrati. Più dell'80 per cento degli interventi di nuova costruzione finanziati con la legge n. 457 sono di dimensione medio-piccola: dai 12 ai 30 alloggi per intervento. Questa frammentazione comporta naturalmente una maggiore spesa; inoltre questi interventi sono stati fatti prevalentemente con tecnologie tradizionali.

Le ricerche e le analisi condotte dall'ANIACAP sul processo edilizio hanno evidenziato che i problemi che affliggono i settori raramente sono lenibili con provvedimenti interni al settore medesimo, rispetto al quale è opportuno invece intervenire sulla efficienza di tutti gli enti operatori (da quelli decisionali a quelli di attuazione) e sulla funzionalità dell'intero meccanismo del processo edilizio. Ul-

teriori interventi di carattere legislativo appaiono quindi opportuni soprattutto in due settori esterni a quello edilizio, ma che di fatto lo condizionano pesantemente: il settore finanziario, in quanto manca tuttora una precisa corrispondenza tra gli stanziamenti poliennali previsti dalle leggi in vigore e le previsioni della legge finanziaria annuale; il settore urbanistico, dove la scarsa disponibilità di aree idonee e l'inadeguatezza della strumentazione sono tra i principali ostacoli ad una rapida attuazione dei programmi edilizi. Un esempio abbastanza significativo è dato dal fatto che su tutti i programmi del primo, secondo e terzo biennio grava l'incognita del peso finanziario di centinaia di procedimenti di acquisizione irrisolti e solo momentaneamente tamponati con una indennità provvisoria a titolo di acconto. Questi sono i dati che emergono nella nostra attività. Inoltre vanno richiamate le sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato la legge n. 10 incostituzionale, rendendo inoperante lo strumento dell'esproprio. Sui programmi del quarto biennio e dei successivi si profila il rischio della paralisi, sia per l'incertezza della copertura finanziaria, come precedentemente accaduto, sia a causa della mancata operatività dello strumento legislativo in materia di espropriazione, sia infine per l'insufficienza finanziaria derivata da un probabile aggravio dell'incidenza del costo delle aree rispetto a quello dei programmi. Ho parlato prima delle tenebre che si addensano sul quinto biennio, a causa dei molti miliardi che sono stati sottratti alla disponibilità dei fondi GESCAL; devo inoltre rilevare che in molte regioni la stessa situazione vale per il quarto biennio, a causa dell'incertezza dei finanziamenti. Ad esempio, la regione Lazio ha sospeso le localizzazioni del quarto biennio, perché su di esso grava l'incognita del finanziamento.

Per quanto riguarda la programmazione nazionale, il meccanismo delineato dalla legge n. 457 prevedeva una attuazione articolata in programmi quadriennali, a loro volta attuati attraverso proget-

ti biennali. Tuttavia tale procedura risulta praticata in modo largamente imperfetto, in quanto il piano decennale non è stato supportato da una chiara individuazione delle risorse disponibili nei relativi bilanci di previsione e nelle leggi finanziarie. Anzi, nel passaggio dal primo al quarto biennio, tale piano è andato esaurendo e contraendo le proprie capacità di investimento, erose pesantemente dall'insufficiente potenziamento necessario alla copertura dei maggiori oneri e al recupero dell'andamento inflattivo.

PRESIDENTE. La pregherei di limitare la sua analisi alle questioni di fondo, in modo da alimentare qualche richiesta di chiarimento da parte dei colleghi; per quanto riguarda le altre questioni, leggeremo con molta attenzione le memorie che ci avete gentilmente fornito.

ETTORE RAFFUZZI, Presidente dell'ANIACAP. Voglio soltanto fare due osservazioni di fondo. La prima si riferisce alla necessità di recuperare la logica della programmazione pluriennale articolata nei piani quadriennali e nei progetti biennali da aggiornare periodicamente. La seconda osservazione concerne invece la programmazione regionale. Le procedure di programmazione delle varie regioni sono eterogenee sotto diversi aspetti: per la difforme organizzazione degli organi competenti a livello regionale e per i diversi rapporti (consultazioni, verifiche, deleghe) che esse hanno stabilito con gli organi sub-regionali. Tutte sono risultate piuttosto complesse e quindi difficilmente sono state completate nel periodo concesso dalla legge per le localizzazioni. I ritardi maggiori si sono verificati soprattutto in quelle regioni ove la istruttoria per la localizzazione non era stata effettuata preliminarmente. Mi dovrei ora soffermare sulle questioni del recupero e delle nuove costruzioni. Lo farò sinteticamente dicendo che, anche per quanto riguarda le operazioni relative al recupero, noi siamo andati molto a rilento in quanto manca uno strumento fondamentale: infatti, i piani dei recuperi

sono stati predisposti in pochissime realtà comunali. Quanto invece alle nuove costruzioni, si pongono i problemi della idoneità delle aree e della strumentazione urbanistica: troppe volte le prime non sono congrue, non sono adatte all'intervento pubblico e, come è noto, fino a qualche anno fa i comuni riservavano a quest'ultimo le aree peggiori sia dal punto di vista dell'ubicazione, sia sotto il profilo della difficoltà di intervento, sia relativamente agli oneri, sia in ordine alla disponibilità effettiva ed alla saturazione dei piani urbanistici. Il presidente dell'istituto di Firenze potrebbe dirvi come in quella città, praticamente, non siamo in grado di intervenire poiché non esiste più disponibilità di aree a causa di tale saturazione. Avremmo poi molte altre osservazioni da svolgere circa i piani di zona, la progettazione, gli appalti, l'esecuzione delle opere. Dirò semplicemente che l'andamento incerto, a sussulti, delle forme di programmazione a tutti i livelli - nazionale, regionale, comunale - ha inciso negativamente anche sulle fasi di progettazione, di appalto e di esecuzione dei lavori. Aggiungo che le strutture interne agli enti preposti alla realizzazione dei programmi sono rimaste inutilizzate per lungo tempo in quanto non vi è regolarità di flussi finanziari; inoltre, queste strutture in determinati periodi sono state sovraccaricate di lavoro a causa di un flusso finanziario eccezionale, abnorme. Tutto ciò, come ripeto, ha avuto riflessi negativi anche sul processo della produzione più in generale. Non è infatti un caso che in taluni periodi le imprese - anche per ragioni attinenti al mercato edilizio - concorrono massicciamente ai nostri appalti, mentre in altre situazioni le stesse imprese sono latitanti anche perché, dato questo andamento a sussulti della programmazione, non vi è la necessità che la produzione programmi iniziative tali da consentire un discorso diverso per quanto riguarda l'intervento sulla produzione stessa. Con riferimento all'intervento di tipo tradizionale, di cui parlavo prima, osservo infine che anche le nuove tecnologie richiederebbe-

ro una programmazione di più ampio respiro. Dall'individuazione di questa problematica emergono le fasi critiche del processo. Innanzitutto, mi riferisco alla carenza del livello programmatico nazionale, che si riflette sui livelli inferiori rendendo scarsamente efficaci quegli accorgimenti che, se debitamente inquadrati, potrebbero avere riflessi positivi in ordine alla razionalizzazione del processo ed al contenimento dei tempi (e quindi anche dei costi). Intendo parlare dell'anticipata acquisizione delle aree, del ricorso a progetti tipo, del coordinamento sia a livello programmatico, sia a livello attuativo, tra procedure di acquisizione aree, localizzazioni, programmazione attuativa e progettazione degli interventi, delle realizzazioni e delle urbanizzazioni relative. Faccio presente che noi abbiamo alloggi ultimati anche da anni che non vengono consegnati perché mancano le infrastrutture, le opere di urbanizzazione primarie e secondarie. Anche a Roma è in atto una polemica tra il comune e l'istituto: vi sono 1.200 alloggi fermi da un anno perché le responsabilità vengono rimbaltate da un soggetto all'altro e per questa ragione mancano ancora le fognature, le strade, l'acquedotto. In secondo luogo, la polverizzazione degli interventi consentiti dalla legge n. 457 ha provocato un aumento dei tempi di costruzione ed un incremento dei tempi globali di saturazione. Debbo dire inoltre che mancano riferimenti normativi univoci per quanto riguarda le modalità operative adottate nell'attuazione dei programmi di intervento dei vari IACP: infatti, la normativa nazionale non esiste, ogni regione ha la sua e quindi non viene attuato un intervento omogeneo sul territorio.

L'ultima osservazione che vorrei fare riguarda la potenzialità degli enti. Noi riteniamo che, se attraverso il processo edilizio fosse razionalizzata la programmazione a tutti i livelli funzionali, la potenzialità di questi enti sarebbe di gran lunga superiore a quella attuale. È certo che in questa situazione, con una programmazione che non esiste, con un quadro di riferimento regionale che viene

avanti in modo difforme sul territorio, anche l'attività degli enti pubblici che operano nel settore edilizio non può che essere frammentaria e disordinata e, sul piano dei risultati quantitativi e relativi ai costi, tale situazione non può che essere estremamente negativa.

Pur in queste condizioni di difficoltà oggettiva, che i membri della Commissione lavori pubblici ben conoscono, noi possiamo presentare oggi a consuntivo della nostra attività un dato estremamente positivo, tenendo anche conto del fatto che il nostro operare è sottoposto ad un rigido controllo in sede centrale e da parte delle regioni. Peraltro, noi saremmo curiosi di conoscere anche i dati relativi ai costi ed al consuntivo degli altri canali di finanziamento, in particolare dei comuni, verso i quali sembra rivolgersi l'attenzione dello Stato.

Naturalmente, rimaniamo a disposizione dei commissari per tutte quelle notizie che essi volessero chiederci ed anche per trasferire in documenti scritti le valutazioni che abbiamo esposto nel corso di questa audizione.

PRESIDENTE. Se ho ben compreso un passaggio della relazione del presidente Raffuzzi, l'ANIACAP presume che sia stata sostanzialmente compiuta la realizzazione dei programmi, essendo stato assorbito il 91 per cento dell'erogazione complessiva. Vorrei chiedere, però, che sull'argomento venga compiuta una riflessione più approfondita. Infatti, compiendo una stima analitica, si può constatare che in taluni casi l'erogazione è stata superiore all'ammontare del finanziamento originario. (Mi riferisco ai programmi del biennio 1980-1981). Ad esempio, in Emilia sono stati accreditati 73 miliardi sui 59 a disposizione, in Toscana 70 su 58, mentre in altre regioni, come la Calabria, sono stati accreditati 76 miliardi sui 130 autorizzati, in Sicilia ne sono stati accreditati 155 su 200, in Campania 136 su 196. Ciò accade perché, al di là della diversità di comportamento delle diverse regioni, il grosso nodo ancora irrisolto delle aree ha compromesso l'atti-

vità degli istituti. Da tale punto di vista, avremmo bisogno di una spiegazione più analitica che ci permetta di leggere con maggiore cognizione di causa le tabelle, al fine di verificare quanti siano i cantieri tuttora aperti, magari da anni, se si tratti di pochi casi a fronte dei quali vi sia una serie oggettiva di difficoltà che rende talvolta impossibile procedere oppure se si tratti di un problema di inefficienza. In proposito, vorrei sottolineare, rispondendo alla domanda implicitamente polemica che il presidente Raffuzzi ci ha rivolto alla fine della sua relazione, che questo Comitato, una volta ultimati i propri lavori, si farà carico di documentare l'attività degli enti, quindi anche quella dei comuni, per verificare dove le cose vanno bene e dove ciò non accade.

ETTORE PAGANELLI. Il presidente ha detto che vi sono alloggi terminati e che non possono essere consegnati perché mancano le opere di urbanizzazione primaria. Vorrei comprendere se si tratti di un fenomeno marginale o di un fatto che si verifica in misura consistente.

GIUSEPPE BERTOLO, *Rappresentante dell'ANIACAP*. Oltre alle opere di urbanizzazione, mancano anche le graduatorie.

ETTORE PAGANELLI. Alla mancanza delle graduatorie si può anche far fronte, ma il fatto che non siano compiute le opere di urbanizzazione primaria denuncia gravi lacune programmatiche.

ETTORE RAFFUZZI, *Presidente dell'ANIACAP*. Dal momento che mi è stato chiesto di fornire un quadro completo della situazione, vorrei innanzitutto comunicare che, ad esempio, a Roma vi sono 1.500 alloggi fermi da un anno e che non possono essere consegnati. Tuttavia, un quadro analitico e generalizzato della situazione potremo fornirlo soltanto al termine dell'indagine che stiamo conducendo sull'intero territorio nazionale.

ENZO VENTURINI, *Rappresentante dell'ANIACAP*. Malgrado sia innegabile il

fatto che le varie regioni d'Italia presentano differenti gradi di efficienza, è pur vero che in materia non è possibile operare distinzioni drastiche, in quanto l'ente locale incontra spesso enormi difficoltà nel reperire i soldi per compiere le opere di urbanizzazione: infatti, la Cassa depositi e prestiti lascia spesso passare molti mesi prima di dare una risposta negativa ed è chiaro che a quel punto l'ente locale deve ricorrere ad un finanziamento bancario.

ANTONIO D'ANGELO, *Rappresentante dell'ANIACAP*. Abbiamo compiuto un'indagine campione sul rapporto tra stato di urbanizzazione e stato di avanzamento degli interventi. Da tale indagine abbiamo verificato che per circa l'80 per cento gli interventi erano in corso di ultimazione, ma nel 50 per cento dei casi le opere di urbanizzazione non erano state neanche cominciate, per il 20 per cento stavano per essere ultimate e solo nei casi restanti si prevedeva la loro ultimazione contestualmente a quella dell'edificio. Non è un caso, ma un campione abbastanza valido del primo biennio.

PRESIDENTE. Ci sono difficoltà a dar seguito alla domanda dell'onorevole Paganelli attraverso un censimento che consenta di capire lo « stato della malattia »?

ETTORE RAFFUZZI, *Presidente dell'ANIACAP*. No, è possibile farlo tant'è che al CER lo hanno già chiesto.

LUIGI BULLERI. I fondi per l'urbanizzazione non dovrebbero essere assegnati con i piani biennali?

ETTORE RAFFUZZI, *Presidente dell'ANIACAP*. Dovrebbe essere così, ma i flussi finanziari sono disarticolati. Mi scuso ancora per essere stato prima un po' superbo, ma spesso l'amarezza ci prende la mano, dato che sul banco degli accusati di inefficienza ci siamo solo noi. Si tratta di un'accusa che respingiamo perché, anche se pure noi abbiamo grosse ineffi-

cienze, queste ultime non sono superiori a quelle di altri operatori pubblici. Su questo punto vorremmo si facesse chiarezza anche perché subiamo le conseguenze di non essere enti pubblici elettivi di primo grado, ma soltanto operatori che lavorano — mi sia consentito — in mezzo alla bufera. Ci troviamo così sempre al centro di polemiche e di critiche e questo proprio quando non abbiamo finanziamenti, e scontiamo un vuoto di anni e non abbiamo la possibilità di verificare come possa attuarsi l'intervento pubblico. Come dicevo, non abbiamo finanziamenti, i canoni ammontano a 25 mila lire al mese e nessuno ripiana i nostri bilanci che sono disastri: e poi ci si viene a dire che gli enti non funzionano! È più che evidente che l'edilizia pubblica non può funzionare in queste condizioni: è meglio azzerare tutto e dire chiaramente che l'edilizia pubblica non ha più un suo ruolo.

Noi riteniamo che così non sia ed abbiamo avuto modo di constatarlo anche attraverso l'analisi della domanda. Se, però, si deve seguire un'altra strada, è necessario dirlo con chiarezza perché gli enti si trovano sull'orlo del collasso.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ANIACAP per il contributo dato ai nostri lavori.

Audizione dei rappresentanti dell'ANCE.

PRESIDENTE. Ringraziando i rappresentanti dell'ANCE per aver accolto il nostro invito, desidero precisare che la Commissione si propone di presentare al Parlamento in tempi brevi — ed avremmo già dovuto farlo, ma alcune vicende politiche hanno reso difficili le consultazioni senza le quali non possiamo concludere i nostri lavori — dati attendibili e precisi sullo stato di attuazione dell'edilizia pubblica. Preciso altresì che l'aggettivo « pubblica » dev'essere inteso nella sua accezione più ampia e non facendo semplicemente riferimento alla legge n. 457. Questa è la ragione per la quale oggi

abbiamo deciso di ascoltare soggetti la cui attività non è ricompresa nella programmazione.

Il primo aspetto del problema che ci interessa approfondire è quello della elaborazione dei dati sull'edilizia pubblica che presentano ormai una cronica difformità. È vero che tutti i dati sono interpretabili, ma questo non può comportare differenze a volte clamorose. Attraverso la consultazione diretta dei principali protagonisti del settore, il Comitato cercherà di capire quali siano le difficoltà e le storture nonché di raccogliere indicazioni che servano ad organizzare meglio l'attività del settore medesimo.

Il Comitato ha adottato come punto di riferimento dell'indagine l'anno 1978 nel quale è stata varata la legge n. 457; l'arco di tempo è dunque abbastanza ampio per capire non solo come siano andate le cose, ma anche le ragioni degli eventuali difetti e disfunzioni. Quest'ultimo aspetto del problema è di particolare rilevanza perché abbiamo la sensazione — per altro politicamente molto diffusa — che ci sia molto da correggere visto che parecchie cose non hanno funzionato.

Nel corso di questa audizione concentreremo la nostra attenzione prevalentemente — ma non è un vincolo — sul settore dell'edilizia agevolata nell'ambito del quale l'ANCE è l'associazione che raggruppa, se non la totalità degli operatori, certamente una quota largamente maggioritaria e può, pertanto, sulla base della propria esperienza, avanzare proposte molto utili. Il discorso non vale solo per l'edilizia agevolata, ma anche per la sovvenzionata. In quest'ultima voi siete prestatori d'opera e partecipate in maniera diretta con le vostre imprese alla realizzazione del piano. In questa audizione non c'è uno schema preciso; siete liberi di comunicare le questioni giudicate più importanti e decisive per capire i problemi che ho sommariamente riassunto. Cedo perciò la parola all'ingegner Odorisio.

GIANCARLO ODORISIO, Rappresentante dell'ANCE. Voglio innanzitutto rivolgere al Comitato un ringraziamento per averci

invitato a questa audizione, che ci auguriamo possa fornire al Parlamento indicazioni utili. Devo dire che ho un certo imbarazzo sul modo di affrontare questo problema; abbiamo preparato una memoria che ci riserviamo di consegnare entro la settimana, anche perché potremo completarla sulla base di eventuali domande o questioni che emergeranno nel corso di questa audizione. Mi limiterò perciò a fare un discorso molto breve e sintetico, lasciando a voi la decisione di approfondire la questione su alcuni punti.

Dicevo prima che ho una certa difficoltà nell'aggredire il problema, perché esso è per sua natura complesso; è infatti abbastanza difficile enucleare il discorso sull'edilizia pubblica da quello più generale dell'edilizia residenziale. Nella nostra memoria affrontiamo in primo luogo il problema dell'edilizia sovvenzionata, sia nelle forme a regime (legge n. 457), sia nelle forme dei programmi straordinari e del programma di sperimentazione che in qualche modo rientra in questa sfera. Inoltre vi è il problema dei buoni-casa, che pure va tenuto presente. Vanno ricordate inoltre quelle forme che non sono propriamente di edilizia pubblica, ma che in qualche modo si possono ritenere di interesse pubblico: i programmi degli enti previdenziali ed assicurativi ed i programmi con finanziamenti europei, che quindi godono della copertura del rischio di cambio, anche se parziale. Si devono poi esaminare i problemi che riguardano gli interventi di edilizia convenzionata non agevolata, sia nei piani della legge n. 167, sia all'esterno della medesima. Questo è quanto riguarda l'edilizia nuova, mentre un capitolo a parte va dedicato al problema del recupero, visto nella sua globalità.

In conclusione vi sono alcune questioni generali che riguardano il problema delle aree ed in particolare il problema dell'urbanizzazione di queste ultime. Su questi temi si può fare sinteticamente il seguente discorso. Dopo aver sottolineato ancora una volta la complessità del problema, dovuta alla difficoltà della distin-

zione tra settore pubblico e privato, entro e fuori la legge n. 167, bisogna rilevare che si presentano problemi di finanziamento, di legislazione sulle locazioni e fiscali e urbanistici in senso lato. Il giudizio che noi diamo sulla legge n. 457, a sei anni dal suo varo, è sostanzialmente un giudizio abbastanza critico, che conferma alcuni punti di vista da noi espressi a suo tempo. In questi ultimi anni di attuazione, come era prevedibile, si sono evidenziati alcuni limiti quantitativi e qualitativi della legge n. 457, in tutte e due le forme previste (sovvenzioni e agevolazioni) a causa della frammentazione degli interventi. I limiti procedurali, che coinvolgono tutti i livelli dell'attuazione, centrale, regionale e comunale, sono risultati chiaramente dai dati scientifici. Come dicevo prima, la legge n. 457 ha dato luogo ad interventi estremamente frammentati sul territorio, in tempi assolutamente incompatibili con quanto era previsto. Sostanzialmente la legge n. 457 non ha raggiunto l'obiettivo di fondo di creare un sistema a regime, anche se quantitativamente limitato, che funzionasse con continuità. A questo proposito voglio citare un esempio clamoroso. A Roma il secondo, il terzo ed il quarto biennio del piano decennale di edilizia agevolata sono stati programmati e messi in moto contemporaneamente: questa è la dimostrazione della vanificazione del sistema programmatico, a causa dello « scorrimento » dei bienni precedenti. Si sono avuti infatti dei periodi di vuoto operativo, seguiti improvvisamente dalla messa in moto dei programmi, in modo da creare una illusoria sensazione di maggior efficientismo. Viceversa non è così: si tratta di programmi pregressi che si accumulano ed esplodono all'improvviso, provocando taluni notevoli inconvenienti che tutti possono capire. A questo proposito dobbiamo reiteratamente constatare come purtroppo funzionino meglio i programmi straordinari. In realtà, i programmi di cui alla legge n. 25 (ma anche in questo caso è difficile fare un discorso valido per ogni regione, per ogni comune) hanno richiesto tempi sicuramente più brevi di

quelli relativi ai programmi predisposti in base alla legge n. 457. Per quale ragione? Al riguardo, entriamo in un campo di analisi molto delicato, ma sostanzialmente, a mio avviso, riconducibile a due elementi, se vogliamo fare una diagnosi un po' cruda.

Il primo elemento sta nel fatto che, appunto, si tratta di programmi di emergenza e in Italia tutto ciò che è a regime, paradossalmente, invece di svolgersi con maggiore rapidità, va avanti più lentamente: e ciò perché il regime è basato su procedure complesse che coinvolgono una serie di istituzioni, portando inevitabilmente a tempi lunghi. Al contrario, i programmi di emergenza, proprio perché non basati su procedure complesse, comportano tempi di attuazione più rapidi.

Il secondo elemento, a mio avviso molto importante anche ai fini di eventuali modifiche legislative, va individuato nel fatto che nell'elaborazione di tali programmi di emergenza vi è una certa concentrazione di responsabilità. Gli strumenti di cui alla legge n. 25 sono stati gestiti dai comuni: ma, a mio modo di vedere, il punto interessante non è tanto nel fatto che la gestione era affidata ai comuni anziché alle regioni o agli IACP o al CER, quanto nel fatto che vi è stata una concentrazione di responsabilità e, quindi, uno snellimento procedurale (oltre all'individuazione delle responsabilità stesse) che ha evitato ciò che normalmente si verifica in base all'applicazione della legge n. 457, cioè un rinvio tra i vari livelli (il che determina una minore efficienza). Ciò che bisogna rilevare - se vogliamo continuare in questa analisi cruda e, per alcuni versi, paradossale - è che, per quanto riguarda l'attuazione della legge n. 94, i programmi straordinari stanno registrando tempi superiori a quelli di cui alla legge n. 25. A questo proposito, io mi riallaccio alla diagnosi iniziale, perché anch'essi sono entrati a regime; ricordo che, mentre nel caso dell'applicazione della legge n. 25 la localizzazione degli interventi ha richiesto una settimana, in sede di attuazione della legge n. 94 il tempo richiesto per la stessa

operazione è stato di un anno. Abbiamo quindi perso dodici mesi soltanto per localizzare gli interventi nelle varie città e, di conseguenza, ciò ha creato anche un clima di non urgenza negli enti preposti all'attuazione dei programmi. Ecco perché, anche in presenza di questi esiti non brillanti della legge n. 457, assumono un valore rilevante tutte le possibili forme di finanziamenti integrativi e, in particolare, le due che citavo prima: e cioè i programmi realizzati con le istituzioni europee e quelli degli enti previdenziali e assicurativi.

Per quanto riguarda i primi, vi è da dire che l'ANCE e l'ISPREDIL se ne sono fatti iniziatori fin dal 1978; per lo meno, si sono fatti promotori di programmi integrati perché, fino al 1978-1979, i programmi finanziati dal Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa erano molto modesti. Nel 1978 abbiamo dato inizio ad un programma romano di rilevante entità e ad alcuni grossi programmi integrati nelle varie aree regionali; ed abbiamo anche innovato nel senso di proporre al Fondo di ristabilimento più che singoli, piccoli programmi di intervento, grandi programmi integrati che già contenesero al loro interno una logica di riequilibrio territoriale, di ripartizione equilibrata tra le varie parti del paese.

Ci sembra di poter affermare che questo ruolo di coordinamento delle nostre organizzazioni promozionali, come delle altre, sia un elemento molto positivo e molto apprezzato anche dal Fondo di ristabilimento in quanto semplifica notevolmente le procedure e consente di trovare, come ho detto, già all'interno delle nostre organizzazioni delle forme di equilibrio tra le diverse esigenze e le varie localizzazioni.

Parallelamente ai programmi predisposti sulla base del Fondo di ristabilimento, abbiamo messo in moto anche dei programmi tramite la BEI. Come loro sanno, questo secondo canale costituisce praticamente un'eccezione che è stata fatta, ma che non si intende ripetere. Quanto ai programmi del Fondo, in questo momento si è arrivati ad un anno

tetto di saturazione oltre il quale il Fondo stesso, probabilmente, non può andare.

Circa le procedure, debbo dire che inizialmente esse erano molto più snelle perché il Fondo è un'istituzione semplice; però, man mano che il canale si è andato ingrossando, queste procedure hanno cominciato a diventare un po' più meticolose ed oggi risultano piuttosto faticose. Tuttavia, ormai siamo entrati in una certa consuetudine procedurale e, complessivamente, vi sono poche notazioni da fare tra cui, ovviamente, quella che, in presenza di questo *plafond* oltre il quale il Fondo non può andare, sarebbe interessante che lo Stato italiano prendesse in considerazione anche altre possibili forme di intervento, di copertura del rischio-cambio, che prescindano da queste istituzioni europee e siano gestite in maniera diversa. Si tratta, comunque, di un discorso molto ampio che varrebbe senz'altro la pena di affrontare.

La seconda grande fonte di finanziamento aggiuntivo è quella degli enti previdenziali e assicurativi. Su questo punto dobbiamo reiterare alcune nostre critiche al funzionamento di questo comparto. Lo abbiamo fatto in passato, lo facciamo adesso. Non sappiamo a chi indirizzare tali rilievi: ma forse, se ci è consentito, potremmo rivolgerli anche al potere legislativo, al Parlamento, perché in questo campo si è creata una situazione paradossale. Un'associazione come la nostra, nel quadro di una politica di promozione degli interventi in base alla legge n. 167, ha convinto i propri associati ad intervenire nell'ambito dei piani di zona previsti dalla legge citata, ma a tutto questo non ha corrisposto, per quanto riguarda gli enti previdenziali assicurativi, una politica adeguata, né il Parlamento ha mostrato di saper prendere coscienza dell'esistenza di taluni problemi, rispetto ai quali vorrei citare i casi più clamorosi.

Istituti assicurativi - l'INAIL, tanto per non far nomi - non concedono mutui agevolati per le operazioni promosse dalle imprese. Si tratta di una circostanza che penalizza notevolmente gli sforzi che le imprese stesse compiono nell'ambito

della legge n. 167 e toglie loro lo stimolo ad intervenire nei piani anche con assegnazioni di aree. Abbiamo cercato in ogni modo di cambiare tale situazione, ma non siamo riusciti a farlo e, quindi, auspicheremmo che l'intervento provenisse da questa sede.

Inoltre - si tratta di un caso ancor più clamoroso - gli istituti previdenziali assicurativi, in barba alle norme contenute nella legge n. 457, nella grande maggioranza, direi nella totalità dei casi, si rifiutano di acquistare immobili in diritto di superficie. L'INAIL è arrivato al punto di far pubblicare su alcuni grandi giornali bilanci nei quali è espressamente detto che non si acquistano edifici in diritto di superficie. Com'è noto, in proposito esiste una legge dello Stato e noi ci siamo illusi che essa venisse rispettata. A questo punto, due soluzioni sono possibili: o si risolve il problema sostenendo che le motivazioni addotte dagli istituti sono irrazionali ed ingiustificate, oppure si ritiene che, nell'ambito dell'autonomia di comportamento degli istituti medesimi, il Parlamento nulla possa fare se non generiche raccomandazioni. In quest'ultimo caso sarà allora necessario assumere provvedimenti legislativi. In ogni caso, non si può continuare a far finta che il problema non esista: ricorderete la polemica sulla questione del diritto di superficie. Possiamo dire in perfetta tranquillità che da parte nostra esso non è mai stato mitizzato: la realtà, almeno per quanto riguarda la vendita a singoli cittadini, ci ha dato ampiamente ragione. Ad un privato che abbia dei dubbi basta far presente che novantanove più novantanove anni fa Maria Antonietta non era ancora stata ghigliottinata e subito egli sarà in grado di comprendere di che tipo di scansioni temporali si tratta. Tuttavia, questo non vale per gli enti e, quindi, il problema non è risolvibile con il semplice convincimento o, eventualmente, con la coercizione. Sarà bene, quindi, che il Parlamento studi una qualche forma di soluzione che potrebbe, ad esempio, consistere in una norma che consenta di trasformare automaticamente, nel caso cita-

to, il diritto di superficie in diritto di proprietà. Già alcune nostre amministrazioni nello stipulare convenzioni inseriscono in esse una clausola secondo la quale, nel caso in cui l'immobile sia ceduto, esse autorizzano tale trasformazione che, però, comporta in ogni caso determinate condizioni ed è per questo che l'ente che deve compiere l'acquisto nutre comunque delle preoccupazioni.

D'altronde, gli enti debbono una volta per tutte dire la verità: è il diritto di superficie che dà loro fastidio o è la convenzione in quanto tale, poiché pone dei limiti di prezzo? Non c'è dubbio, infatti, che tali limiti condizionino nettamente l'operatività delle imprese ed effettivamente anche la nostra associazione si trova in grave imbarazzo a dover insistere presso i propri associati perché agiscano all'interno e non all'esterno dei piani di zona. Tuttavia, se si vuole reintrodurre un discorso di operatività all'esterno di tali piani, vorrei raccomandare caldamente al Parlamento di appurare i motivi per i quali gli enti previdenziali ed assicurativi tengono determinati comportamenti e di risolvere il problema in maniera adeguata.

Infine, allargando il discorso, esiste la grande tematica relativa agli interventi, senza particolari agevolazioni, dentro i piani di zona e fuori di essi, convenzionati o meno. Tutte le problematiche che ho affrontato in precedenza sono strettamente collegate a questa: infatti, non si può chiedere agli operatori di intervenire nei piani di zona — come pure sta avvenendo — avendo sempre dinanzi a sé grandi punti interrogativi, con l'angoscia di trovarsi con un prodotto, coperto magari da un mutuo ordinario, difficilmente assorbibile dal mercato e senza avere la possibilità, per i vincoli di cui ho parlato, di procedere a correzioni del prodotto medesimo.

Sotto questo profilo, non c'è dubbio che il punto nodale è rappresentato dal finanziamento o, per meglio dire, dalle forme di finanziamento, problematica che la nostra associazione insieme con

l'ACRI sta affrontando allo scopo di individuare nuove forme di finanziamento.

Qualche rilievo vorrei fare in merito al problema delle aree visto non tanto sotto il profilo giuridico, quanto tenendo conto del fatto che molti programmi di edilizia sovvenzionata e convenzionata si fermano di fronte alla mancata realizzazione delle opere di urbanizzazione. In particolare, vale forse la pena di porre in rilievo — perché tra qualche giorno il Parlamento dovrà occuparsi del decreto sugli sfratti — la situazione creatasi a Roma per la decadenza dei piani di zona. L'articolo 17 del decreto-legge, a nostro modo di vedere, è assolutamente insufficiente a risolvere il problema perché fa salvi solo i procedimenti espropriativi in essere o che saranno posti in essere nei prossimi sei mesi. Si tratta, dunque, di una formula molto riduttiva ed ambigua che può comportare esplosive conseguenze a catena perché in questo modo non si salvano i piani, ma solo, per l'appunto, i procedimenti espropriativi. Una formula di tal genere, in mano ad avvocati che ci sappiano fare, vanificherà completamente l'obiettivo che si intende raggiungere. Qualcuno arriva a sostenere — a mio avviso con fondatezza — che sulla base di questa norma non sarebbero neppure possibili le occupazioni d'urgenza che sono procedimenti diversi da quelli espropriativi.

Analoghi discorsi possono essere fatti sulla legge n. 167: basti pensare all'articolo 10-ter o all'articolo 34 riguardante le varianti le cui disposizioni « saltano ». Molti sono i problemi ed è difficile enumerarli perché ormai un certo modo di agire è stato completamente assorbito; non troviamo neppure gli estremi legislativi sui quali fondare alcune delle cose che facciamo per cui spesso le nostre azioni risultano inutili. Non si sa perché questa formula sia venuta fuori: il Ministero dice che è stato il comune di Roma a proporla, ma a noi non risulta. Forse è stata elaborata perché apparentemente crea minori preoccupazioni da un punto di vista costituzionale; secondo noi non è così perché tocca il fatto espropriativo che, dal punto di vista dei vincoli, è il più

delicato, mentre una proroga di sei mesi dei piani di zona, con la condizione che i procedimenti espropriativi siano messi in moto in questo arco temporale, non sarebbe poi un fatto particolarmente scandaloso sotto il profilo costituzionale.

Ho voluto ricordare questi problemi perché i programmi romani sono particolarmente rilevanti: ve ne sono alcuni per i quali la data di scadenza per l'inizio dei lavori è fissata al 4 febbraio prossimo e che pertanto non potranno essere avviati. Vorremmo che si facesse in modo di non far scorrere eccessivamente tale data e che il CER ci desse assicurazioni in questo senso.

Quanto ho sin qui detto vale anche per i programmi di edilizia sovvenzionata e per quelli di cui alla legge n. 94: si tratta di più di due milioni di metri cubi assegnati senza particolari agevolazioni; sono programmi di imprese operative che, invece che all'esterno dei piani di zona, agiscono all'interno, per cui sarebbe grave fermarli o « pasticciarli » al punto da non sapere più come uscirne.

Finché si tratta di risolvere i problemi esistenti nei rapporti tra operatori, comune e CER, con un po' di buona volontà le cose potrebbero anche aggiustarsi: si complicano gravemente quando intervengono gli istituti di credito fondiario che, al momento della stipula del mutuo, guardano « la virgola e la controvirgola » o quando gli uffici legislativi di un ente acquirente vogliono verificare tutte le parti della convenzione o ancora quando intervengono i proprietari che sono sempre « sul piede di guerra ».

PRESIDENTE. Se non ho capito male, all'ampia esposizione dell'ingegnere Odorisio seguirà l'invio di una memoria scritta che sarà ovviamente allegata agli atti dell'indagine. Senza entrare troppo nel merito, desidero comunque chiedere alcuni chiarimenti. Come sapete, abbiamo consultato quasi tutti gli enti ed abbiamo soffermato la nostra attenzione sui principali canali di spesa ai quali non possiamo non fare riferimento: da questo punto di vista non c'è dubbio che dovrà

essere particolarmente approfondito il tema dell'operatività della spesa a regime, nonché quella degli interventi straordinari, al fine di capire come procedano le cose. Indubbiamente le disposizioni di cui all'articolo 25 hanno consentito di agire con una relativa sollecitudine. Così non è nella generalità dei casi, verificandosi anche di clamorosi, quale quello degli investimenti a Napoli che rappresentano un'eccezione abbastanza grave.

Con riferimento all'articolo 2 della legge n. 94, riguardante i programmi straordinari dei comuni, mi sembra di capire – sempre che siano veritieri i dati del CER aggiornati al primo semestre del 1984 – che l'erogazione, a fronte dei mille miliardi e più assegnati, sono di un'entità molto trascurabile. Non ho fatto la somma aritmetica, ma mi pare che si aggirino intorno al 10 per cento; non dimentichiamo poi che stiamo parlando di investimenti che hanno accumulato qualche anno di anzianità.

Tra gli argomenti che non sono stati affrontati dall'ingegnere Odorisio sarebbe opportuno prenderne in considerazione alcuni molto importanti ai fini della nostra indagine. In particolare vorremmo conoscere quale sia il giudizio che l'ANCE dà sui meccanismi di finanziamento dell'edilizia agevolata. Dalla lettura di una tabella aggiornata al semestre 1984 possiamo constatare che l'andamento degli accrediti autorizzati rispetto al totale degli investimenti a disposizione è percentualmente molto modesto. Nel primo biennio sono stati assegnati limiti di impegno per 866 miliardi; nel secondo per 598 miliardi e nel terzo per 357 miliardi per un totale di 1.821 a fronte, sempre al giugno 1984, di un accredito di 225 miliardi. Mi chiedo se le cose non funzionino perché questi dati devono essere letti in maniera diversa: forse i meccanismi di erogazione non riproducono fedelmente gli andamenti dei cantieri, per cui non è detto che questi 225 miliardi significhino che i programmi sono stati attuati solo al 17 per cento. Esistono indubbiamente oggettive difficoltà di valutazione per eliminare le quali credo

risulterà molto utile la nostra indagine: vorremmo comunque sapere se gli operatori, sulla base dell'esperienza direttamente maturata, ritengono che i meccanismi di finanziamento debbano essere parzialmente modificati. In altri termini, vorremmo sapere se gli operatori hanno riscontrato difficoltà consistenti o se il loro giudizio complessivo, con riferimento ad esempio alle aree in cui è stata registrata una normale efficienza della pubblica amministrazione, è sostanzialmente positivo. Inoltre, esiste un'area di invenduto a livello di edilizia agevolata? Se esiste, che dimensione ha? In terzo luogo, occorre affrontare il problema dei costi dell'edilizia sovvenzionata, attualmente regolati da meccanismi che, oltre a consentire la trasparenza dell'intervento pubblico, consentono anche la sua migliore efficienza. Questo è un aspetto molto importante per chi svolge un'attività imprenditoriale, sul quale certamente ci sono delle osservazioni e dei rilievi da portare alla nostra conoscenza. Su questi tre argomenti, finanziamenti, invenduto e costi, riterrei importante qualche valutazione da parte dell'ANCE.

GIANCARLO ODORISIO, *Rappresentante dell'ANCE*. Vorrei fare alcune brevissime anticipazioni, rinviando il resto a memorie scritte, su questi tre punti.

Per quanto riguarda la legge n. 94, ho premesso che il ritardo nell'attuazione va imputato specialmente alla prima fase di programmazione e che non si è affatto in ritardo rispetto ai tempi di legge. Come sapete, la legge prevedeva degli adempimenti a cascata: un anno per la localizzazione e poi un altro periodo perché i comuni sottoponessero i loro programmi di massima al CER. Questi tempi sono stati abbastanza rispettati. Posso citare al proposito alcuni dati relativi a Roma, dai quali emerge che i tempi sono stati rispettati, salvo lo « scorrimento » di un mese.

Per quanto riguarda l'edilizia agevolata, non c'è dubbio che essa abbia dei tempi nella fase di avvio superiori a quelli dell'edilizia sovvenzionata. Il motivo è semplice: ci sono degli adempimenti pro-

cedurali in più. In particolare c'è la scelta degli operatori, che comporta da parte delle regioni un periodo di tempo enorme: infatti, trattandosi di una scelta, occorrono i bandi, i quali rinviando a scelte discrezionali, di fronte alle quali il nostro sistema politico amministrativo si ferma in attesa di mediazione e di accordi. Ci sono indubbiamente dei tempi trascinati che poi sono recuperati in sede di esecuzione, perché i programmi di edilizia convenzionata sono completati in tempi più brevi che nell'edilizia sovvenzionata. Inoltre gioca anche una certa lentezza di erogazione dei finanziamenti nella fase dei lavori, legata alle complessità procedurali, alle procedure con gli istituti di credito fondiario e così via.

Per quanto riguarda la seconda questione, certamente l'invenduto nell'edilizia agevolata esiste ed abbiamo alcune sollecitazioni da varie parti d'Italia su questo punto. Ho esaminato con grande interesse il decreto sulla proroga degli sfratti nella parte che consente di utilizzare i 5 miliardi anche per l'acquisizione di abitazioni di edilizia agevolata. A nostro avviso, i 5 mesi previsti dal decreto rischiano di diventare di più, con pesanti conseguenze per gli operatori che si trovano degli immobili ultimati invenduti. Bisognerebbe trovare delle procedure più rapide, come ritengo sia accettabile nella logica del decreto sugli sfratti. L'invenduto esiste per due ordini di motivi. In primo luogo per il problema delle localizzazioni, che non sempre rispettano la logica del mercato e spesso rappresentano un tentativo di riequilibrio territoriale che non è detto si sposi con la domanda esistente. In fondo, la legge n. 25 e la stessa legge n. 94 sono programmi straordinari di emergenza, intesi da parte del Parlamento come un tentativo di riequilibrio di una programmazione a livello regionale che spesso aveva trascurato grandi problemi delle aree metropolitane.

Il secondo motivo è che gli oneri del finanziamento e le modalità stesse dell'operazione non sono tali da far vincere questo impatto negativo del mercato. Tutto considerato, anche con gli attuali

aggiornamenti, in presenza di una diminuzione dei tassi dei mutui ordinari, il vantaggio che si offre all'acquirente dell'edilizia agevolata – che deve possedere alcune caratteristiche soggettive – non è sufficiente a vincere questo impatto.

La terza questione è quella dei costi, sulla quale siamo particolarmente sensibili; non c'è occasione in cui non reiteriamo la nostra convinzione che il problema dei costi dell'edilizia sovvenzionata è il principale responsabile dell'insuccesso dei programmi in questo campo. I programmi degli IACP sono « impantanati » da anni: cantieri abbandonati, contenziosi incredibili, tempi di realizzazione assurdi (perché quando si parla di legge n. 25 bisogna fare paragoni con i tempi normali).

Citavo l'esempio di Roma: dalla legge di finanziamento alla consegna delle opere sono passati tre anni. Com'è noto quest'anno sono stati consegnati a Roma edifici che fanno parte del programma straordinario GESCAL, che quindi hanno impiegato, dal momento del finanziamento alla consegna, 15-18 anni: questi sono i tempi. Uno dei motivi fondamentali è proprio quello dei costi assolutamente inadeguati sui quali, per di più, si innesca anche una corsa al ribasso.

PRESIDENTE. Il vincolo dei costi esiste anche per i programmi straordinari? Oppure, in questo caso, esso viene aggirato?

GIANCARLO ODORISIO, Rappresentante dell'ANCE. Per quanto riguarda i programmi straordinari, i migliori risultati sono stati ottenuti nei casi in cui si è operato attraverso lo strumento della concessione: su queste gare non vi sono stati ribassi, il programma è stato gestito d'accordo con le imprese. Nel caso che ho citato in precedenza, se non ricordo male, vi fu un ribasso del 30 per cento (parlo però di 18 anni fa). Il lavoro che inizia con prezzi impossibili porta inevitabilmente a tentativi di rallentamento, di varianti in corso d'opera, e gli stessi istituti vengono a trovarsi prigionieri di que-

sto sistema: infatti, vi è l'interesse che, comunque, il programma venga realizzato e quindi, ad un certo punto, la grande rigidità che esiste al momento della programmazione in ordine ai costi massimi, durante l'esecuzione dei lavori si illanguidisce perché anche il CER finisce per dare la propria autorizzazione alle varianti in corso d'opera. Di conseguenza, a parte la revisione prezzi, il consuntivo è superiore al *plafond* previsto dalla legge e pertanto, *a posteriori*, si finisce per accettare una realtà di fatto. È una vecchia questione che si manifesta con un atteggiamento sinusoidale da parte della pubblica amministrazione in quanto gli amministratori più attenti riconoscono che tale problema esiste ed è grave.

SALVATORE LANZARO, Rappresentante dell'ANCE. Nella memoria che invieremo alla Commissione sarà trattato il problema relevantissimo del recupero: la questione fondamentale è la frammentazione dei fondi (circa 2 mila miliardi) di cui alla legge n. 457 e riservati al recupero, poiché l'intervento medio ha una consistenza finanziaria di un milione di lire.

PRESIDENTE. Ci rifiutiamo di definire la maggior parte di queste spese come « spese per il recupero » perché in realtà esse sono finalizzate a lavori di manutenzione, qualche volta nemmeno straordinari (infatti, il costo medio per unità risanata è di 8 milioni di lire). Spesso i comuni, che sono i protagonisti di questi interventi, contribuiscono con fondi propri di bilancio che non sempre appaiono nel quadro economico concernente il reale finanziamento del cantiere. Su questo aspetto, comunque, riteniamo utile acquisire quei documenti che, come è stato qui preannunciato, saranno inviati alla Commissione da parte dell'associazione.

Audizione dei rappresentanti della CASMEZ.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri interlocutori per aver accolto l'invito della Commissione. Noi stiamo svolgendo

un'indagine conoscitiva in quanto vogliamo consegnare al Parlamento una sintesi su ciò che ha rappresentato realmente, nel nostro paese, l'edilizia residenziale pubblica dal 1978 (anno di avvio del piano decennale) ad oggi sul piano quantitativo e qualitativo. Riteniamo che l'importanza della nostra indagine derivi dal fatto che, in questa materia, i dati molto spesso sono troppo discordanti. Fondamentalmente ci occupiamo dei canali legislativi di spesa deliberati dal Parlamento secondo una programmazione che avrebbe dovuto essere tutta disciplinata dalla legge n. 457. In effetti, non è stato così, sia perché sono stati attuati degli interventi straordinari promossi da strumenti legislativi, sia perché i soggetti cui è demandata l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica sono molto diversi. Ora, ai fini della nostra indagine, è molto importante acquisire i dati quantitativi e qualitativi concernenti la spesa promossa dalla CASMEZ. Noi sappiamo che questo intervento ha avuto luogo, però non ne conosciamo le modalità.

MASSIMO PEROTTI, *Commissario della Cassa per il Mezzogiorno*. Nel ringraziare il Comitato per l'occasione che ci offre di trattare un argomento di così vasta rilevanza, vorrei precisare che la relazione da noi preparata abbraccia tutta l'attività svolta dalla Cassa per il Mezzogiorno e non si limita a prendere in considerazione il periodo che va dal 1978 ad oggi.

Indubbiamente l'intervento della Cassa nel settore dell'edilizia residenziale e pubblica è stato piuttosto modesto e si è diretto essenzialmente in due principali direzioni. La prima di queste ha riguardato il programma casa per i lavoratori dell'industria, programma la cui genesi risiede nella pratica esecuzione dell'articolo 151 del testo unico n. 1523 del 30 giugno 1967, ora diventato articolo 163 del testo unico n. 218 del 6 marzo 1978, direttiva impartita dal CIPE mediante tre successive deliberazioni con le quali autorizzava la Cassa a concorrere alla spesa necessaria alla realizzazione di al-

loggi per lavoratori dell'industria operanti nelle aree e nei nuclei di industrializzazione. Il CIPE determinava nella misura dell'80 per cento degli investimenti la percentuale massima del contributo da concedere, stabiliva i lineamenti attuativi generali ed incaricava il ministro di impartire alla Cassa le necessarie direttive per pervenire, tra l'altro, alla formulazione in dettaglio dei programmi.

È interessante notare che tale problematica nasce a seguito dell'approvazione di una legge nel 1962, legge nella quale venivano già individuati taluni criteri di intervento. In particolare, la percentuale massima del contributo veniva fissata attorno al 35,40 per cento. Con successivi provvedimenti tale *plafond* è stato aumentato, ma, finché non ha raggiunto la quota dell'80 per cento, il programma non ha preso avvio. Al 31 luglio 1984, in attuazione del programma casa per i lavoratori dell'industria, sono stati realizzati 4.876 alloggi che hanno comportato una spesa, in termini di contributo, di circa 105 miliardi. Tale somma rappresenta circa il 93 per cento dello stanziamento complessivo disponibile per il settore, pari a 113 miliardi circa di contributi per un investimento complessivo che supera i 141 miliardi. Gli insediamenti completati sono 65, per un totale di 4.440 alloggi ed un investimento approvato per il 92,9 per cento. In una serie di tabelle allegata alla relazione che abbiamo presentato vengono specificati lo stato dei lavori e delle erogazioni, l'andamento realizzativo del programma e la ripartizione regionale dello stesso. Le norme e le procedure attuative sono state impostate nel quadro degli incentivi alle opere private con meccanismi semplici e di rapida attuazione; in pratica, i concessionari possono disporre, dall'inizio dei lavori, della metà del contributo approvato dalla Cassa sulla base di progetti redatti dai concessionari stessi; un 30 per cento viene erogato al raggiungimento della metà dei lavori ed il rimanente 20 per cento viene ripartito tra l'ultimazione delle opere e l'approvazione dell'accertamento finale dell'avvenuta esecuzione.

Le voci di progetto prevedono, oltre alle spese per le residenze, quelle necessarie per le attrezzature delle aree, per le opere di urbanizzazione primaria, per l'acquisizione dei suoli, per gli allacciamenti alle società erogatrici, per le spese generali e per l'accantonamento del 25 per cento del totale delle voci predette per far fronte alla revisione dei prezzi. Per quanto riguarda la determinazione dei costi ammissibili per gli alloggi, si fa riferimento a quelli desunti dagli appalti analoghi degli IACP competenti per territorio. Lo *standard* medio degli alloggi si situa tra gli 85 ed i 100 metri quadrati di superficie utile. I concessionari sono le aziende interessate agli insediamenti industriali per i propri dipendenti o direttamente le cooperative costituite tra i dipendenti delle aziende stesse. Spetta a tali concessionari la progettazione, l'appalto e la realizzazione delle opere e, quindi, la gestione sia del contributo Cassa, ammontante all'80 per cento dell'importo delle opere approvate, sia del 20 per cento a loro carico. Anche il regolamento di assegnazione degli alloggi è stato stabilito in base ai criteri in vigore per l'edilizia economica popolare, integrati tuttavia dalla normativa che ha dato origine al finanziamento e che dava titolo di assegnatario ai lavoratori purché dipendenti da aziende industriali localizzate nell'agglomerato per il quale era stato predisposto il finanziamento. La proprietà degli alloggi, comunque, è delle cooperative costituite tra i lavoratori dell'industria.

Alla stesura della graduatoria per l'assegnazione degli alloggi provvede un'apposita commissione competente per agglomerato industriale presieduta da un designato della regione interessata, mentre la Cassa non è rappresentata. I tempi medi di realizzazione di ciascun insediamento abitativo sono stati inferiori ai tre anni dal momento dell'approvazione del progetto e sono stati resi possibili dal tipo di normativa predisposto ed approvato. In sostanza, il programma di 113 miliardi in via di esaurimento fa parte del complesso di stanziamenti approvati

dal CIPE secondo le tre delibere già ricordate. Il completamento del programma per ulteriori 230 miliardi è stato deliberato dal CIPE stesso l'8 agosto 1980 ed i relativi finanziamenti sono stati destinati alle singole regioni ai sensi della legge n. 146 del 24 aprile 1980, cioè della legge finanziaria. Queste ultime curano direttamente l'attuazione del programma, oppure utilizzano la facoltà di delegare la Cassa a realizzarlo in base all'articolo 4 della legge n. 183 del 1976. Ad oggi, soltanto le regioni Abruzzo e Sicilia si sono avvalse di tale facoltà ed hanno deliberato in proposito. Stipulate le relative convenzioni con la Cassa, sono stati approvati gli interventi abitativi in tali regioni per 7,9 miliardi e 4,7 miliardi di contributi e per complessivi 256 alloggi su un totale programmato di 23 miliardi e 37 miliardi di contributi.

Il secondo programma della Cassa ha riguardato gli interventi nelle aree di Gioia Tauro e Napoli. La realizzazione di alloggi nei comuni di Gioia Tauro e San Ferdinando in due quartieri abitati e funzionanti – rispettivamente Mozzagatti, 47 alloggi, e Praia a Mare, 103 alloggi – è stata determinata dalla costruzione del porto di Gioia Tauro entro il cui bacino ricadeva l'abitato di Eranova che è stato demolito. Il progetto dei due quartieri, denominato « Spostamento abitato di Eranova », è stato acquisito in sede di appalto-concorso. La scelta della doppia localizzazione è dovuta alla richiesta degli *ex* abitanti di Eranova che hanno optato di risiedere nell'uno o nell'altro comune. La tipologia edilizia e l'organizzazione dei quartieri sono state determinate sulla base delle esigenze espresse dagli abitanti, prevalentemente artigiani e contadini, e dalla condizione urbanistica dei due comuni. Le aree di localizzazione, stabilite dai comuni come zone di edilizia economica popolare – le cosiddette aree « 167 » – sono contigue ai centri abitati preesistenti; le opere di urbanizzazione primaria e secondaria sono state realizzate a servizio dei nuovi quartieri, ma sono in grado di assorbire anche la domanda insoddisfatta del centro urbano

più in generale. L'edilizia residenziale è del tipo a schiera, con alloggi di vario taglio su due livelli con giardino e garage. Le caratteristiche specifiche sono le seguenti: sono stati realizzati 150 alloggi con quattro tagli dimensionali la cui superficie media è di circa 109 metri quadrati lordi; il costo complessivo di questi alloggi, realizzati nel periodo 1978-1980, è pari a 8.320.099.047 in lire correnti ed è comprensivo di tutti gli oneri: costruzione, suolo, spese generali, IVA, revisione prezzi, eccetera; il costo medio totale per alloggio è di lire 55.467.326 e quello per metro quadrato di lire 487.839. Sono state ovviamente realizzate le opere di urbanizzazione primaria e secondaria comprendenti le reti idrica, fognaria, telefonica, elettrica, le strade, il verde, la scuola, la chiesa, il mercato, edifici artigiani; tali opere, realizzate nei due quartieri in forma duplicata, sono costate 7.254.777.492, sempre in lire correnti. I quartieri sono stati trasferiti, come previsto dalla legge n. 183 del 1976, alla regione Calabria che a sua volta ha destinato gli alloggi in gestione ai comuni di Gioia Tauro e San Ferdinando. Gli abitanti sono gli ex cittadini di Eranova che hanno avuto l'assegnazione degli alloggi in base ad una specifica graduatoria stabilita da una commissione istituita con legge regionale. I quartieri sono patrimonio pubblico in quanto gli abitanti allontanati a suo tempo da Eranova sono stati all'epoca risarciti con l'espropriazione; il titolo di godimento dovrebbe essere, salvo diversa disposizione legislativa, quello ordinario della edilizia residenziale economica e popolare. Come ho detto prima, il secondo intervento è stato fatto nell'area di Napoli. Il periodo di tempo necessario alla sua realizzazione è stato molto più ampio: è iniziato nel 1955 e dura ancora oggi. In sostanza, la Cassa ha realizzato otto complessi di edilizia popolare per un totale di 4.052 alloggi e di 20.205 vani. Gli otto complessi sono stati così localizzati: nell'ex Campo Ascarelli 932 alloggi per 4.379 vani; a San Giacomo dei Capri 275 alloggi per 1.313 vani; a Capodimonte 420 alloggi per 2.128 vani; a Secondi-

gliano, rione Berlingieri, 650 alloggi per 3.202 vani; nel rione Traiano, primo lotto 214 alloggi per 1.066 vani, terzo lotto 191 alloggi per 917 vani, quarto lotto 191 alloggi per 933 vani; a Secondigliano « 167 », lotti « L » ed « M », 1.179 alloggi per 6.267 vani. L'investimento finanziario complessivo è stato di 99,592 miliardi: bisogna tener presente che si tratta di « costi storici » perché si riferiscono agli anni che vanno dal 1959 al 1984. Naturalmente il costo maggiore è quello previsto per Secondigliano « 167 » che, nel 1984, ha comportato una spesa di 90 miliardi e 644 milioni. I complessi suddetti sono stati realizzati nella immediata periferia della città di Napoli su aree prescelte dal comune in conformità degli strumenti urbanistici vigenti all'epoca delle realizzazioni. In particolare i complessi dell'ex Campo Ascarelli, del quartiere Traiano primo, terzo e quarto lotto e di Secondigliano « 167 » sono sorti su aree già in possesso del comune, mentre per quelli di San Giacomo dei Capri, Capodimonte e Secondigliano rione Berlingieri è stato necessario procedere all'acquisizione delle aree.

I primi sette complessi sono stati realizzati con fondi della legge speciale per Napoli del 1953, a carico del comune e anticipati, in via provvisoria, dalla Cassa in pendenza della concessione dei mutui sui quali essa si è poi rivalsa delle somme anticipate. L'intervento nei lotti « L » ed « M » della legge n. 167 è stato finanziato in parte - circa l'8 per cento - con fondi della legge speciale per Napoli n. 7 del 1962, ricadenti a carico del comune di Napoli, mentre per il rimanente 92 per cento il finanziamento è stato effettuato sui fondi Cassa attinenti al progetto speciale 31, cioè al progetto per l'area metropolitana di Napoli. I vari complessi realizzati sono serviti nel ventennio tra il 1960 ed il 1980 ad alleviare la crisi dell'edilizia popolare nell'area napoletana, anche in relazione agli sgombri di fabbricati interessati alla realizzazione delle opere pubbliche (grande viabilità) in corso nel periodo suddetto. Dopo il 1980 la realizzazione degli alloggi nel comprensorio

« 167 » di Secondigliano è servita, oltre che per garantire alloggi alle famiglie sgomberate, per consentire la realizzazione di importanti opere pubbliche, anche a tamponare, parzialmente ed in via di primaria urgenza, la gravissima crisi abitativa prodotta dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Tutti i fabbricati realizzati sono stati consegnati in proprietà al comune di Napoli che ha provveduto all'assegnazione degli alloggi affidandone la gestione all'Istituto autonomo case popolari di Napoli.

I complessi dell'ex Campo Ascarelli, di San Giacomo dei Capri, di Capodimonte e di Secondigliano rione Berlingieri sono stati realizzati come quartieri a sé stanti, mentre quelli del quartiere Traiano primo, terzo e quarto lotto e di Secondigliano « 167 » costituiscono lotti singoli di più vasti complessi di edilizia popolare realizzati in conformità ai provvedimenti legislativi che venivano emanati. Mi riferisco ai quartieri CEP ed ai comprensori della legge n. 167. Le aree complessive impegnate hanno la consistenza complessiva di 429.385 metri quadrati. Per quanto riguarda l'aspetto tecnologico, vi è da dire che i primi sette complessi sono stati realizzati con sistemi tradizionali con strutture in cemento armato. Solo il complesso della « 167 » di Secondigliano è stato previsto e realizzato con i sistemi di edilizia industrializzata (casceforme a tunnel a sistema modulare) che hanno ridotto i tempi di esecuzione (4-5 vani al giorno al rustico). Tuttavia, nelle realizzazioni avvenute nelle varie epoche, si è tenuto conto dei progressi tecnologici che si andavano realizzando con l'introduzione di nuovi materiali; così al rione Ascarelli si sono introdotte le cucine attrezzate ed il sistema di riscaldamento autonomo alimentato con stufe in terracotta. Le caratteristiche tipologiche degli alloggi sono state progettate in conformità delle norme per l'edilizia residenziale vigenti all'epoca delle singole realizzazioni. Così gli alloggi hanno una superficie media di 62 metri quadrati per due vani, di 83 metri quadrati per tre vani, di 100 metri quadrati per quattro vani ed infine di 128

metri quadrati per cinque vani. I costi unitari per metro quadrato riferiti alle varie epoche di realizzazione sono riportati nella tabella a pagina 8 della relazione; si può citare, a titolo di esempio, il caso di Secondigliano in cui il costo di un alloggio è di 596.671 lire al metro quadrato e dell'intera opera di 772.040 lire al metro quadrato. I costi unitari variano, oltre che in funzione dell'epoca di realizzazione, anche a seconda della tipologia dei fabbricati e dell'incidenza delle sistemazioni esterne. Quest'ultima varia dal 7,4 per cento per Secondigliano, rione Berlingieri, a un massimo del 23,2 per cento per il rione Traiano, terzo lotto.

Nel solo complesso della « 167 » di Secondigliano sono state realizzate opere di urbanizzazione secondaria (asilo nido, mercatino coperto, casermetta dei carabinieri), mentre gli altri rioni hanno usufruito di infrastrutture già presenti nel contesto urbano o realizzate nell'ambito dei più ampi comprensori di intervento edilizio. Nelle tabelle allegate sono riportati, lavoro per lavoro, in più ampi dettagli, dei dati significativi delle opere realizzate.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo intervento. Da parte mia vorrei avere un chiarimento: se ho capito bene, fatta eccezione per gli interventi a Gioia Tauro e a Napoli, sono stati promossi investimenti per centinaia di miliardi per realizzare 4.500 alloggi, di cui la Cassa per il Mezzogiorno avrebbe erogato fino all'80 per cento della somma. Se non vado errato, il costo per alloggio risulterebbe intorno ai 15 milioni.

ALBERTO ROSSI, Rappresentante della Cassa per il Mezzogiorno. No, si tratta di 26-27 milioni.

PRESIDENTE. Non mi rendo ragione di costi così bassi; comunque esamineremo la questione nel dettaglio, avendo a disposizione una memoria scritta.

La seconda domanda è relativa all'intervento di Secondigliano; se ho ben capito, in questa zona i lavori sono ancora

in corso, essendo iniziati in tre diverse riprese, nel 1978, nel 1979 e nel 1981. Qual'è il grado di avanzamento di questi lavori?

ALBERTO BUONOPANE, *Rappresentante della Cassa per il Mezzogiorno*. È praticamente del 90 per cento; attualmente si stanno facendo le sistemazioni esterne. Subito dopo il terremoto c'è stata una crisi terribile nel cantiere, dovuta all'occupazione di fabbricati non ancora ultimati da parte dei terremotati.

PRESIDENTE. Se non sbaglio la proprietà di questi alloggi è del comune, il quale dovrebbe provvedere alla riscossione degli affitti.

ALBERTO BUONOPANE, *Rappresentante della Cassa per il Mezzogiorno*. Il comune non è in grado di provvedere autonomamente e dà questo incarico in gestione agli IACP; ma non sempre le cose vanno come dovrebbero andare.

PRESIDENTE. Mi pare che i dati raccolti siano sufficienti, nel senso che abbiamo una esatta fotografia della realtà. Ringrazio perciò i nostri interlocutori per le esaurienti informazioni che ci hanno fornito.

Audizione dei rappresentanti del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per aver accolto il nostro invito. La nostra audizione ha lo scopo di censire – nel quadro dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo – gli interventi promossi da questo comparto della pubblica amministrazione nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. In particolare, intendiamo acquisire dati sulla quantità e sulla qualità della spesa effettuata, possibilmente articolata per aree regionali, nel periodo che va dal 1978 ad oggi. I dati relativi a periodi antecedenti ci interessano di meno in quanto, per nostra comodi-

tà, abbiamo pensato di far partire la nostra indagine dal 1978, anno di avvio del piano decennale: dobbiamo quindi effettuare una lettura comparata degli interventi realizzati in questo arco di tempo dai vari settori della pubblica amministrazione per poter poi redigere un rendiconto forse non completo ma, comunque, molto vicino alla realtà delle iniziative promosse direttamente dallo Stato o da enti sottoposti al controllo statale.

È perciò importante per noi quantificare gli interventi complessivi svolti e ciò non perché si ritenga – questo è un giudizio condiviso da più parti – che l'intervento pubblico sia in grado da solo di risolvere i problemi, ma perché si pensa sia opportuno conoscere esattamente la dimensione degli interventi pubblici, al di là dei dati già noti al Parlamento (quest'ultimo infatti ha già avviato una programmazione di spesa nel settore attraverso provvedimenti legislativi *ad hoc*).

GIANFRANCO ANGELINI, *Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni*. Signor presidente noi abbiamo previsto due fasi di intervento, la prima delle quali attraverso la legge n. 227 del 1975, che ha avuto completa attuazione nell'arco di tempo che va dal 1976 al 1980. Cercherò quindi di articolare i dati relativi con riferimento al 1978 in quanto la citata legge risale, come ho detto, al 1975, ma la messa a punto dei programmi da essa previsti, delle convenzioni normative con la società concessionaria e delle successive fasi realizzative è avvenuta verso la fine del 1978. Al di fuori di alcuni interventi sporadici, l'attuazione della legge n. 227 è avvenuta nell'arco di tempo che va dal 1978 al 1981. Attraverso questo primo finanziamento, dunque, sono stati costruiti 1.700 alloggi per il personale dell'amministrazione delle poste e 229 alloggi per i dipendenti dell'azienda: al riguardo, preciso che il nostro settore si articola in due aziende, l'azienda delle poste e telecomunicazioni e l'azienda di Stato per i servizi telefonici. Sono inoltre in corso di consegna da parte della società concessionaria al Ministero 916 alloggi

per il personale dell'amministrazione delle poste e 32 per i dipendenti dell'azienda. In sostanza, con la ricordata legge sono stati realizzati complessivamente 2.877 abitazioni per i dipendenti delle due aziende. Per il conseguimento dell'obiettivo, nel 1975 si è attribuito al Ministero delle poste un finanziamento di 20 miliardi ed all'azienda di Stato per i servizi telefonici un finanziamento di 200 miliardi.

PRESIDENTE. In riferimento a questo programma, quale è stato il costo medio per alloggio ?

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Di 70 milioni per unità, con riferimento al periodo 1978-1981, anno di consegna degli alloggi.

GIANCARLO CEFARO, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Questo costo risente della revisione prezzi che, praticamente, ha avuto un'incidenza dell'ordine del 30-40 per cento.

PRESIDENTE. Avete adottato lo strumento delle concessioni ?

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Sì, ad una società del gruppo IRI, l'Italposte. Stiamo ancora consegnando degli alloggi, perché le costruzioni previste dal programma non sono state ultimate contemporaneamente.

Si tratta di un programma che è stato avviato nel 1978; gli interventi hanno avuto una durata media di circa 16-18 mesi, per cui le prime consegne si sono avute nel 1980, alcune sono attualmente in corso.

Si tratta, com'è scaturito da un'indagine compiuta dall'amministrazione, di alloggi che vanno da un massimo di 95 metri quadrati per nucleo abitativo di 6 persone ad un minimo di 45 metri quadrati per un nucleo abitativo di 3 persone. Quest'ultimo caso riguarda quella

parte dell'intervento che è stato risolto con la costruzione di case-albergo, nelle quali i servizi sono centralizzati. Ne sono state realizzate sette a Genova e a Torino, due a Milano ed una a Bologna, Venezia e Firenze. Poiché si tratta di alloggi che costituiscono un patrimonio che resta di proprietà dell'amministrazione, quest'ultima ha ritenuto opportuno scegliere per la realizzazione di essi materiali particolarmente robusti ed affidabili nel tempo, in modo che la manutenzione futura sia la più contenuta possibile. Fin qui l'intervento dell'amministrazione sulla base della legge n. 227.

Successivamente, siamo stati autorizzati, ai sensi della legge n. 39 del 10 febbraio 1982, a proseguire nel programma con finalità ampliate dal punto di vista della localizzazione. Mentre gli interventi effettuati sulla base della legge n. 227 sono stati concentrati prevalentemente al nord, poiché allora i concorsi dell'amministrazione delle poste erano ancora su base nazionale e, quindi, era necessario assicurare un alloggio a tutti coloro che erano costretti a trasferirsi al nord per lavorare, con l'emanazione della circolare n. 14 l'amministrazione postale ha stabilito la facoltà di ogni singolo compartimento di bandire concorsi in sede compartimentale, onde poter assumere personale in misura adeguata alle esigenze locali. A seguito dell'entrata in vigore di tale circolare, è venuta meno l'esigenza di concentrare gli interventi al nord, e questi sono stati dislocati su tutto il territorio nazionale. Con la legge n. 39, l'amministrazione delle poste, in sostanza, è stata autorizzata a proseguire il piano di intervento, avviato con la legge n. 227, nel periodo 1982-1987. La legge n. 39 stanziava 450 miliardi per la realizzazione degli interventi del solo 1982, rimandando alle leggi finanziarie annuali la determinazione dell'entità degli stanziamenti grazie ai quali fronteggiare la realizzazione dei programmi. Per quel che riguarda l'attuazione della legge n. 39, ricordo che è stato approvato il programma di utilizzazione delle somme nel novembre del 1982; pertanto la legge è

entrata nella fase operativa nei primi mesi del 1983. Sulla base di tale legge, sempre in concessione alla società Italpost, in prosecuzione della convenzione normativa che era stata stipulata per l'attuazione della legge n. 227, è stato affidato il programma della costruzione di un quantitativo complessivo di 5.130 alloggi per l'amministrazione delle poste e di 1.150 per l'azienda di Stato per i servizi telefonici da realizzare nell'arco dei sei anni di validità della legge, cioè tra il 1982 e il 1987. Per quel che riguarda la fase di attuazione, che come ho già detto ha preso le mosse a partire dai primi mesi del 1983, l'amministrazione, sulla base delle indicazioni della concessionaria, ha già potuto avviare nel trascorso biennio 1983-1984 un complesso di 1.805 alloggi per il personale delle poste e di 171 per quello dell'azienda di Stato per i servizi telefonici. Queste cifre vanno riferite ai quantitativi complessivi di programma cui accennavo prima e da realizzarsi nell'arco del decennio. Attualmente la società Italpost ha in corso di progettazione o ha già progettato - ovvero ancora ha in fase di ricerca aree, perché spesso non si riescono a realizzare gli interventi visto che noi dobbiamo agire anche tenendo conto delle disposizioni della legge n. 167...

PRESIDENTE. Quali sono i costi di concessione, per i programmi avviati, per alloggio ed a metro quadrato?

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Posso riferire sul recente intervento che abbiamo in corso di esame. Nel giro di venti giorni abbiamo varato interventi di costruzione a Gorizia, Massa e Pistoia per alloggi per i dipendenti delle poste. In particolare si tratta di 24 alloggi a Gorizia, 24 a Massa e 22 a Pistoia con un costo complessivo, al netto d'IVA, di un milione e 404 mila lire al metro quadrato di superficie utile netto così costituito: un milione e 89 mila lire circa è il costo per lavori a misura ed opere di allacciamento alle reti dei pubblici servi-

zi. Mediamente il suolo incide dalle 60 alle 140 mila lire; cifra che comprende anche le opere di urbanizzazione ed è sempre riferita al metro quadrato di superficie utile netta. L'onere di progettazione a favore della concessionaria incide circa per quarantamila lire al metro quadrato. La convenzione stipulata con la società concessionaria, infatti, affida a quest'ultima le attività per la ricerca dei suoli, per la progettazione esecutiva e per l'acquisizione delle aree attraverso convenzioni da stipulare con i comuni.

PRESIDENTE. Dopo il programma unitariamente approntato negli anni 1976-1980, con la legge n. 39 voi avete avuto un primo stanziamento, fissato nella legge finanziaria del 1982, di 450 miliardi. Dopo ne avete avuti altri?

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. No. La legge n. 39, all'articolo 4, prevede che ogni anno vi sia nella legge finanziaria un certo allineamento.

PRESIDENTE. A quel che ricordo non c'è stato e non c'è neppure nell'ultima legge finanziaria approvata.

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Mi pare che c'era nella legge finanziaria del 1984 e non in quella approvata alla fine del 1982 perché in tale anno non era stata svolta ancora alcuna attività per cui non era possibile valutare le eventuali maggiori occorrenze.

PRESIDENTE. Desidererei per il momento lasciare da parte le valutazioni e soffermarmi sulle cifre: nel 1982 avete avuto 450 miliardi di stanziamento; dopo quali altri finanziamenti avete avuto?

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Con la legge finanziaria per il 1984 sono stati accordati 102 miliardi da spendere nel 1985 ed altri 102 da spendere nel 1986 come rivalutazione dei costi

di intervento del programma, varato con la legge del 1982 e rivisto alla fine del 1983. Non si tratta, dunque, di un ulteriore finanziamento, ma di una integrazione per maggiori occorrenze.

PRESIDENTE. Questa sua risposta mi consente di rivolgerle un'altra domanda: con riferimento allo stanziamento principale del 1982, quali programmi avete avviato, di quali dimensioni e per quali importi?

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Il finanziamento di 102 miliardi più 102 non è un'estensione dell'obiettivo che resta uguale.

PRESIDENTE. Le ho chiesto: cosa avete avviato con i 450 miliardi?

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Abbiamo avviato 1.875 alloggi per il personale delle poste e 171 per quello dell'azienda di Stato per i servizi telefonici, con un impegno a carico della legge n. 39; altri 2.839 alloggi per il personale delle poste ed altri 737 per quello dell'azienda sono stati progettati o sono in corso di progettazione. Tali alloggi rappresentano la fase ulteriore di attività che probabilmente si concluderà nel prossimo triennio.

PRESIDENTE. Quindi il totale del programma ammonta a circa cinquemila alloggi, di cui circa duemila avviati. Quanti ne sono stati consegnati?

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Ancora nessuno perché le prime consegne matureranno nella primavera-estate del 1985: i primi interventi sono del luglio 1983 e la loro durata era prevista in due anni. Gli alloggi ultimati dovranno poi essere consegnati all'amministrazione per la locazione.

PRESIDENTE. Con la legge n. 39 sono stati stanziati 450 miliardi per circa cin-

quemila alloggi localizzati in tutte le regioni d'Italia. Per circa duemila alloggi è stato avviato un programma i cui stanziamenti sono già stati previsti nella legge finanziaria per il 1984 e nel bilancio di previsione per il 1986, che non andranno a finire ad alimentare nuovi programmi, ma presumibilmente faranno fronte ai maggiori costi sopravvenuti dei programmi avviati col primo finanziamento della legge n. 39. Allo stato la Commissione ha bisogno di un quadro analitico del programma predisposto, cioè di dati sulle localizzazioni, sui costi di concessione e sui tempi di consegna degli alloggi. A questo proposito devo fare un'osservazione: dal 1982 ad oggi sono ormai passati quasi tre anni. Come mai, a fronte di una disponibilità di 450 miliardi, che avrebbero dovuto dare luogo alla costruzione di circa cinquemila alloggi, soltanto per duemila di essi è stata avviata la fase di inizio dell'attuazione? Se non sbaglio, voi non avete vincoli particolari, anzi siete nella condizione di lavorare per certi aspetti in condizioni di gran lunga migliori di quelle che devono affrontare gli IACP o i comuni che operano su altri versanti dell'edilizia pubblica. Avete un unico concessionario, con il quale è in atto da tempo una convenzione che ormai dovrebbe essere ampiamente collaudata. Non vi è perciò da valutare soltanto il problema dei costi, che a nostro giudizio sono altamente elevati rispetto alla media dell'edilizia pubblica; si debbono anche fare alcune considerazioni in ordine agli obiettivi. Da cosa derivano le difficoltà, da ritardi dell'amministrazione o da ritardi nella concessione delle aree?

GIANFRANCO ANGELINI, Rappresentante del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Al di là di una elencazione più analitica, che ci riserviamo di fornire in seguito, vorrei precisare soprattutto una circostanza. Certamente la legge n. 39 forniva la possibilità di assumere rapidamente impegni di spesa, però subordinava l'operatività del programma al compimento di un determinato iter stabilito dalla legge stessa. L'operatività effettiva

del programma, ancorché la legge porti la data del febbraio 1982, si è verificata a partire dal 4 novembre 1982. Poiché rappresento il settore tecnico-operativo, al quale fa capo la realizzazione materiale dei programmi, mi riferisco al momento in cui le strutture tecniche dell'amministrazione hanno potuto concretizzare la fase realizzativa del programma. Grosso modo, se si pensa che la legge n. 39 aveva come obiettivo la costruzione di cinquemila alloggi nell'arco di un decennio, in effetti averne affrontati duemila nell'arco operativo 1983-1984, rappresenta un dato leggermente superiore allo *standard* annuale in relazione alle nostre strutture.

Voglio sottolineare che cinquemila alloggi nell'arco di sei anni vogliono dire ottocento alloggi l'anno; poiché noi, nel giro di due anni, siamo riusciti a mettere in cantiere duemila, si può dire che abbiamo forzato i tempi di realizzazione. Vorrei dire inoltre che il ricorso allo strumento della concessione, mentre consente di uniformare certe procedure, non supera le difficoltà che si incontrano nel reperimento dei suoli da parte dei comuni soprattutto al sud d'Italia. E i comuni, in molti casi, demandano all'amministrazione tutte le procedure per l'acquisizione dei suoli e gli espropri. Noi siamo in presenza di espropri già effettuati, ma i piani di zona che prevedono la necessità di attuare le procedure di esproprio appesantiscono i tempi di intervento.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri interlocutori e facciamo loro presente l'esigenza di accelerare al massimo, per quanto tecnicamente possibile, i tempi di invio alla Commissione di un elaborato che, in maniera analitica, fornisca risposta ai quesiti in precedenza formulati.

Audizione del dottor Di Gennaro, rappresentante del Ministero dei trasporti.

PRESIDENTE. La Commissione desidera avere un rendiconto della spesa promossa dal Ministero dei trasporti o dall'azienda nel settore dell'edilizia di servi-

zio. Ci interessano soprattutto i dati relativi al periodo dal 1978 ad oggi: non desideriamo, cioè, conoscere l'andamento di tutta la spesa, diciamo così, storica, che si è verificata nel settore nei decenni passati. La nostra indagine conoscitiva, infatti, per comodità prende in esame l'arco di tempo indicato perché il 1978 è l'anno di avvio del piano decennale promosso dalla legge n. 457. Preciso che vorremmo conoscere i dati richiesti ripartiti per ambiti regionali, con tutte le indicazioni utili a comprenderne anche la qualità, a capire quanto è stato fatto dall'amministrazione dei trasporti in questo campo nel corso degli ultimi anni, ad identificare il significato e l'entità degli oneri affrontati.

GASTONE DI GENNARO, Rappresentante del Ministero dei trasporti. In questa sede mi limiterò all'esposizione di pochi dati, riservandomi di inviare una relazione più precisa alla Commissione. Intorno al 1980-1981 noi abbiamo avuto un finanziamento di 250 miliardi, che non abbiamo però utilizzato nella costruzione diretta di alloggi, come era avvenuto in passato, bensì nell'acquisto immediato di abitazioni sul mercato, e ciò al fine di accelerare i tempi di acquisizione al patrimonio aziendale di questi importantissimi beni. Al riguardo, preciso che gli alloggi di cui si tratta sono stati acquistati in numero maggiore nell'Italia settentrionale (comunque, il documento che invierò alla Commissione riporterà questi dati in modo dettagliato). Faccio presente che il nostro problema principale non consiste tanto nell'acquisizione di abitazioni, ma nel disfarsi del patrimonio edilizio allorché esso non serve più all'amministrazione. La legislazione sotto questo profilo non ci aiuta: disponiamo ancora di un patrimonio consistentissimo che risale all'esercizio di Stato delle ferrovie (anzi, alcuni fabbricati provengono addirittura dalle vecchie concessioni).

PRESIDENTE. Sarebbe opportuno che ci facesse pervenire anche il quadro generale sulla consistenza del patrimonio

edilizio di proprietà del Ministero dei trasporti.

GASTONE DI GENNARO, *Rappresentante del Ministero dei trasporti*. Ritengo che la direzione generale delle ferrovie dello Stato, per la sua particolare natura, sia assimilabile al settore militare: come questo, infatti, pone l'esigenza di disporre di alloggi vicini agli impianti. Esiste, inoltre, il problema di trasformare gli alloggi di servizio in alloggi sociali per i pensionati, questo naturalmente quando sia venuta meno la ragione per cui l'alloggio è stato acquisito. La nostra amministrazione non costruisce più gli alloggi, ma li compera direttamente. A nostro avviso, però, sarebbe più conveniente utilizzare il sistema del *leasing*, che attualmente ci è precluso.

La Cassa depositi e prestiti potrebbe concederci il *leasing* e, dopo 25 o 30 anni, quando l'alloggio non serve più, essa tornerebbe ad essere proprietaria dello stesso.

Vorrei sottolineare che l'acquisizione delle case viene compiuta attraverso un piano. Si tratta di piani che vanno ad integrare quelli di investimento e di potenziamento della rete. Sulla base di essi noi possediamo degli alloggi, ma nessuna garanzia ci viene data di poterli gestire senza subire l'aggravio della manutenzione.

PRESIDENTE. Le saremo grati se vorrà farci pervenire tutti i dati in possesso dell'amministrazione dei trasporti relativi alla consistenza del suo patrimonio, nonché le indicazioni concernenti i programmi avviati nel corso degli ultimi anni. La ringrazio, comunque, per le osservazioni che ha voluto sottoporre alla riflessione del Comitato.

I lavori del Comitato proseguiranno alle 16,30.

La seduta termina alle 13,30.