

ELEMENTI PER UN PIANO GENERALE

DI EDILIZIA POPOLARE

o=o=o=o

Un piano inteso a risolvere, su base nazionale, il problema della deficienza delle abitazioni, trova fondamento nella preventiva determinazione di tutti gli elementi necessari per la impostazione del problema, per la delimitazione delle soluzioni che si decide di esaminare, per l'elencazione ed il reperimento dei mezzi di ogni genere che si riconoscono necessari alla attuazione, per la deliberazione delle modalità di impiego di tali mezzi, per l'ordinamento degli organi od agenti a cui l'attuazione sarà affidata e per l'investimento delle competenze necessarie e sufficienti.

Mi propongo lo studio particolareggiato di questi elementi.

Essi hanno una determinazione teorica che si riferisce alla soluzione più ampia e rapida che sarebbe desiderabile ed una determinazione pratica che si adatta invece alle concrete possibilità di attuazione. In questa seconda determinazione, che è quella a cui dobbiamo attenerci, tenendo presente la prima solo come termine di riferimento, tutti gli elementi sono legati da una stretta interdipendenza e si condizionano reciprocamente.

Di questa interdipendenza è necessario tener conto costantemente, se non si vuole fare della astrazione e del vaniloquio.

Impostazione del problema - Determinazione del fabbisogno.

La soluzione integrale del problema consisterebbe nel dotare il Paese di un numero di abitazioni pari al numero delle unità famigliari e nell'ottenere per tutte queste

abitazioni un livello medio di ampiezza e di perfezione tecnica adeguato alle esigenze dell'igiene, moralità e praticità.

Numericamente questo fabbisogno-limite si traduce nei seguenti dati desunti dai risultati del censimento delle abitazioni effettuato il 4 novembre 1951.

Negli anni 1952-53 sono stati prodotti alloggi in numero di poco superiore a quello necessario per coprire l'incremento demografico. Perciò le cifre adottate sono ancora valide.

- Famiglie censite in alloggi (alla suddetta data)	11.373.700
(le cifre sono arrotondate al 100)	
- Famiglie censite in grotte, baracche, ecc.	<u>218.600</u>
Totale famiglie	11.592.300
- Abitazioni occupate	10.630.900

Dalla differenza fra le due cifre si desume che, per dare un alloggio a ciascuna famiglia occorrerebbe costruire 961.400 nuovi alloggi. Calcolando la composizione media di ogni famiglia in 3,50 individui tali alloggi dovrebbero comprendere 3.400.000 stanze circa, oltre gli accessori (cucina, bagno, ecc.) che si debbono calcolare almeno in 1.600.000.-

Complessivamente un fabbisogno di 5 milioni di vani per assegnare un alloggio a ciascuna famiglia ed un vano a ciascuna persona.

Ma la cifra diventa assai più gravosa se si ha riguardo allo stato di ripartizione dei vani già esistenti.

Essi sono infatti 33.600.000 (si parla delle stanze occupate) ed ospitano 47 milioni di abitanti in ragione di 1,40 persone circa per stanza.

./..

1207

Per dare una stanza ad ogni individuo occorre dunque ampliare gli alloggi esistenti o sostituirli con altri più grandi, con un incremento di circa 14 milioni di stanze invece dei 3.400.000 di cui sopra e di almeno 18 milioni di vani invece dei cinque sopra previsti. Ed ancora il fabbisogno aumenta se si pone mente alla necessità di sostituire gli alloggi antiquati, fatiscenti, o antigienici, che abbondano nei centri urbani e rurali alcuni dei quali, come è noto, sono interamente costituiti da abitazioni vecchie di secoli.

Non credo che esistano rilevazioni aggiornate di questo fabbisogno, Ma ritengo che non ^{si} esagererebbe calcolando in almeno un quarto del patrimonio edilizio totale.

A sostegno di questa cifra riporto la seguente tabella da uno studio del Prof. A. Molinari (" Il Mezzogiorno d'Italia" in "Moneta e credito" 1948 n. 4);

A b i t a z i o n i	Nord	Sud	Italia
Su 100 abitazioni erano :			
a) Fornite di cucina	84,9	66,4	78,4
- di cui la cucina è un piccolo vano (su 100 censite)	14,5	62,8	29,0
b) Fornite di acqua potabile	63,4	44,4	56,7
c) " di latrina	77,4	58,0	70,5
d) " di latrina ad acqua	43,6	16,7	34,1
e) " di luce elettrica	78,2	49,5	68,0
f) " di gas	41,4	6,1	28,9
g) " di bagno	12,5	4,0	9,4

Si tratta dunque della più o meno graduale sostituzione o ammodernamento di due o tre milioni di alloggi per 6 o 7 milioni di vani tra stanze di abitazione ed accessori.

./.

La rilevazione di questo ultimo aspetto del fabbisogno andrebbe precisata mediante una inchiesta da affidare ai singoli Comuni e da coordinare in sede provinciale.

Questa è l'impostazione integrale del problema allo scopo di presentare la portata effettiva e globale la quale si riassume in questi termini :

Numero dei vani necessari a coprire il deficit ad oggi lasciando immutato l'attuale affollamento medio per vano : 5 milioni.

Numero dei vani che sarebbero necessari per portare l'affollamento medio all'optimum di 1 vano per persona: 18 milioni.

Numero dei vani da sostituire od ammodernare per elevare a misura adeguata il tono generale dell'habitat nazionale: circa 6 milioni.

Considerando che il costo attuale di costruzione per ogni vano non è oggi inferiore a 500.000 lire il fabbisogno finanziario per la soluzione integrale sarebbe di almeno 9.000 miliardi oltre alla spesa per l'ammodernamento e la bonifica di 6 milioni di vani che, calcolata a L. 100.000 a vano come minimo, ammonterebbe ad altri 600 miliardi.

Ma non è tutto qui. La costruzione di un così enorme numero di abitazioni comporta una espansione di servizi pubblici di competenza comunale (strade, fogne, trasporti, luce, ecc.) che la esperienza insegna ragguagliata nel costo a circa il 25 % delle spese per le costruzioni. Il costo sarebbe di altri 2.000 miliardi. In totale una cifra che probabilmente sorpassa l'intero reddito annuale lordo del popolo italiano. Si tratta dunque di una impostazione che ha valore solamente indicativo.

Ma non per questo è inutile porla. E' anzi necessario farlo perchè si sappia che quella qualsiasi impostazione che si

vorrà accettare come base di risoluzione del problema non rappresenterà quello che si dovrebbe fare, ma quello che si può fare. Desidero qui fare un'altra avvertenza che ha valore generale e deve essere tenuta presente nel seguito di questo studio.

Ho qui dato spesso (e darò nelle pagine seguenti) alcune cifre precise. Ho parlato di 11.373.700 famiglie censite di 218.500 famiglie baraccate, ecc. arrotondandole al 100.

Attenendomi alle fonti precise queste cifre sarebbero scese alla specificazione delle unità.

Ora è chiaro che si tratta di cifre che, anche riferendole all'istante in cui sono rilevate, hanno un valore assai relativo e una esattezza problematica.

Esse d'altronde, variano di ora in ora in misura non costante e non valutabile.

Nella previsione di un piano la cui attuazione si proietta necessariamente in un lungo periodo di anni è del tutto inutile e spesso ridicolo riferirsi ad elementi numerici eccessivamente dettagliati, i quali, se anche fossero veri al momento in cui sono usati, non lo sono più il giorno dopo.

Interessa, poco, agli effetti pratici, e non può essere seriamente affermato, che gli alloggi da costruire siano 961.400 invece che 961.500.

Gli elementi che determinano questa cifra sono così variabili e interdipendenti che non possono mai essere puntualizzati.

D'intende dunque che le basi numeriche delle impostazioni devono essere valutate in modo indicativo nell'ordine delle decine di migliaia.

La precisione ed il dettaglio delle cifre sono dati solo

./..

per assicurare chi legge della serietà dell'indagine e per
doveroso rispetto alle fonti alle quali le cifre sono attinte.

o
o o

Indicata la impostazione massima del problema e ricono-
sciutane la improponibilità pratica si deve ora passare alla
impostazione effettiva riducendo, con ragionati criteri, le
cifre del necessario a quelle del possibile. Cercare dove si
può ridurre e dove no, stabilendo un equilibrio tra il danno del
bisogno che si lascia insoddisfatto e l'utilità della soluzione
parziale al punto più favorevole che sia possibile.

Questo punto d'equilibrio è determinato dai seguenti
fattori :

- X1) - Urgenza ed indifferibilità dei bisogni;
- 2) - Consistenza dei mezzi finanziari e tecnici utilizzabili;
- 3) - Complementarità del problema edilizio con le altre atti-
vità produttive;
- 4) - Possibilità di assorbimento degli alloggi prodotti da
parte dei richiedenti.

o
o o

Fabbisogno urgente ed indifferibile.-

Gli studi per determinare la misura minima da proporsi
come fabbisogno di alloggi sono stati, naturalmente, già con-
dotti da vari Enti pubblici e privati e da studiosi della ma-
teria che hanno portato a risultati la cui convergenza è garan-
zia della serietà dei metodi di indagine adottati e della atten

./..

dibilità delle cifre finali proposte. Non riporterò dunque questi studi, ma mi limiterò a dare il risultato dei più autorevoli ed aggiornati.

Nel 1949, nella relazione premessa al progetto che poi fu la legge 2 luglio 1949 N. 408 il Ministero dei LL.PP. indicava il fabbisogno minimo in 7.600.000 vani (stanze utili più accessori), comprendendovi anche la ricostruzione dei vani distrutti per fatti bellici. Indicava la spesa necessaria in miliardi 2.780.

L'ing. Vittorio Bagnera Presidente dell'I.A.C.P. di Roma nel giugno 1952 (Esperienze e risultati dell'intervento dello Stato per l'incremento delle abitazioni), proponeva di adottare come temporaneamente accettabile una densità media di 2,30 abitanti per stanza ed in base a tale proposta, tenendo in più conto della quota annuale di nuove stanze necessarie per coprire l'incremento demografico, (250.000 stanze l'anno) stabiliva il fabbisogno, proiettato in un decennio in 8 milioni di vani di cui 6 affidati all'edilizia sovvenzionata.

Per quest'ultima prevedeva una spesa di 240 miliardi l'anno e indicava le linee generali di un piano di reperimento di tale fondo.

In una relazione presentata al IV° Congresso degli I.A.C.P. a Trieste (ottobre 1952) l'ing. Camillo Ripamonti, Presidente dell'I.A.C.P. di Milano e dell'Associazione Nazionale fra gli I.A.C.P. analizzava il fabbisogno immediato nella seguente tabella e chiedeva un piano per la costruzione di 10 milioni di vani in 10 anni. Di questi 4 milioni di vani da produrre ad opera di privati e 6 da parte degli organi dell'edilizia pubblica :

./..

FABBISOGNO DI ALLOGGI PER :	Numero complessivo dei vani	Vani da costruirsi annualmente	Spesa in miliardi	RIPARTIZIONE		
				Competenza	N° vani	Importo in miliardi
1) Eliminare le abitazioni improprie (baracche, grotte, edc;)	650.000	65.000	32,5	Edilizia Sovvenzionata : a) L.2/7/49 N.408	400.000	200,-
2) Abolire le coabitazioni	2.350.000	235.000	117,5	LEGGE TUPINI		
3) Contenere il grado di affollam.	2.000.000	200.000	100,-	b) L.28/2/49 n.43 PIANO FANFANI	150.000	75,-
4) Eliminare le abitazioni antigien.	1.500.000	150.000	75,-	c) L.10/8/50 n.715 LEGGE ALDEHO	25.000	12,5
5) Provvedere allo accrescimento della popolazione	3.500.000	350.000	175,-	d) Altre leggi EDILIZIA PRIVATA	400.000	200,-
TOTALE	10.000.000	1.000.000	500,-	TOTALI	1.000.000	500,-

Come si vede c'è una qualche divergenza sulla parte di produzione da chiedere all'iniziativa privata, ma le rilevazioni convergono, per quanto riguarda l'edilizia popolare, sulla cifra di 6 milioni di vani.

Possiamo dunque ritenere questa accettata.

Ripartizione geografica e qualitativa del fabbisogno.-

Stabilito che la cifra globale che si adotta a base del piano come fabbisogno minimo indifferibile è di 6 milioni di vani, si deve precisare dove questi vani debbono essere costruiti e di che qualità debbono essere.

Per la distribuzione geografica si deve dunque determinare per ciascun Comune, il parametro della deficienza di abitazioni popolari. Propongo che questo indice sia stabilito nel rapporto tra gli abitanti residenti in ciascun Comune ed il numero delle stanze di abitazione esistenti.

Dal computo dovrebbero essere esclusi gli alloggi di lusso e quelli impropri (baracche, grotte, ecc.).

Nessuna distinzione si dovrebbe fare tra abitazioni urbane ed abitazioni rurali.

Siccome la cifra di 6.000.000 vani è stabilita in base ad un previsto addensamento di 1,30 persone per stanza, il parametro potrebbe anche partire da questa misura.

Ma qui si tratta non di stabilire una cifra assoluta di vani da costruire in ciascuna località, ma di dare un indice di ripartizione della predeterminata cifra di 6 milioni di vani fra le varie località. Ed allora che l'indice parta dalla misura di 1 stanza per persona, o da 0,70 è la stessa cosa. Tanto vale dunque conservare, almeno come segno di aspirazione integrale, la misura più larga. ./.

Questo primo parametro non può però, in un piano proiettato in una lunga serie di anni, essere adoperato da solo. Nel decorso del piano (diciamo ad es. un decennio) uno dei suoi elementi e cioè il numero degli abitanti, può variare in modo decisivo.

Abbiamo oggi, nel nostro Paese, numerosi Comuni dove lo incremento demografico naturale va rapidamente declinando. In alcuni si è giunti addirittura al regresso.

In altri Comuni la popolazione aumenta o decresce principalmente per effetto di movimenti migratori.

Il primo fenomeno è naturale e può prevedersi che, nel limitato corso di un decennio, conservi una certa costanza.

Il secondo deriva da condizioni contingenti (impianto di industrie, istituzioni di uffici, espansione di mercati commerciali, ecc.) e può in certa misura essere regolato. Di ambedue si deve tener conto nella previsione distributiva del piano e ciò a mezzo di un secondo parametro il quale dia per ciascun Comune, l'indice di incremento o decremento della popolazione.

Questo parametro è correttivo del primo. Esso è importantissimo perchè si riferisce alla effettiva possibilità di assorbimento dei vani da produrre. La produzione sarebbe infatti uno sperpero per il presente ed una passività per il futuro se si costruissero vani dove non c'è chi li voglia abitare o dove si prevede che in futuro venga a ridursi o a mancare la richiesta.

Questo è già avvenuto, anche recentemente, in occasione di costruzioni di massa e deve essere evitato.

Elementi per la costruzione di questi parametri sono già contenuti nelle relazioni che ho già citato ed in altri

./..

numerosi studi di organi pubblici e di privati studiosi. Ma nessuno, salvo mia ignoranza, arriva alla specificazione comunale puntualizzata ad oggi e corretta dalla previsione delle variazioni demografiche.

Nessuno, anche se indica la necessità di questa correzione, va oltre l'aspetto dell'incremento per eccesso di nascite sulle morti e si spinge anche alle oltre possibili cause di spopolamento (disoccupazione, disagio di comunicazioni, insalubrità, ecc. ecc.) o di superpopolamento (attrazione urbana, facilità di occupazione, maggiore agio di vita, ecc.).

Un ultimo parametro, che può servire come termine di verifica e di conferma, oppure come elemento di correzione dei precedenti è da ricercarsi nel numero delle richieste di alloggio esistenti in ciascun Comune.

E' un elemento di ordine pratico, la cui misura è spesso indipendente - per varie ragioni - da quella del fabbisogno effettivo, ma che ^{ha} la massima importanza.

* Le richieste di alloggio dovrebbero essere raccolte e vagliate, in ogni Comune, da un solo organo, sia esso un ufficio comunale o l'Istituto per le Case Popolari o l'E.C.A.

Classificate per taglio di alloggio occorrente, per località preferita, per reddito del richiedente e per grado di priorità del bisogno, esse possono costituire, prima che un giusto ordine di precedenza nella assegnazione, una indicazione preziosa per l'impostazione dei programmi costruttivi.

C'è un altro criterio di distribuzione delle nuove costruzioni, che oggi è adottato dai privati sempre, dagli Enti pubblici edilizi in qualche caso : la possibilità che gli alloggi prodotti trovino compratori o locatari solvibili.

Niente da osservare per i privati per i quali questa considerazione è naturale.

Gli Enti pubblici edilizi possono e debbono anche essi tenerla come norme di distribuzione geografica delle loro costruzioni ?

Prima di rispondere bisogna porre una distinzione di importanza essenziale.

L'assistenza ai senza tetto presenta tre aspetti totalmente separati : 1) - il ricovero dei senza tetto indigenti, funzione di assistenza pubblica permanente ; 2) - il ricovero dei senzatetto non indigenti che, per cause indipendenti dalla loro volontà, si trovino privi di alloggio, ma siano in grado, avendone il tempo, di procurarselo; 3) - la fornitura di alloggi per i senza tetto meno abbienti i quali possono pagare la pigione di un alloggio entro i limiti del loro reddito.

Il primo aspetto riguarda gli Enti locali e più specialmente i Comuni e le Istituzioni pubbliche.

Non può essere addossato agli Enti pubblici edilizi, che sono enti patrimoniali e non di assistenza. Qualche volta lo si è fatto, ma con risultati assai dannosi.

Esso del resto ha una portata limitata in confronto alla misura del fabbisogno generale di cui si è trattato avanti.

Per il ricovero degli indigenti senza tetto (incombente che la stessa legge impone ai Comuni) occorre una particolare attrezzatura ricettizia e mezzi finanziari erogati a fondo perduto e cioè una attività che esula dal campo dell'edilizia popolare.

Invece il ricovero temporaneo dei senza tetto che non sono indigenti, il quale, per il periodo che intercorre perdita della abitazione e il reperimento di un'altra, non

deve essere fatto a titolo di assistenza gratuita.

Ho, in altra sede proposto un tipo di organizzazione alberghiera a costo ridottissimo e senza fine di lucro alla quale il senza tetto non indigente potesse far capo nel periodo di bisogno e pagando nei limiti delle sue possibilità.

Anche questo settore comunque non rientra nel problema dell'edilizia popolare.

Oltre questi due casi la funzione degli organi della edilizia popolare è di fornire alloggi a fitto (o prezzo) adeguato alle possibilità di pagamento dei ceti meno abbienti e perciò essi non possono escludere parte dei bisognosi perchè sono in grado di pagare poco, ma debbono, nei limiti del possibile, produrre alloggi che costino poco con la finalità di accontentare tutti.

Questa esigenza è alla base di tutte le limitazioni qualitative poste alla produzione delle abitazioni popolari.

Infatti per non produrre alloggi il cui fitto sarebbe stato insopportabile allo scarso reddito degli assegnatari e per produrre più alloggi con i finanziamenti disponibili si è, fino ad oggi, adottato il criterio di studiare abitazioni ridotte al minimo indispensabile come spazio, come attrezzatura e spesso come struttura tecnica e di alloggarle su aree il più possibile economiche e perciò periferiche.

Quando l'urgenza ha premuto ed alla necessità di spendere poco si è aggiunta quella di far presto, si sono adottati particolari ripieghi tecnici, sacrificando la qualità delle costruzioni e la loro abitabilità. Si sono così avute le famigerate "case rapide" vero crimine tecnico e finanziario, che oggi si sta scontando, perchè le costruzioni tirate su come capitava, sono, dopo dieci o quindici anni, totalmente fatiscenti e debbono essere sostituite.

./..

Sulle cosiddette "case minime", che sono cosa diversa dalle case rapide perchè sono costruite con normali sistemi tecnici ed hanno caratteristiche di abitabilità e di durevolezza pari a quelli delle altre case, molto si è favoleggiato e molte illusioni sono state accarezzate per motivi vari.

Si sente spesso parlare di Comuni o di Ente, ed anche di imprese private, che costruiscono alloggi a 300-350.000 lire a vano.

Ora bisogna guardarsi da trucchi demagogici o altrimenti interessanti.

I materiali da costruzione e la mano d'opera costano per tutti lo stesso prezzo. Miracoli onesti non ne fa nessuno. Possono variare per tutti il costo dell'area edilizia e le spese generali. Per i Comuni o per altri grandi Enti che godono speciali privilegi può variare l'incidenza delle imposte e tasse.

Che un Comune, conferendo gratuitamente l'area, esonerandosi di fatto o di diritto dal gravame delle imposte comunali e riassorbendo fittiziamente le spese generali nel costo del suo normale organismo burocratico, possa annunziare che le sue costruzioni dirette costano 300.000 lire a vano, può anche avvenire. Ma anche se fosse vero - non proverebbe niente.- Ciò perchè la gratuita del terreno non è normale, e, del resto, è sempre pagata dal contribuente con la diminuzione del patrimonio comunale o con la sua utilizzazione; perchè le spese generali anche se nascoste in articoli di bilancio diversi, esistono ugualmente e sono sempre pagate dal contribuente; perchè lo sgravio delle imposte comunali è un regalo fatto ai futuri inquilini delle case che se ne avvantaggiano. Annunziare dunque miracoli inesistenti non è corretto e non serve che a creare dannose illusioni.

./..

Il costo minimo di costruzione di un vano di abitazione di tipo modesto, ma dotato di tutti i servizi elementari, acqua vie d'accesso, ecc. esclusa l'incidenza dell'area è oggi di 500.000 lire. Può scendere a 450.000 in alcune località per particolari situazioni di reperimento dei materiali o per illegalità nelle retribuzioni della mano d'opera.

In questo costo le spese generali (progettazione, costo del finanziamento, direzione ed assistenza ai lavori, spese di Amministrazione, ecc.) rappresentano almeno il 10 %. Le imposte e tasse, computata anche l'incidenza dell'I.G.E., non possono calcolarsi a meno di un altro 10 %.

L'incidenza del costo (o del valore dell'area) varia secondo l'ubicazione delle costruzioni, dal 5 al 20 % e va aggiunta ai costi di cui sopra. Si può, con misure drastiche, ridurre l'incidenza dell'area. Si possono alleviare gli oneri tributari. Si può vigilare per una rigorosa compressione delle spese generali. Ma tutto questo non può ridurre il costo globale nella misura sbandierata dei due quinti !

Una riduzione dei costi non deve dunque cercarsi nella riduzione dei requisiti degli alloggi, ma nello studio di cellule costruttive che utilizzino nel modo più redditizio gli spazi e semplifichino i servizi senza abolirli.

Quanto all'onere tributario esso deve essere alleggerito in modo totale e conseguente.

Criterio fondamentale di tale alleggerimento deve essere la collaborazione degli organi tributari. Se lo Stato, a mezzo dello sgravio fiscale, vuole produrre certi determinati effetti (in questo caso la produzione di alloggi a basso costo), gli organi tributari non debbono, con artificiose interpretazioni,

./..

limitare questi effetti, ma debbono invece esser compresi della utilità di quegli sgravi e del loro dovere di contribuire alla pienezza della loro efficacia.

Finchè dura la politica del dare con la mano destra e riprendere con la sinistra il sistema delle agevolazioni tributarie sarà più di danno che di vantaggio.

Si sono avanzate molte proposte, recenti e remote, per l'alleggerimento del costo dei materiali. Si è pensato alla unificazione di alcuni elementi; si è sperimentata da qualche Istituto la produzione diretta di laterizi; si è studiata l'adozione del prefabbricato totale e per elementi particolari. All'atto pratico è risultato che si tratta di utopie o di tentativi speculativi.

Anche in materia di provvista delle aree varie sono le proposte, dalle più ovvie alle più radicali.

Il Ministero dei LL.PP. ritiene che l'uso oculato della espropriazione per causa di pubblica utilità sia sufficiente a risolvere il problema di assicurare agli Enti pubblici edilizi ed alle Cooperative sovvenzionate terreni da costruzione a buon mercato.

Ma chi ha usato o tentato di usare questo mezzo sa che esso, per la lungaggine ed incertezza degli incombenzi che comporta, finisce per essere scarsamente produttore e comunque non può comportare l'acquisizione delle aree a prezzi troppo inferiori al loro valore venale.

Occorrono perciò istituti informati a principi e a procedure che non si fondino su leggi emanate un secolo fa.

Occorre pure che gli Enti pubblici che possiedono o acquistano le aree per le loro costruzioni le utilizzino al

./..

prezzo di costo e non cedano alla facile tentazione di specularci sopra.

Tutti questi accorgimenti e tutte queste attuazioni di indirizzi più moderni e spregiudicati possono - ad oggi - contenere i prezzi di costruzione in aumento, ma sia detto una volta ancora - non possono ridurli in misura notevole.

In questi limiti e con queste premesse si può affermare che gli Enti pubblici edilizi debbono produrre alloggi specialmente per assegnarli ai meno abbienti e che solo criterio di esclusione può essere la indigenza totale e permanente, per la quale si richiedono rimedi di pubblica assistenza che esulano dal nostro campo.

La insufficienza permanente o contingente dei redditi degli assegnatari di questi alloggi di fronte all'onere della pigione può essere sanata con accorgimenti di cui parlerò in altra occasione.

Finanziamento del piano

Non ripeterò qui le proposte fatte in altra mia indagine (vedi - Studi sul problema dell'edilizia popolare - Roma 1954) limitandomi a riassumerle. Ma prima credo necessario sgomberare il terreno dalle numerose e non sempre innocue fantasticherie che sull'argomento stanno fiorendo.

./..

Una é il tanto sbandierato cespite dei ricavi dallo smobilizzo graduale dei patrimoni degli Enti pubblici edilizi.

A parte le obiezioni di principio che a tale dispersione di bene collettivo si sono già fatte, si deve ripetere qui che si tratta di un cespite del tutto illusorio.

Gli alloggi che si vorrebbero trasferire alla proprietà individuale degli attuali inquilini (i quali solo in piccola parte desiderano di essere obbligati all'acquisto e nella maggioranza non hanno nemmeno i mezzi per farlo) sono solo in parte liberi dei residui dei mutui contratti per costruirli.

Essi assommano, al più, a 500 mila vani di cui almeno un quinto del tutto invendibili, mentre una metà circa sono affittati a famiglie pressoché indigenti.

Il piccolo residuo che si potrebbe vendere é, in parte notevole, costituito da alloggi di recente costruzione per i quali il margine di ricavo, é, ad oggi, nullo o negativo.

Perciò credo che le proposte di legge che tendono allo smobilizzo e vogliono giustificarlo con la volontà di ricavare nuove somme per nuove costruzioni, vanno in linea di massima respinte.

Un altro disegno di legge recentemente presentato vorrebbe ricavare dalla emissione di obbligazioni privilegiate circa 150 miliardi l'anno. Gli esperti di finanza hanno già espresso il loro parere su questa sommaria proposta, chiarendone la pratica inattuabilità e la sproporzione dello sforzo che si vorrebbe ottenere dal solo risparmio privato delle categorie meno abbienti.

Terza illusione - spesso ispirata da interessi particolaristici - é quella di ottenere la soluzione puntando solo sulla cooperazione edilizia o sul risparmio della classe media.

./..

Per quanto consta le Cooperative, per giovare della legge 2/7/1949 N. 408, hanno avanzato domande per finanziamenti totali pari a circa 400 miliardi.

Esse non hanno offerto nessun apporto proprio, perchè il sistema di mutui al 100 % del costo delle costruzioni che quella legge prevede, non ne fa loro obbligo.

Ora è - fino a un certo limite - conveniente che lo Stato aiuti il bisognoso di alloggio che offre di investire il suo risparmio per ottenere una casa. Ma perchè mai lo Stato dovrebbe riservare a gruppi ristretti e particolari - si sa bene quali - che nessun valido titolo vantano e nessun sacrificio sono disposti a fare in più della massa totale dei senza tetto, una parte notevole dei mezzi che è invece suo dovere di ripartire egualmente fra tutti i cittadini ?

In quanto al risparmio che sarebbe investito dai più agiati possiamo avere una indicazione che fa giustizia di ogni esagerazione.

Per i mutui del Fondo Incremento Edilizio sono state avanzate domande fino all'importo totale di circa 100 miliardi. Sono qui tutti coloro che hanno possibilità o volontà di investire nella costruzione del proprio alloggio parte dei loro risparmi e precisamente, a tenore della legge, un quarto del costo. Se essi chiedono mutui per 100 miliardi è da ritenere che dispongano in proprio di altri 30 - 35 miliardi all'incirca.

E questo è tutto, in confronto ai tremila miliardi necessari !

./..

1224

Lo stesso semplicismo è nella proposta di ricavare tutto quanto occorre dall'incameramento della rendita sulle aree fabbricabili, dell'aumento dell'I.G.E. e via dicendo.

Un programma edilizio per sei milioni di vani all'anno comporta, sempre per anno, la raccolta di mezzi finanziari per 300 miliardi.

Per tale reperimento ho proposto le seguenti fonti:

- 1) Mutui della Cassa DD.PP. 40 miliardi al 5,80 % di interesse.
- 2) Prosecuzione del sistema contributivo del P.I.O.O.

Gettito presumibile 30 miliardi annui, senza oneri di interessi.

- 3) Prestiti forzosi a carico della proprietà che gode di esenzioni dalle imposte fondiari; di quella che si giova del graduale sblocco dei fitti; di quella che trae reddito da fitti non bloccati; degli utenti di alloggi di lusso o esuberanti come ampiezza.

Gettito presumibile : 10 miliardi annui; interesse 6 %.

- 4) Investimento di parte dei contributi previdenziali e dei fondi di pensione con corrispettivo del futuro godimento della abitazione. Importo presumibile 5 miliardi - senza onere di interessi.
- 5) Emissione di cartelle fondiari normali o privilegiate.

Gettito presumibile 10 miliardi annui - Interesse 6 %.

- 6) Mutui normali da parte di Enti bancari, fondiari, previdenziali, ecc.

Gettito presunto 20 miliardi - Interesse 6-7 %.

- 7) Mutui diretti dello Stato 180 miliardi per il primo anno. Prevedendo il reinvestimento degli ammortamenti per un decennio la media del mutuo totale annuo si riduce a 150 miliardi circa.

La cifra si riduce ancora se si tiene conto della possibile mobilitazione del risparmio degli aspiranti agli alloggi (acconti di prezzo degli assegnatari di alloggi a riscatto, apporti delle Cooperative ecc.). Tale mobilitazione si può prevedere in 10 miliardi all'anno.

Il finanziamento medio richiesto allo Stato è quindi di 140 miliardi annui per 10 anni al tasso dell'1 %.

Il tasso globale medio degli interessi dei cespiti sopraelencati è del 2,20 % all'anno e, calcolando le spese generali di raccolta e di erogazione, sale a non più del 2,50 - 2,75 %.

Per ottenere questo risultato, che rende superflui tutti gli attuali sistemi di contributi erariali sugli interessi dei mutui, di concorsi statali, di costruzioni dirette dallo Stato e via dicendo, occorre far affluire i cespiti in un unico fondo o cassa centrale per l'edilizia popolare, che sarebbe anche l'organo di erogazione e di recupero degli ammortamenti.

Il progetto dettagliato di tale sistema finanziario è esteso in una proposta di legge organica per l'edilizia popolare che ho avanzata alla Associazione Nazionale fra gli Istituti Autonomi per le Case Popolari.

I principi a cui il progetto stesso si uniforma sono i seguenti :

./..

- a) - Tenere conto delle fonti di finanziamento già esistenti e funzionanti (Cassa DD.PP., I.N.A.-CASA, Enti mutuanti tradizionali).
- b) - Introdurre, con la dovuta cautela e senza demagogici miracolismi, alcune nuove fonti a cui, per evidenti ragioni sentimentali e psicologiche, si richiama la opinione pubblica (apporto obbligatorio della proprietà edilizia privilegiata e speculativa).
- c) - Apporto decisivo dello Stato in una forma (mutuo a basso interesse) che non costituisca erogazione a fondo perduto e che perciò non danneggi l'equilibrio del bilancio. Il mutuo infatti rappresenta solo un movimento di capitali e non una spesa.

La somma pur ingente, di 140 miliardi annui in media può, a mio avviso, essere procurata da una anche moderata repressione di evasioni fiscali e costituisce un prelievo da risparmio futuro dell'intera collettività nazionale.

Piano contingente.-

Mi rendo conto che le proposte fin qui sviluppate comportano una profonda trasformazione della legislazione in vigore e un lavoro di preparazione lungo e complesso.

Per la prima ho esteso il già ricordato disegno di legge organica per l'edilizia popolare.

Il lavoro di preparazione per l'attuazione del piano generale non può essere causa di rinvio della soluzione

./..

ne. Perciò propongo un piano parziale limitato al prossimo esercizio finanziario.

Esso dovrebbe prevedere sempre la costruzione ad opera degli organi dell'edilizia sovvenzionata di 600.000 vani - e perciò l'impiego di 300 miliardi.

Ciò dovrebbe farsi utilizzando i sistemi oggi esistenti, in attesa di modificarli.

I tre disegni di legge presentati dall'On.le Fanfani come parte del suo programma di governo comportano per il primo anno l'impegno di contributi e finanziamenti diretti dello Stato capaci di coprire costruzioni per circa 80-85 miliardi.

L'I.N.A.-Casa, nel corso di esecuzione del suo primo programma settennale impiegherà per l'esercizio prossimo, si può ritenere, altri 35 miliardi. Di altri 10 miliardi almeno si spera sarà fornito il Fondo Incremento Edilizio. In totale circa 130 miliardi.

Si propone che una nuova legge autorizzi la concessione di ulteriori mutui diretti dello Stato agli I.A.C.P., all'I.N.C.I.S., ed alle Cooperative per l'importo di 150 miliardi.

Venti miliardi dovrebbero essere aggiunti con gli apporti diretti degli assegnatari di alloggi a riscatto, di soci delle cooperative, di moderati ed oculati smobilizzi di patrimonio degli Enti, e con mutui concessi da Casse di risparmio, enti previdenziali e bancari, ecc. anche senza contributo statale.

La distribuzione geografica delle costruzioni dovrebbe esser fatta secondo parametri tratti dalla seguente

./..

tabella : ridotta a specificazione per Provincia ad opera dell'Istituto Nazionale di Statistica.

REGIONI	Abitanti per stanza nella intera Regione.-	N. di stanze necessario per portare a 1,32 l'indice medio della Regione	Incremento medio annuo, calcolato in base all'incremento annuo della popolazione, delle stanze necessarie per non superare l'indice medio di 1,32
Piemonte	0,94	-	4.640
Valle d'Aosta	0,92	-	560
Lombardia	1,22	-	36.600
Trentino -Alto Adige	1,06	-	2.910
Veneto	1,38	134.000	16.730
Friuli -Venezia Giul.	1,13	-	4.460
Liguria	0,87	-	4.440
Emilia-Romagna	1,19	-	9.740
Toscana	1,02	-	8.520
Umbria	1,24	-	3.900
Marche	1,14	-	4.070
Lazio	1,46	249.000	33.830
Abruzzi e Molise	1,34	20.000	4.540
Campania	1,88	979.000	31.410
Puglia	2,02	842.000	27.970
Basilicata	2,01	171.000	4.160
Calabria	1,94	467.000	13.270
Sicilia	1,62	619.000	22.600
Sardegna	1,35	22.000	11.700
Italia	1,32	3.548.000	245.000

Le costruzioni dovrebbero essere destinate per metà alla sostituzione di grotte, baracche, ecc. per un quarto alla eliminazione dei ricoveri comunali di sfrattati, dei campi profughi ecc., e per l'altro quarto alle normali esigenze.

Una norma specifica di legge dovrebbe far obbligo agli organi ministeriali, agli Istituti ed alle Cooperative di ultimare le costruzioni entro il 1955 prefiggendo termini tassativi per gli incumbenti fondamentali e comminando personali responsabilità ai dirigenti.

Questo sarebbe un lavoro serio e ci farebbe uscire dal campo delle troppo facili enunciazioni e dei troppo minuziosi studi.

IL SEGRETARIO GENERALE
DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA GLI I.A.C.P.

(Dr. Marcello Buonomo)