

8

SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORESTE LODIGIANI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,35.

**Audizione dei rappresentanti dell'ABI
dottor Edoardo Capanna, avvocato
Giuseppe Mazzocco e dottor Carlo Ca-
poccioni.**

PRESIDENTE. Abbiamo questa sera con noi alcuni rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana, nelle persone del dottor Capanna, dell'avvocato Mazzocco, e del dottor Capoccioni.

Ringrazio quindi il dottor Capanna ed i suoi collaboratori, e sono certo che l'audizione di oggi sarà molto utile, perché l'Associazione bancaria italiana può aiutare veramente la Commissione a capire meglio i reali meccanismi di svolgimento dei finanziamenti per l'edilizia agevolata: e credo che è proprio di questo che dobbiamo parlare.

Come loro sanno, il comitato vuole rassegnare un rapporto completo sull'edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata, a partire dalla data di decorrenza della legge n. 457. Riteniamo che sei anni di applicazione sono più che sufficienti per capire che cosa è avvenuto e che cosa non ha funzionato.

Ascolteremo quanto vorrete dirci e valuteremo anche il *pro-memoria* consegnato sul quale ci riserviamo, nel corso dell'audizione, di chiedere qualche precisazione.

Il dottor Capanna sarà stato informato del fatto che abbiamo già avuto un incontro con i rappresentanti dei più significativi istituti di credito. Non siamo però riusciti a venire a capo di quello che in parte rimane ancora un mistero: come mai, a fronte di un limite d'impegno di spesa di 1.821 miliardi, assegnato alle regioni (primo, secondo e terzo biennio), ci sia stato soltanto un accredito di 225

miliardi, che corrisponde, se non erro, a circa il 17 per cento del totale. Non abbiamo compreso come mai c'è stata una richiesta di fondi così modesta, dato che l'esperienza anche personale di molti di noi documenterebbe che invece le case, non dappertutto, ma in molte regioni, si sono costruite, e dato che non è pensabile che gli operatori - imprese e cooperative - abbiano proceduto in piani di investimenti senza chiedere ed ottenere per tempo i mutui garantiti dallo Stato. Non siamo riusciti a venire a capo di questo problema, che invece è molto importante per capire se la manovra della spesa può procedere con limiti d'ampiezza più estesi rispetto a quelli che si sono avuti sino a questo momento, e se questa enorme differenza viene causata da ritardi, distorsioni, inefficienze che certo ci sono, ma che non ci sembrano avere questa clamorosa proporzione.

Ho accennato a questo argomento perché ne dovremo parlare, ma ora non aggiungo altro, e lascio loro la parola.

EDOARDO CAPANNA, *Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana.* Desidero intanto ringraziare, a nome del mio presidente e del direttore generale, dell'invito ricevuto presso questo Comitato, al quale siamo lieti di poter offrire tutta la collaborazione necessaria o ritenuta opportuna per pervenire alla massima chiarezza possibile nell'individuazione dei difetti del sistema attuale, e dei possibili rimedi per migliorare il sistema, ai fini di un utilizzo migliore degli stanziamenti pubblici.

Anche a nostro avviso, non si può negare che la situazione dell'edilizia residenziale in Italia, con particolare riguardo alla realizzazione di alloggi per i ceti meno abbienti, non sia soddisfacente: è questo un dato di fatto incontestabile. In

effetti, l'edilizia sovvenzionata ed agevolata non riesce a produrre, sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo, gli alloggi occorrenti a colmare, specie nelle zone di massima tensione abitativa, gli squilibri tra domanda ed offerta di abitazioni.

Come associazione bancaria, non riteniamo però di poter entrare nel merito di problemi di più vasta portata, di ordine politico e sociale, nei quali non crediamo sia nostro compito interferire. Riteniamo solo di poter offrire il nostro contributo per quanto riguarda l'individuazione delle difficoltà tecniche, dei problemi specifici del nostro settore, sui quali possiamo anche proporre qualche soluzione, che stimiamo idonea a soddisfare questi interessi generali.

Quanto allo specifico intervento degli istituti di credito fondiario, per il credito agevolato, abbiamo rilevato negli ultimi anni - specie nell'ultimo triennio - una crescita continua; siamo quindi pervenuti, nel 1983, ad un dato che penso anche gli altri istituti qui intervenuti abbiano fornito, e cioè che quasi il 30 per cento dell'intera erogazione di credito fondiario è ormai destinato all'edilizia economica e popolare, agevolata e convenzionata.

Siamo giunti, nel 1983, a 986 miliardi di erogazione di mutui agevolati, rispetto ai 3.700 globali del credito agli immobili abitativi, effettuato dagli istituti di credito fondiario. È un dato che, sostanzialmente, non può dirsi insoddisfacente; esso però non deve far credere che la situazione sia ottimale, anzi, tutt'altro. Il piano decennale per l'edilizia, nato nel 1978, è, sotto il profilo teorico, molto apprezzabile. Questo perché prefigura un sistema di contribuzione pubblica ben dosato, calibrato, tale da far sì che il contributo statale non venga sprecato. Purtroppo non ha tenuto conto della realtà sociale, economica e amministrativa del nostro paese che non è disposto a recepire norme che peccano di perfezionismo normativo e di iper-regolamentazione amministrativa. Questo è stato il punto su cui il piano in esame ha dato frutti negativi. Esso tende a una regolamentazione ec-

cessiva di tutte le fasi dell'operazione, sia quella a monte del finanziamento bancario che quella relativa al finanziamento medesimo, determinando con ciò continui ritardi e difficoltà di ordine interpretativo. Bisogna infatti interpretare la norma, con il rischio di distorsioni amministrative e di problemi posti dagli organi di controllo dell'amministrazione, soprattutto sotto il profilo finanziario. Il tutto è stato poi ulteriormente aggravato dalla situazione urbanistica nel nostro paese, tuttora caotica, nella quale non si riesce a pervenire alla definizione di una normativa sugli espropri. Siamo sempre in una situazione di rinvii, di leggi-tampone, con una condizione comunale e amministrativa che non consente facilmente l'erogazione di stanziamenti da parte degli istituti di credito.

Sono anche presenti tutte le incombenze che il piano decennale ha demandato agli organi amministrativi, con conseguenti ritardi nell'adeguamento dei massimali di mutuo alle fasce di reddito ed erogazioni di mutui insufficienti a coprire le reali esigenze degli operatori. Quando si cambiano i massimali di mutuo e le fasce di reddito, sorge il problema di inserire i massimali medesimi e le nuove fasce di reddito in operazioni che partono in momenti diversi, con tutto quello che ne consegue.

A ciò va aggiunto il fatto che spesso le regioni hanno una limitata capacità operativa. Esistono infatti regioni attive ed efficienti ed altre che non hanno purtroppo la medesima capacità d'azione necessaria per operazioni di questo genere.

I ritardi sono perciò notevoli e riguardano la distribuzione dei vari contributi nei bienni. Vi è in conclusione tutta una congerie di difficoltà che ha logorato profondamente la fiducia dei mutuatari e degli istituti finanziatori, il cui interesse precipuo è quello di avere una operatività rapida, come è connaturale nel credito ordinario.

Nella documentazione che abbiamo fornito alla Commissione ci siamo permessi di sostenere la tesi di una innovazione radicale dei meccanismi del piano

decennale. Tali argomentazioni sono già state espresse qualche anno fa proprio quando si era certi che la Commissione aveva recepito le nostre proposte in occasione della conversione in legge del decreto Nicolazzi. Il momento attuale, purtroppo, non è molto favorevole. Siamo già al settimo anno di applicazione del piano al nostro esame ed è forte la tentazione di farlo decadere per poi studiare una riforma adeguata della normativa della incentivazione in questo settore. Si tratta di un problema che rimettiamo alla valutazione dei politici. A nostro avviso, tutto sommato, si potrebbe ancora tentare una modifica dei congegni che non determinerebbe – come abbiamo proposto – un arresto dei flussi che normalmente consegue a cambiamenti di questo genere. Con essa si tende soltanto a cambiare il sistema contributivo e a prevedere un contributo sostanzialmente fisso per i primi dieci anni. Ciò consentirebbe agli istituti di sperimentare tutte le forme tecniche che in questi ultimi anni stanno avanzando, specie negli istituti con mutui indicizzati, tutta una congerie di sistemi di carattere finanziario, sui quali invece non si innesta il sistema della contribuzione, previsto dal piano decennale per l'edilizia. In tal modo l'istituto potrebbe operare a tasso ordinario di mercato, su queste operazioni si potrebbe innestare un contributo dello Stato che non altererebbe l'operatività dell'istituto medesimo sul piano dell'incentiva e su quello tecnico, eliminando quel lungo intreccio fra burocrazia statale e finanziaria.

PRESIDENTE. Questo per superare anche problemi determinati dalla provvista. So, però, che voi avete avuto grosse difficoltà, se ben ricordo, tre anni fa.

EDOARDO CAPANNA, Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana. Quelle difficoltà sono state ampiamente superate. Voglio dire che il vincolo di portafoglio quest'anno ha funzionato, anche se allo stato attuale vi è una riduzione dal 5,5 al 4,5 per cento dei depositi,

per eccesso di domanda di titoli rispetto all'offerta. La raccolta si è orientata su queste nuove forme tecniche. Si può quindi dire che nell'anno 1983 ci sono state difficoltà più dal dato della domanda che da quello dell'offerta di disponibilità finanziarie. Non sappiamo quello che avverrà nel corso di quest'anno e poi nel prossimo. A mio avviso, comunque, le prospettive sono positive, perché siamo in presenza di un calo dell'inflazione, con conseguente riduzione dei tassi di interesse, scesi dal 20 al 18 per cento, con l'auspicio che essi possano giungere addirittura al 14-15 per cento.

Purtroppo la differenza fra tasso di inflazione e tasso reale è determinata dalla raccolta del Tesoro sul mercato. Se si riduce, in relazione alla diminuzione del deficit per il quale tutti auspichiamo degli interventi molto marcati da parte del Governo – a cominciare dai nuovi provvedimenti sulla tassazione, molto opportuni, e dai provvedimenti per la riduzione di spesa – questa necessità di fabbisogno del tesoro, i tassi bancari scendono e si rimette in moto la domanda; diminuendo anche l'esigenza di contributo, si colma la differenza tra tasso agevolato e tasso di riferimento. La situazione, comunque, è indubbiamente volta al miglioramento.

Per tornare al nostro tema, proponevamo una semplificazione nel senso accennato. Durante lo scorso anno, abbiamo avuto ripetuti contatti con molte forze, anche sociali – abbiamo avuto ripetuti contatti con la Lega delle cooperative, con la quale siamo in ottimi rapporti, con il CENSIS, con il CER, con la Confcooperative – proprio per cercare di concordare insieme una soluzione. Non siamo riusciti a raggiungere un'intesa, ma dai contatti intervenuti abbiamo avuto la sensazione precisa che, da parte di tutti, si consideri necessaria una revisione di questi congegni, perché la situazione è veramente insoddisfacente. Abbiamo visto che la stessa Commissione lavori pubblici ha predisposto un provvedimento di semplificazione, di modifica del piano decennale – mi sembra in Comitato ri-

stretto – sul disegno di legge n. 204, nel senso in cui stava procedendo il CER, con alcune modifiche amministrative, cioè nel senso di rendere i contributi fissi anziché ad indicizzazione biennale.

A noi, tutto sommato, quel provvedimento non sembra inutile, anzi ci sembra utile per risolvere alcuni problemi amministrativi pendenti; ci sembra però che non sia – è questo il punto – un provvedimento risolutivo, ma un provvedimento che si inserisce nella logica attuale, cioè serve a tamponare alcune carenze amministrative, alcune difficoltà momentanee. Potrà essere molto utile per rimuovere certe difficoltà sul collocamento della produzione agevolata che si sono ravvisate in questi ultimi tempi, quando si parla di nuove possibilità di vendita di abitazioni di edilizia agevolata anche a comuni (se ne parla anche nell'ultimo provvedimento sugli sfratti), però non ci sembra un provvedimento risolutivo sotto il profilo finanziario, sotto questo profilo è la nostra proposta quella che ci sembra risolutiva.

Mi permetto di leggere alcuni passi della memoria, dove illustriamo il provvedimento: « Un sistema di incentivazione elementare che si potesse agganciare, avendo una natura semplice e temporanea, alle diverse ipotesi operative a tassi di mercato concorrenziali, avrebbe il doppio vantaggio di costare meno allo Stato con effetti positivi per i beneficiari, non più vincolati da una congerie intollerabile di regolamentazioni e di lentezze burocratiche connesse all'intreccio fra decisioni pubbliche e funzione creditizia ».

Da più di due anni abbiamo formulato questa considerazione e qui riassumiamo le linee essenziali del provvedimento: « La possibilità per gli istituti di credito fondiario ed edilizio di operare a tassi di mercato, anche variabili, nel settore dei mutui assistiti con contributo pubblico; la concessione di contributi, ragguagliati al capitale mutuato, a favore dei fruitori dei mutui predetti, con la espressa previsione di una loro credibilità *pro solvendo* a favore degli istituti finanziatori; la sem-

plificazione del complesso congegno di erogazione dei contributi attualmente previsto, lasciando unicamente la differenziazione per fasce di reddito riferite agli acquirenti ed assegnatari ed eliminando il rapporto nel tempo fra reddito e contributo ».

Naturalmente, volendo fare degli ulteriori passi avanti nel senso della semplificazione, si potrebbe incidere « con due articoli aggiuntivi una ulteriore opera di "deregulation" consentendo, in alternativa al sistema contributivo decennale, una contribuzione diretta in conto capitale corrisposta all'operatore in tre versamenti nelle fasi essenziali della realizzazione dell'opera ». Questa è una ipotesi che si avvicina a quella avanzata a suo tempo dal ministro Andreatta della separazione del contributo dal mutuo, cioè creare una situazione in cui l'operatore può optare fra il finanziamento a lungo termine bancario a tassi di mercato ed un apporto diretto dello Stato nella fase più delicata dell'operazione, con separazione anche della situazione fra impresa – o cooperativa – costruttrice e mutuataria che, successivamente, si accolla l'onere dell'operazione. Questo dal punto di vista finanziario.

Dobbiamo ora far cenno ad alcuni problemi di carattere generale poiché rileviamo – in questi ultimi tempi ci siamo molto appassionati all'opera di intervento sempre più qualificato in questo campo – che è interesse precipuo degli istituti operare ora largamente nel settore del credito agevolato, perché in effetti la domanda (è anche nostro interesse) del credito edilizio normale è in chiara diminuzione. Non c'è più quindi nessuna remora all'intervento nel settore dell'agevolata.

Dobbiamo d'altra parte far presente che ci sono fattori esterni, fattori di fondo, in tutta la regolamentazione del settore edilizio che, effettivamente, non giovano alla soluzione dei problemi del settore stesso e quindi anche del finanziamento edilizio, ma che addirittura li aggravano. Il problema è questo: non è soltanto adesso, attraverso nuovi meccanismi finanziari, con la semplificazione del

sistema agevolativo, che si possono risolvere le carenze che si riscontrano nel settore edilizio, ma credo sia giunto il momento di incidere su alcuni difetti di fondo che la legislazione, emanata nel tempo, ha pian piano stratificato sul settore edilizio in generale.

Accenniamo a questi problemi di fondo per porli all'attenzione dei politici, perché è loro precipua competenza cercare di risolverli, sul piano finanziario abbiamo fatto tutto quanto era possibile fare. Se lo ritiene opportuno, signor presidente, potrò soffermarmi anche su tutti i nuovi sistemi operativi che gli istituti hanno studiato e che anche le regioni stanno studiando per sviluppare il credito agevolato.

Il problema diventa adesso un problema di economia reale, cioè di rimuovere certi ostacoli che si sono determinati sia nel mercato edilizio, sia nella situazione urbanistica che, effettivamente, gravano pesantemente sul settore; il problema delle incertezze nella questione urbanistica è un problema gravissimo che bisogna assolutamente risolvere, perché si riflette su tutta la situazione dei mutui. Noi abbiamo mutui con gli espropri che stanno terminando, abbiamo avuto situazioni come quella di Milano, con la CARIPLO che si è arrestata nell'erogazione dei mutui e che l'ha ripresa, con assunzione di gravi responsabilità dei propri dirigenti. Occorre che certi compromessi vengano definiti e che si arrivi ad una qualche soluzione.

Circa « la mancanza di una precisa politica di orientamento dell'edilizia in funzione delle rilevanti modifiche intervenute nella domanda di alloggi, fattasi selettiva e diversificata anche per le condizioni socio-economiche e demografiche delle famiglie, radicalmente mutate negli ultimi venti anni » abbiamo assistito, negli ultimi anni, ad un cambiamento radicale nella struttura della famiglia, quindi anche ad un cambiamento della domanda dell'edilizia. Si è passati dalla famiglia tradizionale a famiglie monocellulari, a famiglie composte di due persone; c'è un cambiamento enorme di tutta la

domanda di abitazioni, di cui occorre tener conto; si va anche verso una diminuzione demografica della popolazione italiana. Però si va verso una diminuzione demografica che quindi postulerebbe forse una diminuzione della domanda, ma nello stesso tempo un aumento della richiesta di alloggi in relazione ai cambiamenti socio-economici che si sono verificati, ci sono famiglie che si spezzano, che si riducono ad una o due persone. Esiste poi, purtroppo, l'effetto dissuasivo di una politica di regolamentazione del reddito e del libero utilizzo degli investimenti immobiliari che fu resa a suo tempo necessaria per il superamento del blocco delle locazioni, ma per la quale sono da varie parti auspiccate forme adeguate di attenuazione, pur salvaguardando le reali esigenze alloggiative dei ceti meno abbienti. Ci sembra quindi opportuno trovare una soluzione a questi problemi relativi all'equo canone, soprattutto alla libera disponibilità dell'alloggio.

Esiste inoltre una situazione confusa in materia di fiscalità immobiliare, nella quale non si intravede ancora un progetto globale, e nel cui ambito si registrano alternanze di incentivi e di rigori. Abbiamo avuto recentemente un esempio tipico: si abolisce la legge Formica, ma non c'è un disegno coerente e globale che possa dare piena fiducia all'investitore e al risparmiatore, alla persona che vuole acquistare una casa e programmare una soluzione logica nel tempo. Si constata comunque una incidenza eccessiva sul risparmio investito in alloggi censiti e denunciati, cioè si preme molto (come tutto il sistema fiscale italiano, purtroppo) sui redditi censiti e denunciati, sul lavoro dipendente, sugli immobili denunciati sui quali gravano IRPEF, ILOR, SOCOF a suo tempo, registro in sede di trasferimenti, e INVIM; esiste invece una larga parte del patrimonio abitativo italiano, emerso nell'ultimo censimento, che è assolutamente non soggetta a tassazione, e che si spera di far riemergere con la legge sull'abusivismo. Tutto questo patrimonio è stato per molti anni al di fuori di ogni prelievo fiscale, e questo fatto non

conduce assolutamente ad una armonica soluzione dei problemi relativi all'edilizia.

« Noi tutto sommato » – concludevamo nella memoria – « nonostante questo, confidando nell'assunzione da parte delle forze politiche di idonei provvedimenti, non siamo pessimisti, perché stiamo vedendo che c'è una tendenza ad affrontare i problemi reali dell'economia ». L'inflazione sta calando, e ciò rappresenta secondo noi il fondamento di ogni ripresa sana ed equilibrata; confidiamo quindi che nel futuro, attraverso una diminuzione del tasso di inflazione, si possa migliorare tutta la situazione dell'edilizia agevolata mediante un progresso graduale ma efficace.

Ora devo dare una risposta, signor presidente, sulla questione relativa a questi 1.821 miliardi, che rappresenta il grosso problema che la Commissione non è riuscita a risolvere. Non riesco a capire nemmeno io come ciò possa essere avvenuto, perché nei 1.821 miliardi deve essere compresa l'edilizia sovvenzionata, mi sembra impossibile che sia uno stanziamento solo per l'edilizia agevolata. Da quando è partito questo stanziamento? Tutto il piano decennale ha stanziato 1.821 miliardi?

PRESIDENTE. Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei programmi di edilizia agevolata, per il primo biennio 1978-1979 sono stati assegnati 866 miliardi come limite di impegno, ossia 70 miliardi all'anno moltiplicati per 10 circa danno 866 miliardi.

EDOARDO CAPANNA, *Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana*. Allora sono d'accordo, ma il moltiplicatore va applicato al limite d'impegno. Questi dati sono CER?

PRESIDENTE. Sì, e sono aggiornati al 30 giugno 1984, si riferiscono solo all'edilizia agevolata.

EDOARDO CAPANNA, *Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana*. Con 73 miliardi di contributo attri-

buiti alla regione come limite di impegno annuo, che si ripete per 15 anni, si dovrebbero ottenere 700 miliardi di mutuo.

PRESIDENTE. No, questo è già calcolato come mutuo.

EDOARDO CAPANNA, *Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana*. Ipotizziamo uno stanziamento di 70 miliardi; dato che tale stanziamento – ripetuto per tutta la durata del mutuo – ci deve servire a coprire la differenza tra il tasso di riferimento che ci viene riconosciuto, si fa un calcolo finanziario; si può calcolare, per esempio con un tasso attuale del 18 per cento, che 70 miliardi di contributo producono 700 miliardi di mutuo. Questo è il criterio che abbiamo sempre applicato come istituto, ma mi sembra impossibile che il Piemonte abbia avuto 73 miliardi come limite di impegno, quindi con la possibilità di stipulare nel 1978-1979 700 miliardi di mutuo. Questo mi pare assolutamente impensabile, avrà avuto 7 miliardi di contributo.

C'è poi l'accredito autorizzato che è molto basso, sono stati stipulati solo 179 miliardi di mutuo, se si dà questa interpretazione. Qui siamo nella prima fase, e bisogna tener conto che il primo biennio, per i motivi ben noti, è andato avanti con estremo ritardo. Le cifre relative al secondo biennio sono inferiori, e questo non coincide con l'operatività che a noi risulta. Gli istituti cosa hanno detto su questo?

PRESIDENTE. Gli istituti presenti non si sono ritrovati in questa tabella, che è quella riassuntiva; questo è infatti il quadro di sintesi elaborato dal CER.

EDOARDO CAPANNA, *Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana*. Gli accrediti vanno in diminuzione, mentre invece dovrebbero aumentare. Questo fenomeno non è spiegabile, perché nel biennio 1982-1983 ci dovrebbe essere anche un maggior accredito. Ci riserviamo di dare tutte le spiegazioni possibili.

PRESIDENTE. Chiederemo un chiarimento direttamente al CER, ma l'Associazione bancaria italiana può avere, attraverso banche associate, un quadro di sintesi sul totale delle operazioni di mutuo effettuate con la legge n. 457?

EDOARDO CAPANNA, Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana. Sì, certo, possiamo fare una statistica, anche se abbiamo bisogno di un po' di tempo.

PRESIDENTE. Credo che sia possibile calcolare - se, in qualche modo, avete censito i dati dei quadri economici - non soltanto il contributo richiesto allo Stato da voi, attraverso le regioni, ma anche l'ammontare complessivo delle operazioni di mutuo fatte. Infatti, molto spesso a fianco del mutuo ordinario agevolato ci sono anche mutui integrativi che coprono la differenza.

EDOARDO CAPANNA, Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana. Potremmo vedere anche i mutui integrativi, e fare il quadro complessivo.

PRESIDENTE. Sono dati che il CER dovrebbe possedere ma, a richiesta, ci è stato detto che i dati non ci sono, e allora vediamo di ricostruirli in altro modo.

EDOARDO CAPANNA, Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana. Con molto piacere collaboreremo, signor presidente.

GIUSEPPE MAZZOCCO, Funzionario del servizio tecnico dell'Associazione bancaria italiana. In previsione di questo nostro incontro, ebbi, signor presidente, un colloquio con la segreteria della Commissione e precisai che, per quanto riguarda i dati statistici globali a livello nazionale, è il CER che è in grado di darvi una panoramica generale. È un po' come guardare la terrazza di un grattacielo: noi la guardiamo dal basso, mentre il CER la guarda dall'alto. Occorrerebbe quindi in ogni caso domandare al CER i loro criteri di impostazione dei dati.

EDOARDO CAPANNA, Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italia-

na. Il CER possiamo sentirlo anche noi, in proposito, naturalmente la Commissione potrà anche ascoltarlo direttamente, certo senza bisogno di noi. Però penso che, da parte nostra, potremo senz'altro fornire alla Commissione lavori pubblici una statistica, per far vedere il quadro di operatività degli istituti di credito in questo settore, con tutti i dati che noi possiamo fornire in concreto, per chiarire anche la portata dei dati CER.

PRESIDENTE. Oltre a quello dei mutui ordinari erogati, dei mutui principali agevolati, credo che potrete darci l'indicazione dei mutui integrativi, del loro ammontare, e forse anche l'ammontare del reale valore delle operazioni edilizie promosse.

EDOARDO CAPANNA, Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana. Questo non glielo posso garantire....

PRESIDENTE. Poiché su questi immobili scatta un'ipoteca, ci dovrebbe essere anche il dato del valore degli immobili stessi, magari stimati a prezzi di costruzione CER, sempre che i programmi siano stati computerizzati e i dati siano stati raccolti in modo giusto.

GIUSEPPE MAZZOCCO, Funzionario del servizio tecnico dell'Associazione bancaria italiana. Ho dei dubbi sulla possibilità di individuare i mutui integrativi....

EDOARDO CAPANNA, Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana. Sì, forse perché li mettono tra i mutui ordinari, e non li considerano a parte.

PRESIDENTE. Il CER ci ha fornito il dato relativo al 1983: circa mille miliardi di mutui agevolati e oltre 3.700 miliardi di mutui, complessivamente.

EDOARDO CAPANNA, Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana. Quanti di questi 3.700 miliardi di mutui sono integrativi degli agevolati? Questo non lo so. Comunque, noi faremo senz'altro questa ricerca, e vedremo se sarà possibile fornire delle indicazioni. Per quanto riguarda il valore degli immobili, non so se viene registrato, dobbiamo vedere.

PRESIDENTE. Nel quadro economico questo dato è presente. Si dice che una costruzione, ad esempio, ha il valore di 5 miliardi, e quindi il mutuo ordinario è di un miliardo e mezzo, poi, l'istituto di credito sa se ha concesso dei mutui integrativi. Ma i dati sono banali, in quanto desumibili dai quadri economici, che sono stampati uguali in tutta Italia. L'importante è sapere se, al momento della stipula dei mutui e delle relative operazioni di credito, questi dati sono stati raccolti.

GIUSEPPE MAZZOCCO, *Funzionario del servizio tecnico dell'Associazione bancaria italiana.* A meno che non riusciamo, attraverso un'indagine con il CER, ad avere la chiave del sistema con cui hanno compilato la tabella in questione, in modo da avere delle indicazioni più attendibili.

EDOARDO CAPANNA, *Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana.* Quanto alle innovazioni, sull'operatività ordinaria ormai siamo molto avanti, ed abbiamo esperienze con le regioni. Ad esempio, la regione Puglia ha adottato un sistema analogo a quello che noi proponiamo: ha fatto una legge regionale, che dovrebbe funzionare abbastanza bene e che è impostata con questo sistema. La regione Veneto ha fatto una legge in cui prevede addirittura delle rate mensili, con la possibilità, per la regione, di convenzionarsi con gli istituti di credito, per dare un contributo crescente su queste rate. Abbiamo quindi ormai una congerie vastissima di operazioni, che si stanno articolando in misura estremamente differenziata. Abbiamo gli ultimi tentativi fatti sia dalla Banca nazionale del lavoro, sia dal Credito fondiario che dall'INCE. Si tratta di un tipo di mutuo che parte al 13 per cento circa, scontando una diminuzione dell'inflazione, sono tutte operazioni, queste, che se si potessero collegare al credito agevolato avrebbero un immediato vantaggio, sia per la clientela, sia per lo Stato stesso. Infatti, innestando un contributo su un'operazione che parte

non dal 18 per cento, ma dal 13 per cento, e che, essendo a tasso variabile, sconta già la diminuzione potenziale dei tassi, si viene a risparmiare il contributo; l'operazione si fa a quel tasso, contrattando direttamente con la clientela, e poi si innesta il contributo.

Ormai, il settore creditizio, bancario, dopo le iniziali resistenze che aveva avuto la legge n. 457 (e lei l'ha vissuta tutta: ricorderà certo le polemiche sul fatto che gli istituti di credito sembravano riottosi all'adozione di sistemi a tasso variabile, ricordo le polemiche con l'onorevole Peggio quando diceva che le banche non si muovevano), si sta ben muovendo. Le banche adesso, pur con qualche anno di remora, ormai si sono mosse ampiamente, in questo campo. Direi che il tasso fisso è divenuto un'ipotesi minore: siamo sul 40-50 per cento da una parte e il 50 per cento dall'altra, con i tassi variabili e quelli fissi.

PRESIDENTE. Vorrei sapere se ci sono stati incidenti di percorso, morosità dei mutuatari, con percentuali ragguardevoli o meno.

EDOARDO CAPANNA, *Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana.* Nel credito ordinario ci sono delle morosità, e sono un po' aumentate, mentre sono poche per le operazioni di credito agevolato. Abbiamo invece delle morosità con riferimento all'articolo 10-ter, sui mutui fatti con garanzia statale nei piani di zona. Infatti, questo articolo consente agli istituti di operare senza l'iscrizione dell'ipoteca, cioè direttamente nei piani di zona, con la sola garanzia statale - che quindi diventa primaria -, in attesa che avvenga l'esproprio, l'immobile venga acquisito dal comune e venga riceduto. Qui l'operazione parte addirittura senza ipoteca, con la sola garanzia dello Stato, e riesce a concludersi senza che gli espropri siano terminati. Abbiamo addirittura chiesto una modifica al codice civile, con riferimento alla legge Nicolazzi - ed il Parlamento l'ha accolta -, e cioè che si potesse iscrivere un'ipoteca teorica...

GIUSEPPE MAZZOCCO, *Funzionario del servizio tecnico dell'Associazione bancaria italiana*. Cioè un'ipoteca valida fin dal momento dell'iscrizione, perché acquista efficacia nel momento in cui è ultimato il processo espropriativo e l'immobile passa ad altri.

EDOARDO CAPANNA, *Capo del servizio tecnico I dell'Associazione bancaria italiana*. Tutto questo tenendo conto della lungaggine estrema dei processi espropriativi.

Ora, il problema è che si stanno verificando delle insolvenze, in queste operazioni in cui non abbiamo l'ipoteca, ed abbiamo la garanzia dello Stato come primaria. Il problema è di escludere, adesso, lo Stato. Noi abbiamo 12 miliardi di insolvenza – su una massa molto grossa, è vero, quindi si tratta di un'insolvenza limitata – che siamo tenuti a chiedere direttamente allo Stato, senza riferirci alla garanzia primaria che dovrebbe essere l'ipoteca.

Il Ministero del tesoro vuole effettuare i necessari controlli prima di pagare. Esiste purtroppo una norma che prevede la garanzia ma non c'è alcuna regolamentazione della materia. Abbiamo tentato di coordinare i vari istituti di credito. A mio avviso se non viene dato corso, in caso di insolvenza, alla garanzia, gli istituti possono obiettare che 10-ter non può essere operante. Siamo in contatto con il Ministero del tesoro per definire le modalità di pagamento.

Per quanto riguarda il problema della rivalsa, debbo dire che esso è delicato perché spesso gli immobili sono ancora in costruzione. Nella maggior parte dei casi siamo in presenza di cooperative che non sono giunte alla vendita e alla cessione degli alloggi. Nel caso di immobili non completati anche la rivalsa dello Stato non serve a molto. Il Ministero del tesoro si è reso conto delle nostre istanze, consapevole che l'istituto risponde in solido. Ogni ritardo – voglio sottolinearlo – comporta per lo Stato oneri notevoli.

Per quanto riguarda il fenomeno della morosità, esso non è grave nell'edilizia

agevolata, però esiste in situazioni che stiamo cercando di definire nel migliore dei modi.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana per l'ampia e documentata relazione che ha svolto e per le esaurienti risposte fornite.

Audizione dei rappresentanti regionali
dottor Giorgio Tononi della provincia autonoma di Trento, dottor Sergio Marvelli della regione Lombardia, dottor Ugo Giannunzio della regione Abruzzo, dottoressa Tonini della regione Veneto e dottor Paolo Menichetti della regione Umbria.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per aver accolto l'invito di questa Commissione e formulo un cordiale benvenuto a persone che, in particolare, sono state fino a poco tempo fa miei colleghi di lavoro. Ho innanzitutto il dovere di procedere ad una brevissima sintesi del lavoro compiuto fino a questo momento in quanto l'incontro con i rappresentanti delle regioni è particolarmente significativo. Il Comitato tende a rassegnare in tempi abbastanza vicini – siamo già in mora di qualche settimana e cerchiamo di limitare al minimo questo ritardo – un rapporto il più possibile completo ed attendibile su ciò che è stata l'edilizia pubblica nel nostro paese in questi anni, dal momento in cui è entrata in vigore la legge n. 457 ad oggi. Premetto che non ci occupano soltanto della legge n. 457, che consideriamo però un po' la struttura portante del nostro campo d'indagine, in quanto il nostro interesse si è esteso a buona parte del settore allargato e contiguo a quello della legge n. 457. Come è stato più volte detto, sei anni di tempo sono più che sufficienti per capire ciò che ha funzionato e ciò che non ha funzionato e per avere un primo rendiconto significativo sia della quantità, sia della qualità degli alloggi che sono stati prodotti.

Abbiamo ascoltato, in primo luogo, il segretariato del CER e buona parte degli operatori con i quali anche le regioni svolgono le loro attività; oggi abbiamo ascoltato l'Associazione bancaria italiana, in passato abbiamo sentito rappresentanti di molti istituti di credito, stamattina ancora l'ANIACAP e non sto a fare un elenco che, oltre tutto, sarebbe inutile di fronte a colleghi certamente esperti della materia.

Dalle prime considerazioni, che non hanno alcun valore conclusivo e che, in questo momento, non posso che riferire a titolo personale – perché non sono ancora frutto di una valutazione della Commissione – ci è parso di cogliere un duplice giudizio. Il primo, non nuovo per la verità, è che non si può parlare di regioni come di una categoria unica, nel senso che vi è una larga difformità di comportamenti e di efficienza da regione a regione. Noi siamo qui per esprimere una valutazione analitica e non di sintesi globale, che non ci consentirebbe di comprendere esattamente ciò che è accaduto nel paese nel corso di questi anni.

Vi è poi una diffusa ed incoerente motivazione di critica nei confronti dei ritardi della gestione dello stesso piano decennale, con riferimento anche all'attività delle regioni. Le critiche sono esplicite e in gran parte le conoscete: ritardi nell'approntamento dei programmi e scarso controllo nella scelta delle aree. Ancora oggi abbiamo appreso dall'ANIACAP che moltissimi cantieri sono completati, senza però che siano iniziate le opere di urbanizzazione: mi sembra di essere in un altro paese, non certo in un paese della Comunità europea. Questa mattina abbiamo appreso un dato in riferimento al 1983: il 50 per cento dei cantieri non ha ancora visto – ad alloggi quasi conclusi – l'avvio delle opere di urbanizzazione, questo significa veramente « camminare con le gambe per aria ».

Per quanto riguarda l'edilizia agevolata, constatiamo ritardi nella predisposizione dei bandi, ritardi nella scelta degli operatori e quindi slittamento di tutto il processo attuativo della legge n. 457, leg-

ge n. 457 che – aggiungo quest'osservazione facendomene personalmente carico, senza coinvolgere alcuna parte politica – è venuta gradualmente nel tempo, non certo per responsabilità delle regioni, perdendo un po' del suo peso. Infatti accanto ad un intervento ordinario, quale quello previsto originariamente nella ipotesi del piano decennale, sono venute aggiungendosi iniziative straordinarie, che sono poi divenute la norma: legge n. 25, legge n. 94, possiamo metterci anche l'ultimo decreto, non ancora convertito dal Parlamento, sugli sfratti, nel quale sono ipotizzati complessivamente 1.700 miliardi di spesa, di cui 1.200 miliardi per le nuove costruzioni e 500 miliardi per gli acquisti, prelevati dai capitoli dei fondi *ex* GESCAL, con un obiettivo impoverimento e con molte nubi per quanto riguarda il finanziamento del quinto biennio del piano decennale.

L'audizione di oggi vuole consentire alle regioni di esporre il loro punto di vista con un atteggiamento che vorrei definire costruttivo e franco; è giusto che le regioni riferiscano al Parlamento ciò che a loro giudizio non è imputabile alle loro responsabilità, così come è giusto che il Parlamento, anche sulla base della relazione di oggi, svolga poi eventualmente le sue considerazioni critiche sull'attività delle regioni. La Commissione chiede un aiuto ai rappresentanti delle regioni, e in particolare a coloro che le rappresentano nell'ambito del CER, al fine di capire l'attendibilità (che noi controlleremo direttamente) delle tabelle riassuntive che il CER ha consegnato al Parlamento. Se non ci mettiamo d'accordo sull'interpretazione dei dati diventa straordinariamente difficile, per non dire impossibile, il lavoro di tutti, e se si considerassero attendibili tabelle che tali non sono, nascerebbero equivoci politici. Per questo motivo partirebbero delle accuse anche sul piano strettamente politico, che poi magari risulterebbero in parte infondate. Questo discorso vale con riferimento sia all'edilizia sovvenzionata sia a quella agevolata. In questo senso prego i rappresentanti delle regioni di consultare

la documentazione del CER che contiene tabelle aggiornate al 30 giugno 1984, per avere un riscontro sull'attendibilità di queste tabelle che – così come vengono presentate – configurano un'immagine poco soddisfacente dell'attività delle regioni.

PAOLO MENICHETTI, *Rappresentante della regione Umbria*. Premessi un doveroso ringraziamento alla Commissione e la sottolineatura dell'importanza dell'iniziativa con la quale le regioni sono state convocate oggi, voglio subito dire che il problema di dover fare il punto sulla situazione dell'edilizia residenziale pubblica, alla luce ormai di una valutazione di sintesi dell'attività a seguito della legge n. 457, era da alcuni mesi all'attenzione delle regioni. Desidero precisare – d'accordo con l'onorevole Lodigiani – che con riferimento alle regioni non si può parlare di una situazione unitaria, non tutte le regioni sono sempre assidue e attente verso i vari problemi, ivi compreso quello dell'edilizia residenziale pubblica.

Gli assessori all'edilizia delle regioni nel marzo 1984 (poche settimane dopo la presentazione del cosiddetto pacchetto Nicolazzi, cioè dei quattro provvedimenti relativi alla casa, ai programmi organici, al riordino degli istituti e agli espropri) avevano redatto un documento che lasceremo alla segreteria della Commissione, tale documento è stato aggiornato e completato in settembre, in occasione della discussione del decreto sugli sfratti. In esso si possono ritrovare alcune valutazioni relative alla situazione dell'edilizia residenziale pubblica, sulle quali le regioni si sono trovate d'accordo.

La prima valutazione riguarda una diffusa preoccupazione delle regioni sullo stato dell'edilizia residenziale pubblica e sul funzionamento della legge n. 457; questa legge, che aveva creato tante speranze nel momento della sua approvazione e tanti entusiasmi nella prima fase della sua attuazione, nel corso degli anni a mio avviso è venuta perdendo contenuti e mordente dal punto di vista sia delle procedure sia delle intenzioni politiche.

Il fatto che non sia mai stato formulato il programma decennale che costituisce un adempimento fondamentale della legge n. 457, e il fatto ricordato dall'onorevole Lodigiani che si siano sovrapposti a questa legge dei provvedimenti (due dei quali, la legge n. 25 del 1980 e la legge n. 94 del 1982, sono molto noti e l'ultimo, il decreto sugli sfratti, è ancora *in itinere*) che svuotano la programmazione ordinaria andando a sovrapporvi una programmazione di carattere straordinario, hanno portato ad una situazione complessiva di incertezza e di confusione dal punto di vista istituzionale, da quello finanziario e da quello delle responsabilità.

Dal punto di vista istituzionale, le leggi di carattere straordinario hanno introdotto un elemento non previsto dalla legge n. 457, cioè una responsabilità diretta delle amministrazioni comunali, almeno nei casi delle amministrazioni di capoluoghi o di altre importanti città. Questa responsabilità è fuori dal quadro che la legge n. 457 tratteggiava e ciò è evidente se consideriamo le difficoltà che incontriamo in sede di assemblea del CER e dello stesso comitato esecutivo, in quanto tutti i programmi che passano per i comuni sfuggono complessivamente alla programmazione di carattere regionale.

Questa situazione si ripercuote anche nel funzionamento del CER, a questo proposito nel nostro documento è contenuto un giudizio che denota alcune preoccupazioni, in quanto alcuni di noi parlano di « ambiguità istituzionale » che la legge n. 457 avrebbe fatto nascere. Un comitato misto nel quale sono presenti rappresentanti del Governo, delle amministrazioni centrali dello Stato e delle regioni, che non risponde a nessun altro organismo, che è al di là e al di fuori della normale organizzazione della macchina statale e dei rapporti tra i vari livelli istituzionali, comporta secondo noi non un potenziamento del ruolo delle autonomie con particolare riferimento alle regioni, ma molto spesso una mortificazione, con una possibilità abbastanza accentuata – ce ne stiamo accorgendo in questo

periodo – di corresponsabilità generale in situazioni non sempre positive. Un riferimento può essere fatto all'articolo 4 della legge n. 94; infatti, per quanto riguarda i programmi sperimentali, a distanza di oltre due anni e 5 mesi dalla conversione in legge del decreto-legge non siamo ancora nella fase di scelta dei programmi, e in questo una parte della responsabilità va imputata alle regioni, in quanto alcuni loro membri fanno parte del comitato esecutivo che è l'organismo che dovrebbe decidere. Ma se noi approfondissimo tale questione, vedremmo che il discorso non è poi così semplice, e che noi non ci sentiamo di portare questa parte di responsabilità. Dal punto di vista del rapporto istituzionale, quindi, la situazione ci appare molto preoccupante così come, anche, confusa e preoccupante la situazione ci appare dal punto di vista finanziario, nel senso dell'incertezza.

Il meccanismo di finanziamento della legge n. 457, in modo particolare per la parte che si riferisce ai contributi GESCAL, ci appare inservibile per la programmazione. Non esiste alcun dato certo ed attendibile – e questa è una prima risposta con riguardo a dati del segretario – sulle entrate del gettito GESCAL. Queste certezze si hanno soltanto *a posteriori*, una volta che questo gettito si è verificato, e quindi è evidente che certezze del genere non possono costituire alcun punto di riferimento per un discorso di carattere programmatico, e non faccio qui tutto il discorso dei rapporti tra Stato ed entrate GESCAL, debiti, eccetera, perché questo aspetto non credo sia in questo momento il più importante, anche se è noto. Tutto ciò comporta una situazione di seria gravità, in modo particolare nel momento in cui, dopo il primo quadriennio della programmazione, il secondo quadriennio ha voluto introdurre delle modifiche, con la legge n. 94, e specialmente il salto qualitativo nei confronti di programmi fisici, una novità che giudichiamo importante. Avevamo infatti assistito, nel primo quadriennio, ad un fenomeno di ridimensionamento continuo dei programmi, sulla base dell'evoluzione, e

dell'incertezza della gestione, per quanto riguarda i costi. La legge n. 94 introduce il concetto della programmazione per obiettivi fisici, e pone così una certezza di obiettivi. Ma questa certezza non si concilia con l'incertezza delle quantità di risorse finanziarie disponibili. Questo fatto è ancora aggravato dalla situazione per cui l'unico fondo di gettiti GESCAL e dei fondi stanziati dalla legge n. 94 oggi soprassiede sia alla programmazione ordinaria, sia a parte di quella straordinaria (come è dimostrato dal decreto-legge sugli sfratti), sia ai maggiori oneri derivanti dai programmi delle leggi anteriori alla legge n. 457 che sono programmi che il segretario del CER, dopo una lunga valutazione con le regioni, ha quantificato per un onere complessivo dell'ordine di 1.200 miliardi circa, se non erro. Sono cioè necessari ancora 1.200 miliardi per portare a compimento interventi programmatici e finanziati da leggi antecedenti alla n. 457, con cantieri la cui durata media di attività è dell'ordine di otto-dieci anni, con punte addirittura superiori. Ci sono leggi che hanno finanziato interventi già dal 1970, parte dei quali non hanno avuto nemmeno un pratico inizio: basta far riferimento alla situazione di Pozzuoli, che è ritornata d'attualità recentemente, a seguito di nuovi stanziamenti che sono stati assegnati per risolvere il problema del bradisismo.

Insomma, ci preoccupano notevolmente: questi oneri precedenti alla legge n. 457; il meccanismo del secondo programma quadriennale che, fissando gli obiettivi fisici, dice anche che vengono riconosciuti i maggiori oneri fisiologici dei costi; la necessità che riteniamo assolutamente inderogabile di non dare per scontato il fatto che la legge n. 457 si fermi al quarto biennio (come alcuni ambienti affermano), ma che il quinto biennio debba seguire a questo. Infatti, noi riteniamo, sulla base delle quantificazioni che abbiamo potuto fare, sia direttamente, sia in sede CER, che il gettito GESCAL possa assicurare tutte queste cose, specialmente in un momento in cui una parte sostanziosa di quello che po-

trebbe essere il quinto biennio viene dirottato per programmi straordinari la cui efficacia, come diciamo nel nostro documento del settembre scorso, è alquanto dubbia. E introduco, a questo proposito, una valutazione che non può essere di sintesi – perché la parte di sintesi è quella che figura nei documenti –, ma che mi assumo come rappresentante della giunta regionale dell'Umbria: i programmi straordinari di cui alla legge n. 94 del 1982, quelli a cui dovrebbero essere aggiunti i 1.200 miliardi del nuovo decreto, sono ancora assai indietro, nel complesso delle situazioni. In alcune regioni, si tratta di programmi gestiti dalle amministrazioni comunali, senza il tramite delle regioni, mentre in molte regioni non si è ancora neanche partiti, per l'attuazione di questi programmi. Allora, rimane incomprendibile come sarebbe necessario stanziare ulteriori 1.200 miliardi per nuovi programmi straordinari, nelle stesse aree che hanno già avuto finanziamenti nel 1980 e nel 1982 che stanno faticosamente terminando, e non possono terminare perché non ci sono fondi (quelli del 1980, in alcuni casi), mentre non si sono nemmeno cominciate le opere finanziate nel 1982. Tutta questa situazione comporta, a nostro avviso, difficoltà ed incertezze.

La terza preoccupazione riguarda il fatto che alcuni meccanismi, previsti dalla legge n. 457, sono ormai patentemente in crisi: mi riferisco a tutto il settore dell'edilizia agevolata e convenzionata. C'è un diffuso, notorio fenomeno di in-venduto dell'edilizia convenzionata e di fuga dall'edilizia cooperativa. È un dato generale, che si registra specialmente nelle aree metropolitane. Le cooperative stanno diventando delle immobiliari, vanno cercando i soci per vendere loro gli appartamenti che hanno realizzato.

Le cause di questa situazione sono varie, cito l'innalzamento del costo del denaro, e quindi l'inadeguatezza dell'agevolazione, e nello stesso tempo il fatto che le rate di mutuo, anche agevolate, possono fronteggiarle soltanto nuclei familiari che hanno reddito elevato. Per assurdo, quindi, l'edilizia agevolata premia delle fasce sociali che potrebbero for-

se adire ad altro tipo di mercato della casa, e che non sarebbero, a mio avviso, quelle che la legge n. 457 voleva individuare.

La questione posta dal presidente Lodigiani, con riguardo all'edilizia sovvenzionata, è nota, ci sono casi anche piuttosto eclatanti. Per esempio, recentemente, in sede CER è stato citato il caso di Catania, in cui migliaia di alloggi pronti, costruiti in base a programmi straordinari di edilizia sovvenzionata, sono inagibili a causa della mancanza di qualunque tipo di opere di urbanizzazione. Questo aspetto dell'edilizia sovvenzionata è presente; secondo la nostra valutazione, la sua diffusione non è a macchia d'olio, è limitata, ma esiste.

Altro elemento di preoccupazione riguarda una parte della realtà nazionale, ed in particolare quelle regioni che hanno a cuore il titolo quarto della legge n. 457, cioè il recupero del patrimonio edilizio esistente. Il titolo quarto, per quanto riguarda il recupero da parte dei privati, è inservibile, sotto il profilo della gestione: il gioco non vale la candela. Il privato che comincia quest'*iter* procedurale lunghissimo, pesantissimo, farraginoso, per avere il contributo, durante i parecchi mesi occorrenti per produrre la documentazione, per fare i progetti, per ottenere il preliminare di mutuo, eccetera, si stanca, ed il valore del mutuo agevolato viene a diminuire d'importanza. Questa è un'altra questione che prendiamo in considerazione nel nostro documento. È necessario – a nostro avviso – pensare ad una modifica radicale per introdurre nuove normative che garantiscano al settore del recupero, che giudichiamo strategico in tante parti della realtà del paese, questo tipo di discorso.

A mio avviso si tende a generalizzare, quando si afferma che le regioni sono inadempienti. Riteniamo che questo non sia esatto. Il Parlamento dovrebbe pertanto valutare il grado di inadempienza e verificare le singole motivazioni che sono di ordine oggettivo e soggettivo.

Per quanto riguarda quelle di carattere oggettivo esse possono essere identificate dal punto di vista orografico e idro-

geologico. Rammento che alcuni colleghi denunciano l'impossibilità di operare in edilizia sovvenzionata a causa della vigente norma sui costi i quali, fissati nazionalmente, molto spesso non rispondono alle situazioni reali. È noto che alcune regioni hanno una instabilità politica tale che è assurdo pensare che possano portare a termine adempimenti di qualunque genere, ivi compresi quelli della legge n. 457.

La Commissione lavori pubblici della Camera deve operare uno sforzo per le eventuali manchevolezze delle regioni. Il futuro è incerto e nebuloso, è necessaria la massima chiarezza da parte degli organismi responsabili. Il quinto biennio è ormai alle porte. Alcune regioni, come ad esempio l'Umbria, la Lombardia, la Toscana, l'Emilia, il Veneto, hanno rispettato i piani di programmazione e stanno operando a loro rischio perché non esiste un decreto di messa a disposizione dei fondi da parte del CER. Addirittura si afferma che i fondi del quarto biennio dovranno servire per i maggiori oneri del terzo. Ricordo che rappresento una regione che ha rispettato formalmente e sostanzialmente la normativa. Il CER ha modificato il suo orientamento, fino ad ora di comprensione rispetto ai ritardi i quali possono anche essere tollerati, ma — come abbiamo proposto — oltre un certo periodo non possono essere ammesse proroghe senza il riconoscimento di maggiori oneri. Questo discorso dovrà essere posto all'assemblea del CER.

Per quanto riguarda le tabelle riassuntive, esse necessitano di un attento esame. Spesso infatti i dati non sono attendibili, diventano tali dopo i confronti bilaterali fra il CER e ciascuna regione. Ci riserviamo pertanto di esprimere la nostra opinione appena avremo esaminato la documentazione.

L'esecutivo del CER, su iniziativa dei rappresentanti delle regioni, intende fornire un proprio contributo all'indagine conoscitiva. È stato formato un gruppo di lavoro, chiedo di conoscere qual'è il tempo a nostra disposizione.

PRESIDENTE. Comunico che i nostri lavori sono iniziati con un mese di ritardo. Essi sono poi stati rallentati ulteriormente dalla recente discussione sul bilancio dello Stato e la legge finanziaria. Malgrado ciò siamo sulla dirittura d'arrivo. Abbiamo ancora alcune audizioni importanti, tra le quali quella dell'ANIA. C'è qualche giorno di tempo a nostra disposizione. Vorrei chiedere se qualche altro rappresentante delle regioni desidera aggiungere qualcosa.

SERGIO MARVELLI, *Rappresentante della regione Lombardia*. Vorrei aggiungere alcune considerazioni a quanto detto dal collega Menichetti, che è stato un ottimo fotografo della situazione che il presidente Lodigiani già conosce, in quanto è stato assessore ai lavori pubblici e membro dell'esecutivo del CER. Mi sembra opportuno sottolineare i punti che il collega Menichetti ha toccato della precarietà e della non fissazione delle disponibilità finanziarie; questo naturalmente pone grossi punti interrogativi e qualche volta può anche legittimare ritardi da parte di alcune regioni. Dobbiamo dire anche che la richiesta, la fame o la sete — come vogliamo chiamarla — dell'abitazione, è per taluni aspetti « insaziabile », nella misura in cui l'intendimento degli assegnatari non è solo di ottenere l'alloggio popolare, sto infatti verificando, su invito delle cooperative o delle imprese, gli edifici che rientrano nell'intervento previsto dalla legge n. 457 e mi accorgo che vengono richiesti, da parte dell'assegnatario, usi che vanno, a mio avviso, al di fuori di quella che è la classificazione economica. Oltre ai locali tradizionali, cioè, si richiedono i doppi servizi, lo « studio » ed altre cose che incidono sull'entità della cifra messa a disposizione. Questo accennava il collega Menichetti, parlando dei tetti di reddito che non sono sempre uguali tra regione e regione e che molte volte stridono con gli oneri che gli assegnatari devono sostenere; non si capisce come possano quadrare i loro conti e come possano sobbarcarsi un rateo di mutuo di 600-700 mila lire al

mese a fronte di tetti di reddito che dovrebbero essere molto limitati. Credo che, al di là del valore della legge n. 457, di questo « volano » sul piano economico che è stato di grande valore e di grande entità, ci dovremmo indirizzare soprattutto e in modo assolutamente prioritario verso il recupero edilizio. Le dirò, presidente, circa i cento miliardi che fece assegnare per gli interventi di quartiere (chiamati « pilota ») di recupero, per i quali stiamo provvedendo ad articolare una legge regionale (altrimenti scaricheremo sulle spalle degli amministratori locali degli strumenti inapplicabili e non fattibili) sono dell'avviso di utilizzare parte dell'importo per quelle domande che pervengono settimanalmente da parte dei comuni interessati a riattare edifici per farne alloggi che, credo, rispondono pienamente a due aspetti, a quello di provvedere alla disponibilità di case per gli anziani, per le giovani coppie, per i meno abbienti e, nello stesso tempo, a quello di concederle ad un affitto proporzionato al reddito.

Il recupero edilizio, come diceva bene il collega Menichetti, dovrebbe essere incentivato ed aggiungersi all'edilizia privata, che va per la maggiore. Ad esempio ho la netta sensazione (potrei avere anche dei dati attendibili) che in Lombardia ci sia una forte necessità di recupero edilizio, anche da parte dei privati, nonché di alloggi da locare; dobbiamo infatti pensare a quei nuclei familiari che non hanno da parte un gruzzolo di danaro tale da consentire loro di insediarsi in un alloggio di proprietà, ancorché con l'aiuto offerto dalla legge n. 457. Occorre quindi incentivare la disponibilità di case in affitto che, fino a questo momento, non è stata assolutamente favorita.

Vi è in Lombardia una particolare presenza — specialmente nelle province di Milano e Varese — di cooperative a proprietà indivisa, che godono di agevolazioni abbastanza significative. Abbiamo ulteriormente potenziato questo intervento, caro onorevole Lodigiani, ma siamo di fronte ad una richiesta, da parte della Lega — la più interessata a questo tipo di

costruzioni — di ulteriori interventi ad integrazione, perché i 44 milioni (o molte volte meno) non sono sufficienti per dare garanzie e per realizzare queste opere, che rivestono un grande valore.

Vi è poi un'altra questione da sottolineare, quella cioè della sovrapposizione di interventi; un gruppo di lavoro si sta interessando del settore assicurativo, che da tempo non versa in buone condizioni in quanto il Ministero del lavoro — di fatto — si rifiuta di offrire il suo contributo all'attuazione di un inventario o di un censimento di queste disponibilità. Ci troviamo davanti interventi che sostanzialmente non si capisce come siano regolati, e in modo particolare mi riferisco a quello dell'INAIL, che è molto curioso, ne ho comunicazione solo *a posteriori* e non so come vengano assegnate queste concessioni, che non sono affatto trascurabili, non so per quale motivo e non so qual è, di fatto, la procedura per ottenerle, in quanto sfuggono a qualsiasi condizione.

Circa l'iniziativa del ministro Gorla, personalmente sono molto perplesso, in quanto porta il tasso agevolato, previsto dalla legge n. 457 nell'11,50 per cento, al 13,50 per cento. Ciò va a significare quello che deve essere l'intervento portante dell'economia sull'edilizia residenziale. Fortunatamente però il Ministero dei lavori pubblici si sta muovendo per fare un salto di qualità, meccanizzando tutto un sistema che è di per sé molto farraginoso e che è, nel contempo, molto difficile da seguire nel decorso dei quindici anni in cui il mutuo viene a risolversi. Ha infatti richiesto uno stanziamento di 3 o 4 miliardi per dare avvio ad una meccanizzazione che comporti il controllo sulla veridicità dei dati, onde evitare, come avviene in molte regioni ed anche in Lombardia, l'uso della solita cartellina presa dallo scaffale, con questo sistema, ogni statistica, ogni constatazione è pur sempre frammentaria e, qualche volta, soggettiva.

Non parliamo poi della questione degli espropri, che è stata pericolosissima per la Lombardia, in quanto la CARIPLO, dalla sentenza della Corte costituzionale,

ha deciso di sospendere l'erogazione dei mutui perché non vi è la titolarità del terreno su cui sono costruiti gli alloggi, per fortuna questa posizione è caduta, altrimenti ci troveremmo in gravi difficoltà. Continuiamo però a costruire case, purtroppo, su terreni che non hanno una regolare valutazione e titolarità di proprietà.

UGO GIANNUNZIO, *Rappresentante della regione Abruzzo*. Se ho ben interpretato l'invito e l'introduzione dell'onorevole Lodigiani, credo che la Commissione voglia offrire un momento di riflessione sullo stato di attuazione e su quanto ha prodotto la legge n. 457. La relazione che ha consegnato Menichetti è frutto di una discussione che dura ormai da alcuni mesi e che era iniziata in occasione del cosiddetto « pacchetto Nicolazzi », ritengo quindi che esistano elementi utili per una valutazione di carattere generale.

Per quanto riguarda le difformità di comportamento delle diverse regioni, dai dati CER si può rilevare un andamento, ma non certo la situazione di fatto, non sempre questi dati sono aggiornati.

Il grosso problema che oggi hanno di fronte molte regioni (anche la mia per un certo verso) riguarda le opere di urbanizzazione per la consegna soprattutto dei programmi straordinari derivanti dalla legge n. 25. Tale situazione è aggravata dalle note sentenze della Corte costituzionale sugli espropri nelle aree urbane e da alcuni piani PEEP. Come accade in Abruzzo in due grosse aree - Pescara e L'Aquila - i piani sono stati invalidati dalla sentenza del Consiglio di Stato. Per questo motivo tutti i programmi di edilizia sovvenzionata e di edilizia agevolata procedono abbastanza speditamente in tutte le aree tranne queste due, dove non si riesce a trovare una soluzione; in questi giorni stiamo facendo un tentativo per arrivare ad una sorta di transazione.

Per quanto riguarda l'edilizia agevolata, più che l'incertezza sulle scelte dei soggetti attuatori credo che una delle difficoltà sia rappresentata dalle graduatorie che hanno privilegiato le fasce di reddi-

to più deboli, che hanno poi incontrato difficoltà in tutte le operazioni di credito bancario, mentre il processo risulta abbastanza spedito per le fasce di reddito medio-alte. Non so se il Parlamento nel valutare questa riflessione possa giungere alla determinazione di riservare la sovvenzionata ad alcune fasce di reddito (fino ad un certo tetto) e l'agevolata ad altre fasce di reddito medie e medio-alte.

Per quanto riguarda il recupero, Menichetti ha affrontato un problema di estrema importanza soprattutto in riferimento al titolo IV della legge n. 457. I programmi avviati stentano a partire, perché non si riesce a conciliare tali programmi stabiliti dalle regioni e recepiti dai comuni con la normativa urbanistica generale, e in modo particolare con quella delle aree sismiche dove non sempre è possibile intervenire in modo congruo da parte degli operatori soprattutto privati, ritenendosi questa operazione antieconomica, conseguentemente i programmi stessi, che pure avevano una validità di impostazione di carattere generale, hanno difficoltà di applicazione.

Una ulteriore considerazione riguarda l'ultima parte dell'intervento del collega Marvelli. Soprattutto per quanto riguarda l'edilizia agevolata e i programmi affidati alle cooperative e alle imprese, è difficile trovare collocazione, perché i costi - come diceva Menichetti - sono abbastanza alti e di conseguenza non accettabili dalle fasce basse, mentre le fasce più alte si rivolgono ad una edilizia di qualità diversa da quelli che sono gli indicatori e la normativa tecnica che regolano questo settore. A mio giudizio, in una successiva valutazione di una modificazione della normativa, questi elementi andrebbero meglio valutati ed articolati, affinché le regioni abbiano - secondo le situazioni che devono gestire - una più ampia possibilità di articolazione dei programmi costruttivi.

Il discorso va integrato con un riferimento ai programmi che sono stati definiti « organici », ma che tali non sono, essi sono di carattere straordinario e quasi sempre non consentono alle regioni di

poter svolgere quell'opera di programmazione che è non solo necessaria, ma propria delle regioni nei programmi di intervento.

LUIGI BULLERI. Alla domanda che pongo in parte è stato già risposto. L'assessore Menichetti a proposito delle tabelle chiedeva la possibilità di confrontarle con i dati a nostra disposizione. Ma esistono alcuni elementi sostanziali che potrebbero emergere indipendentemente dalla previsione dei dati. Pongo tale questione perché - se ho capito bene - una delle cause della sempre maggiore presenza dei programmi straordinari nella cosiddetta « emergenza » è costituita dal fatto che la programmazione imperniata sulle regioni si sta rivelando sempre di più un imbuto. Non si riesce a far fronte ad esigenze di carattere metropolitano; per quanto riguarda l'edilizia agevolata, ci sono notevoli ritardi nella scelta dei costruttori. Esistono insomma una serie di elementi i quali causano molti ritardi che invece non si verificherebbero con i programmi straordinari.

Non voglio un pronunciamento generale, però queste affermazioni possono trovare supporto in alcuni dati che ci sono stati forniti, per esempio, dal CER e che voi dovrete verificare, infatti il rapporto tra i limiti di impegno assegnati a ciascuna regione per l'edilizia agevolata e gli accrediti autorizzati è veramente incredibile. Per esempio, l'Umbria è fra le regioni meglio poste in questa tabella, ma c'è un rapporto fra 59 miliardi assegnati fino al terzo biennio e 18 miliardi realmente accreditati.

Ho posto tale questione alla mia regione, dove il rapporto è ancora più distante, e la risposta è stata che questa non è la situazione effettiva, perché in realtà ci sono anticipazioni di bilancio da parte delle regioni.

Allora, se questo è un dato reale, ci sono queste anticipazioni da parte delle regioni, e perché? Che cosa determina questa situazione? In quale quantità si può indicare questo dato, e quali ne sono gli effetti? Infatti, indipendentemente dalla consistenza delle cifre che qui risul-

tano, mi pare che il problema possa avere un certo rilievo.

Per quanto riguarda l'edilizia sovvenzionata, ho sentito che la mancanza di opere di urbanizzazione è, secondo voi, un fenomeno circoscritto. Domando se tale problema non deriva da una mancanza o da una difficoltà nel reperimento dei finanziamenti, o se deriva invece da procedure, da elementi particolari che si possono verificare in una determinata regione, in un determinato comune. E vorrei anche sapere se ha un'incidenza rilevante, nell'attuazione dei programmi di cui alla legge n. 457, dal punto di vista vostro, questa situazione relativa alle aree, se ci sono elementi di difficoltà che hanno inciso, per l'acquisizione delle aree, sui tempi di attuazione di questi programmi.

GIANFRANCO ROCELLI. Volevo fare alcune osservazioni su quanto è stato detto prima, in relazione alla questione del gettito GESCAL, questione che dobbiamo esaminare anche in rapporto alle risoluzioni che abbiamo preso in Commissione, dove abbiamo effettivamente riscontrato le carenze che sono state manifestate prima. Il problema non può che essere quello di un passaggio diretto dal versamento alla Cassa depositi e prestiti, senza trattute, a livello INPS.

Per quanto riguarda la questione dei programmi fisici, dobbiamo procedere ad un contemperamento. Non possiamo volere, come si suol dire, « la botte piena e la moglie ubriaca ». Effettivamente, la questione di questi programmi deve avere una sua soluzione nel bilancio, e noi dobbiamo quantificare le necessità finanziarie, per il raggiungimento di determinati obiettivi. Ma se, nel frattempo, per la situazione che stiamo vivendo, viene a cadere questo presupposto, perché non riusciamo a regolare tale situazione, ci troviamo in condizioni di difficoltà. Mi preme osservare che, nonostante questa mancanza di obiettivo fisico indicato, effettivamente, per determinare carenze (e qui non vado alla ricerca di responsabilità), non si è raggiunto un certo scopo

anche per l'incapacità degli enti e degli istituti, che vi erano preposti, a spendere il denaro che era stato destinato. E tale convinzione ci deriva direttamente dall'osservazione che è stata fatta in relazione alla giacenza di 1.200 miliardi, in riferimento alle leggi antecedenti alla n. 457. Ricordo che quando fui relatore di quello che impropriamente viene chiamato piano decennale già si era visto che l'ultima legge, mi sembra la n. 492, era stata una delle più puntuali nel rispetto dei tempi, anche rispetto agli obiettivi fisici.

Quindi credo che nella legge n. 457 sia presente un eccessivo perfezionismo, che va equilibrato in relazione anche all'elasticità che una legge del genere — che debba essere sostanzialmente una legge di indirizzo, oltre che di finanziamento — può avere.

Non penso che qui si debba sollevare poi la questione del finanziamento del quinto biennio. Ho detto prima che, impropriamente, la legge n. 457 è stata chiamata « piano decennale », ma, di fatto, ad un piano del genere non v'è alcun riferimento, nel contesto della legge. Credo che tale legge, perfezionata, vada invece riferita con continuità al regime, anche in rapporto al quadro complessivo che, in materia di edilizia, va considerato.

Quello, poi, dei programmi di cui alla legge n. 25 e alla legge n. 94, è un grosso nodo. Infatti, a mio avviso, abbiamo distribuito, non dico a pioggia, ma con determinate considerazioni, una massa di finanziamento che hanno trovato impreparati i comuni ad agire, in relazione sia alle disponibilità di strumenti urbanistici, per poter intervenire, sia alle condizioni tecniche che — già lo sapevamo — nei comuni erano diventate insopportabili. E qui va detto che sarebbe stato meglio (e questa è una considerazione che possiamo fare per l'avvenire) che determinati istituti, invece, che hanno possibilità d'intervento, cultura e tradizioni per poter intervenire, fossero stati utilizzati maggiormente, mentre invece possiamo constatare che non sono stati impiegati.

PAOLO MENICHETTI, *Rappresentante della regione Umbria*. Si riferisce agli istituti per le case popolari ?

GIANFRANCO ROCELLI. Mi riferisco a questi istituti ed anche ad altri. Ad esempio, secondo me non è stata sufficientemente considerata l'azione dei consorzi regionali degli istituti delle case popolari che, anche in rapporto all'operatività, non sono stati sfruttati quanto era possibile, anche sotto il profilo dell'economicità sia delle progettazioni, sia della gestione degli istituti delle case popolari.

Per quanto riguarda il problema dell'invenduto e quello dell'edilizia convenzionata, noi stiamo tentando di mettere un tampone, con la proposta di legge n. 204 (che speriamo di esaminare in sede legislativa questa settimana), perché cerchiamo di rinviare nei tempi — è un'assicurazione che vogliamo dare — le agevolazioni che erano previste per determinati bienni, in modo che tentiamo di far confluire questo invenduto nel settore dell'affitto. E qui interviene una considerazione, che dev'essere recepita, a livello culturale, dal Parlamento, dalle regioni e dai comuni, e cioè che non possiamo, a mio avviso, spingere la legislazione e l'operatività delle regioni e dei comuni con il presupposto che l'edilizia pubblica — compresa quella riferita agli investitori istituzionali — sia l'unica da destinare all'affitto. Infatti, dovremmo allora chiarire che l'unica edilizia destinata alla vendita è quella privata: dobbiamo invece trovare degli equilibri, ed una forma più moderna di considerazione della questione che sblocchi culturalmente questa situazione.

Ritengo che sia molto importante l'osservazione che voi avete fatto in relazione alla questione del recupero dell'usato, intendendo qui — ma vorrei una vostra precisazione — il recupero dei centri storici...

SERGIO MARVELLI, *Rappresentante della regione Lombardia*. Non necessariamente.

GIANFRANCO ROCELLI. Sì, ma io vorrei che questo discorso fosse ben distinto e fosse un obiettivo da raggiungere d'accordo.

SERGIO MARVELLI, *Rappresentante della regione Lombardia*. Non pensiamo ad un recupero per fare gli appartamenti per il principe!

GIANFRANCO ROCELLI. A fronte di 54 milioni di abitanti, abbiamo circa 72-73 milioni di vani. L'obiettivo CEE è quello di prevedere l'assegnazione di un vano per persona. Secondo alcune stime abbiamo un notevole margine, anche calcolando le seconde case e gli edifici non abitati. Naturalmente non voglio qui introdurre il discorso del recupero del centro storico che va esaminato in altra sede. Rammento che sono stato presidente dell'Istituto case popolari di Venezia fino al 1980, vicepresidente dell'ANIACAP fino al 1981. In occasione degli interventi che ho operato su Venezia e provincia, mi sono reso conto che già esistevano difficoltà in relazione ai costi, ma non ho mai trovato ostacolo alla realizzazione di programmi in tal senso. Non so se si faccia riferimento a realizzazioni estremamente particolari, come ad esempio l'insediamento nel centro storico di Venezia. Ma credo che ci siano problemi da risolvere nel quadro di una legislazione nazionale e regionale.

Per tali ragioni pongo alcuni quesiti: a vostro avviso è giunto il momento di formulare un testo unico sull'edilizia che chiarisca la questione, tenendo presente che molte contraddizioni derivano dalla miriade di leggi e di circolari che risalgono a parecchio tempo fa? Le regioni hanno fatto finora sostanzialmente il loro dovere per ciò che concerne, ad esempio, gli obblighi relativi all'anagrafe dell'utenza? Ho avuto modo di consultare i dati relativi a tale anagrafe per la città di Milano e ho notato una realtà alla quale non credo. Pensate che ci sia necessità di un chiarimento all'iter della normativa tecnica? Al CER si è discusso di ciò e siamo in attesa di risultati concreti.

Ritenete che il quadro dell'applicazione del canone sociale sia soddisfacente in relazione agli obblighi che le regioni avevano in tal senso? Dai dati che mi sono stati forniti si evince che esistono circa due milioni di abitazioni riferibili agli « istituti autonomi case popolari, ai comuni, alle IPAB e ad altri enti e che all'interno di questi dati appena il 25 per cento non adotta il canone sociale. Colgo l'occasione per dire che è necessario un chiarimento sulla funzione dell'edilizia sovvenzionata, che non può essere riferita alla media di reddito delle famiglie italiane, come avviene in questo momento, portata a 13 milioni 666 mila lire, più 1 milione per ogni componente la famiglia. È evidente che a questo punto il discorso sulla funzione della cooperazione viene svilito. Lo scoraggiamento in relazione al discorso sulla fuga dalla cooperativa è derivato dalle numerose disfunzioni nel settore, che vanno equilibrate creando un rapporto nuovo, di chiarezza, fra Stato, regioni e comuni.

PRESIDENTE. Prego i rappresentanti delle regioni di far pervenire al Comitato, con la memoria integrativa, la loro opinione sulle questioni poste in questa sede e di controllare attentamente le tabelle, in particolare le prime tre e la sesta.

Ringrazio per l'ampia e documentata relazione svolta e per le esaurienti risposte fornite dagli intervenuti.

Audizione del generale Vittorio Bernard, direttore generale del Ministero della difesa.

PRESIDENTE. La ringrazio, generale Bernard, per aver accolto il nostro invito ed estendo il ringraziamento alle persone che l'accompagnano. Le riconfermo brevemente le ragioni del nostro invito: è stato comunicato al Ministero della difesa che la Commissione lavori pubblici sta svolgendo una indagine che riguarda i programmi di edilizia residenziale nel periodo di tempo, limitato ma sufficientemente ampio, che va dal 1978 ad oggi. La ragione di questo punto di riferimento

sta nel fatto che nel 1978 è stato varato il piano decennale (legge n. 457), considerato per tanti motivi il canale principale del discorso.

Accanto a questo strumento di spesa, sostanzialmente gestito dal CER, dalle regioni, dai comuni e dagli Istituti autonomi delle case popolari, vi sono canali paralleli di spesa, sempre promossi dalla pubblica amministrazione e qualche volta da enti che, anche se non rispondono direttamente dei loro atti al Parlamento, possono comunque essere considerati operatori ed investitori pubblici.

Vorremmo capire esattamente le dimensioni e la qualità dell'intervento che è stato programmato e realizzato in questi anni, con riferimento anche a quanto è stato gestito, potrebbe essere gestito o è in corso di realizzazione, da parte del Ministero della difesa ed avere qualche dato sulla costruzione di alloggi che potremmo chiamare « di servizio », in quanto riservati esclusivamente agli appartenenti alle forze armate. Ci occupiamo anche di questo settore perché, in senso lato, pur trattandosi di edilizia di servizio, rientra sempre nel campo dell'edilizia pubblica, rivolta non alla generalità dei cittadini ma, comunque, ad alcuni cittadini che, per questo tramite, riescono ad ottenere una abitazione.

Non ho altre introduzioni da esporre e quindi, fin da questo momento, posso invitarla a prendere parola per fornire oralmente dei dati, pregandola peraltro di farci pervenire — già da questa sera o nelle prossime ore — una memoria a sostegno della conversazione che stiamo svolgendo.

VITTORIO BERNARD, *Direttore generale del Ministero della difesa*. Mi consenta in primo luogo, onorevole presidente, di ringraziarla per l'invito, in quanto abbiamo motivo di essere grati ogniqualvolta gli onorevoli parlamentari si interessano ai nostri problemi.

Il problema dell'edilizia residenziale, comunque sia, di servizio o non di servizio, è un problema che ci riguarda direttamente, come cittadini, come coman-

danti e come responsabili di un settore pubblico, in quantoché la operatività del nostro strumento militare è molto condizionata dalla possibilità di movimentare il personale e quindi dalla disponibilità di alloggi. È questo il motivo fondamentale che, a suo tempo, ha portato alla promulgazione della legge n. 497 del 1978 (quindi il riferimento al 1978 è perfettamente calzante in relazione alla legge che ci ha interessati direttamente. Il motivo fondamentale della legge era di consentire la operatività — ovviamente nei ristretti limiti che il finanziamento ci permetta — dei comandi e delle unità dirette di impiego; è stato un qualcosa che ha finalmente avviato — dico avviato — a soluzione un problema in questo caso fondamentale. Con la legge n. 497 del 1978 furono stanziati, se non erro, 275 miliardi, il programma prevedeva allora la realizzazione di seimila alloggi in dieci anni, mentre la richiesta si aggirava intorno ai 50 mila alloggi complessivamente.

La legge consentiva, praticamente, di realizzare abitazioni in diverse forme: per acquisto, per costruzione diretta, su suolo demaniale o su suolo da acquisire. Consentiva anche un'altra forma ed era la permuta di beni demaniali con alloggi, attraverso enti pubblici. Abbiamo ormai esaurito gli stanziamenti, con un anticipo di più di quattro anni, riuscendo a realizzare soltanto 4 mila dei 6 mila alloggi programmati, cosicché abbiamo richiesto un finanziamento suppletivo per terminare il progetto.

La richiesta di finanziamento suppletivo era di 250 miliardi, per realizzare i restanti 2 mila alloggi, ma in effetti ne abbiamo ricevuti 130, con questa cifra siamo riusciti a riprendere il via, perché all'atto pratico ci eravamo fermati, non riuscendo a far fronte, con gli stanziamenti iniziali, alla revisione prezzi. Ci riteniamo quindi in grado di provvedere alla realizzazione degli altri 2 mila alloggi nei tempi previsti dalla legge, cioè alla scadenza dei dieci anni. Indubbiamente tale scadenza non ci soddisfa, nel senso che non ci consente di gestire interamen-

te il meccanismo che abbiamo messo in moto, non ci soddisfano inoltre le disponibilità finanziarie, in quanto 130 miliardi sono sufficienti. Ma abbiamo incontrato difficoltà non solo finanziarie nella realizzazione del programma previsto dalla legge. Una prima difficoltà dipende dal fatto che l'economia è in crisi, i prezzi continuano a salire, ma anche le ditte appaltatrici entrano facilmente in crisi. Per questo motivo dei 4 mila alloggi circa 468 sono stati sospesi in corso di realizzazione, o perché la ditta ha fallito o perché ha abbandonato il cantiere, abbiamo dovuto quindi riappaltare i lavori, con elevazione di costi e prolungamento dei tempi.

Un'altra difficoltà insorta nella realizzazione del programma è data dalla impossibilità, verificatasi ad un certo punto, di definire i valori degli immobili da permutare. Abbiamo avviato un'attività molto estesa di permuta e abbiamo incontrato un notevole interesse da parte dei comuni e di alcuni enti pubblici, in qualche caso l'intesa all'inizio è stata totale, e qualche comune aveva già acquistato gli alloggi che ci doveva affidare. Ma l'intervento della Corte costituzionale, che ha fatto decadere la validità della legge n. 385 sui valori degli espropri, ha bloccato la situazione, che peraltro sembra possa essere sbloccata con una recente interpretazione dell'Avvocatura di Stato, ma solo in parte. Tanto per fare un esempio, avevamo già concordato un certo prezzo dell'operazione, viceversa secondo l'attuale interpretazione dell'Avvocatura di Stato il valore da considerare nella permuta deve essere quello di mercato; allora noi chiediamo all'UTE un nuovo valore, e l'UTE ci risponde che quella nostra caserma che aveva stimato 2 miliardi ora ne vale 4, ma il comune non dispone più delle finanze necessarie per acquistare altri 20 mila alloggi. All'atto pratico anche l'Intendenza di finanza e gli Uffici tecnici erariali sono molto incerti nella determinazione di questi lavori, siamo ancora in una situazione di stallo, con danno dei comuni e nostro, perché gli immobili decadono, hanno bi-

sogno di manutenzione e la permuta non può avvenire, gli alloggi non sono occupati, e i comuni temono che vengano occupati da abusivi.

Abbiamo inoltre realizzato alloggi con modesti lavori di trasformazione, ma anche tali lavori sono economici solo in parte, e cioè quando vengono svolti da mano d'opera militare, nel qual caso il costo diventa relativo, ma non è sempre comodo adattare alcuni locali di caserma ad alloggio. La massa degli alloggi che abbiamo realizzato è sul suolo demaniale, in qualche caso abbiamo avuto prima in concessione e poi in cessione definitiva da parte dei comune aree PEEP, come prevede la legge, nell'ambito di insediamenti previsti dai piani urbanistici comunali.

Esiste un Comitato casa che in un certo senso assolve i compiti del Consiglio di Stato e del Consiglio superiore delle Forze armate, composto da rappresentanti dei vari ministeri, esso dà pareri sulla realizzazione del programma, e i suoi atti vengono di volta in volta trasmessi al Parlamento e sono quindi consultabili. Vorrei aggiungere un'altra considerazione. Incontriamo una ulteriore difficoltà dovuta ai vincoli paesaggistici, che ad un certo punto hanno indotto un pretore a sequestrare un cantiere a Otranto, ma speriamo di risolvere anche questo problema. Se dobbiamo chiedere il parere lo faremo, ma esiste anche il grosso problema dell'alloggio di proprietà, perché di fronte ad una massa di quadri che potrei orientativamente considerare sulle 120 mila unità non c'è dubbio che 6 mila alloggi sono pochi. Il nostro dramma è quello di chi inizia la carriera in un luogo e deve poi cambiare sede 10-15 volte nella sua vita, immaginate che io in poco più di trent'anni di servizio ho cambiato 23 volte casa, e che l'abitazione che ho occupato più a lungo - io ufficiale dell'Esercito italiano - è stata quella di Mosca dove ho vissuto per tre anni e due mesi. Potete quindi ben capire con quali prospettive i giovani affrontino la loro vita militare e quella familiare. Indubbiamente con gli stipendi che percepiscono (che sono più o

meno quelli degli statali) e con le difficoltà a rimanere nella stessa sede e l'impossibilità di trarre vantaggio dalle conoscenze e dalle agevolazioni, essi si trovano alla fine della loro vita senza un tetto. Penso che in questo senso si debba compiere uno sforzo a vantaggio dell'amministrazione e del personale.

PRESIDENTE. I colleghi vogliono aggiungere qualcosa ?

GIANFRANCO ROCELLI. Intanto, devo fare gli elogi, per quello che mi compete, perché se la situazione del piano decennale per l'edilizia fosse relativa al raggiungimento di un obiettivo fisico di 6.000 alloggi e alla realizzazione dei due terzi, già questo sarebbe un fatto molto importante che ci dovrebbe far considerare il rifinanziamento della legge n. 497. Ma, al di là di questo, credo di poter dire che non è possibile pensare che per ciascuna delle 120 unità si possa configurare la disponibilità in proprietà di un alloggio.

VITTORIO BERNARD, *Direttore generale del Ministero della difesa.* Non c'è dubbio.

GIANFRANCO ROCELLI. Credo che voi ci dobbiate dare delle indicazioni, proprio in relazione alle indicazioni di spostamento che ci avete dato, che impediscono tra l'altro di fatto ai militari di poter adire alle graduatorie normali dell'edilizia sovvenzionata e di quella agevolata, non dico di quella convenzionata. Occorrerebbe pensare a queste situazioni nell'ambito della legislazione nazionale che si è avuta sinora, rispettandone le finalità. Io sono stato sempre assertore del fatto che, così come per le forze dell'ordine, anche per voi - pure per motivi di sicurezza - si dovrebbero ricreare le caserme. Credo che la dignità del militare vada tutelata anche con il rispetto della sua *privacy*, nel contesto della vita civile. Questo problema non è stato mai considerato da noi, sotto il profilo legislativo, ma credo che possa essere fatto presente da voi. Naturalmente, ci dovete for-

nire gli elementi per formulare delle proposte, in modo da venire incontro all'esigenza generale che è stata prospettata.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Mi ricollego a quanto detto dall'onorevole Rocelli, anche con riferimento ad un aspetto della relazione che poc'anzi è stata fatta, ed anche ad alcuni incontri che ho avuto nei giorni scorsi, come relatore, con alcuni cittadini (sono *ex* militari graduati, e nella delegazione c'era anche il generale Benti), i quali hanno sottolineato il problema degli appartamenti *ex* INCIS militari. È un problema che si connette al disegno di legge n. 1215, e quindi alla riforma degli istituti per le case popolari e alla possibilità di riscatto degli alloggi.

Il disegno di legge in questione dice chiaramente che la riscattabilità è limitata agli alloggi in proprietà o gestiti dagli istituti autonomi per le case popolari. Personalmente ho delle obiezioni da fare a questa limitazione dell'area della riscattabilità, perché mi collegherei più opportunamente all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1035 del 1972 in cui, quando si parla di edilizia residenziale pubblica, si investe una platea molto più vasta, con alloggi costruiti con contributi a carico dello Stato.

Perciò, nella mia relazione ho prospettato un allargamento di quest'area, il quale però va ad urtare con il concetto della funzionalità degli alloggi, in relazione al servizio prestato, invece, il disegno di legge in esame introduce drasticamente delle limitazioni.

Ci sono disegni di legge che riguardano il personale civile e militare *ex* INCIS: credo però, a questo punto (ma lo dico senza aver ancora valutato pienamente la proposta fatta dal collega Rocelli), che la via di uscita sia quella di dare ai militari la possibilità di accedere alle graduatorie di edilizia sovvenzionata e agevolata, in modo che possano concorrere insieme ad altri all'assegnazione degli alloggi e, un domani, alla riscattabilità degli stessi. Si tratta comunque di un problema da approfondire.

PRESIDENTE. Anche questo è un argomento importante che non abbiamo esaminato a fondo, in quanto non è specifico dell'area di indagine di questo comitato.

Devo ancora ringraziare i nostri ospiti, per la chiara esposizione che abbiamo avuto questa sera, come dicevo prima, avremo bisogno di una relazione, in cui siano evidenziati i dati, anche sotto il profilo quantitativo e della dislocazione territoriale, in modo da vedere, tra l'altro, come le risorse sono distribuite nel paese. Capisco che molte situazioni sono state determinate, da voi, da ragioni di servizio, e quindi una eventuale, diversa dislocazione territoriale verrà considerata soltanto in termini statistici affinché noi possiamo, al termine di questa inda-

gine, sottoporre al Parlamento l'andamento della spesa pubblica nel settore dell'edilizia, con riferimento a questo periodo di tempo e alla diversa articolazione nelle varie realtà regionali. Aggiungo solo – non avendo altre osservazioni da fare – che mi auguro sia possibile procedere al più presto con i lavori delle Commissioni congiunte lavori pubblici e difesa, per esaminare quei progetti di legge che riguardano la possibilità di un più rapido utilizzo delle aree che non hanno più interesse militare, e che possono essere convertite in abitazioni.

La seduta termina alle 19.25.