

In tema di programma nazionale

Il successo politico del Congresso di Venezia e le chiare direttive del Ministro Aldisio avevano aperto gli animi alle più giustificate speranze di un effettivo inizio di pianificazione regionale, ma dobbiamo a malincuore constatare che l'aspettativa e andata, in seguito, quasi del tutto delusa. È ben vero che i Comitati direttivi sono stati insediati in molte regioni, è ben vero che i supremi organi del Ministero hanno operato per formulare un comune indirizzo metodologico agli studi preparatori dei piani, ma è altrettanto vero che, nonostante questa prima azione di propulsione e di stimolo, la gran macchina della pianificazione regionale non si è mossa.

Le cause di questa battuta d'arresto sono assai facilmente identificabili.

La pianificazione regionale per sua intrinseca natura si può attuare unicamente come piattaforma d'incontro e di equilibrio fra azioni pianificatrici dall'alto e dal basso; uno solo dei due poli è incapace di per sé a determinare il livello regionale: la pianificazione locale infatti è impotente ad organizzarsi da sola in struttura politico-amministrativa regionale, come l'azione di governo non può, in regime democratico, imporre da sola il movimento di pianificazione territoriale.

Abbiamo sempre sostenuto che l'intima debolezza della pianificazione regionale in Italia, allo stato attuale delle cose, risiede essenzialmente nella mancata attuazione di quella struttura politico-amministrativa regionale, che, prevista dalla Costituzione, si è concretata unicamente nelle periferiche Regioni autonome.

I comitati direttivi erano intesi a surrogare per intanto la inesistente struttura regionale; ma non è chi non avverta immediatamente la immaturità di questi organismi, non basati sul responso elettorale, e la cui autorità proviene ed unicamente si alimenta per investitura dall'alto, venendo meno la quale essi necessariamente si indeboliscono.

E così avvenne.

Dall'inizio della campagna elettorale, fino alla formazione del Ministero Scelba, e cioè praticamente per circa l'anno corrispondente alla instabilità di Governo, ogni questione di pianificazione regionale è stata posta in mora: cessata l'azione alimentatrice dal centro, è da stupire se nelle regioni, così debolmente strutturate, la pianificazione territoriale ha segnato il passo?

Dopo così lunga interruzione ci sembra opportuno esaminare se nel frattempo non siano emerse nuove situazioni, nuove idee, nuove direttive e questo non solo per ciò che riguarda la situazione del Paese, sempre più bisognoso di coordinati interventi di pianificazione territoriale, quanto piuttosto ed anzitutto per ciò che si riferisce alle grandi direttive politiche che si sono venute delineando nel susseguirsi dei programmi ministeriali, che per molti mesi hanno costituito il banco di prova della democrazia italiana.

A tale scopo non possiamo far altro che riferirci alle fonti e rifarci, come punto di partenza, almeno al 26 gennaio '54, al discorso programmatico dell'on. Fanfani, che,

come è noto, era in gran parte incentrato su di una serie di provvedimenti a favore dell'edilizia e dei lavori pubblici.

Nel settore edilizio esso comprenderà quattro disegni di legge, relativi uno allo stanziamento di 98 miliardi in sei esercizi per la costruzione di case da assegnarsi ai baraccati, uno a provvedimenti per costruzione a basso prezzo di case popolarissime e due per contributi in base alle leggi vigenti agli istituti delle case popolari; in complesso, quindi, presentava al Parlamento un piano «fondato su interventi diretti e su contributi capaci di far costruire in cinque anni e mezzo case popolarissime e popolari per 277 miliardi di lire», il che avrebbe rappresentato «una disponibilità di almeno 300 mila vani per intervento diretto e 350 mila vani a contributo, in totale 650 mila vani: la casa a 200 mila famiglie».

Prometteva inoltre una integrazione al finanziamento del piano INA-Casa per l'esercizio in corso ed un disegno di legge per un piano «modificativo e continuativo di quello l'INA-Casa, che sta per esaurirsi».

L'on. Fanfani, quasi a conclusione del programma edilizio esposto, rendeva quindi noto che, per mettere ordine negli interventi edilizi e per orientare le costruzioni verso tipi popolari e popolarissimi, aveva costituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici il Comitato interministeriale di coordinamento dell'attività edilizia sovvenzionata, comitato predisposto e voluto dal precedente Ministro Merlin.

In materia di opere e lavori pubblici annunciata un disegno di legge autorizzante nell'esercizio 1954-55 la spesa di 10 miliardi in attuazione della legge sui fiumi ed assicurava che avrebbe deliberato sui provvedimenti necessari per giungere rapidamente all'inizio di attuazione del programma autostradale, iniziato dal Ministro Aldisio.

Infine tracciava una direttiva, per noi di estremo interesse, dichiarando che «le leggi sulle zone depresse del centro-nord e delle Cassa del Mezzogiorno, accresciute di recenti stanziamenti, sarebbero state accelerate nell'attuazione e coordinate per raggiungere veramente il fine istituzionale di promuovere la eliminazione della depressione nel suo complesso e non soltanto quello di eseguire opere pubbliche».

Constatato inoltre che gli interventi statali in opere pubbliche hanno un forte limite nella mancanza di progetti, comunicava di avere deciso di inserire nel bilancio di previsione la spesa di un miliardo per progettazione, specie in relazione alla legge sui piani regionali. Ed a titolo di esemplificazione annunciava di presentare una legge recante la spesa di 126 milioni per la redazione del piano regionale della Sardegna. Gli aspetti edilizi venivano in ultimo completati con una proposta in tema di edilizia scolastica contemplante un piano decennale di quattro miliardi annui per la costruzione di nuove aule, specie rurali, atte a colmare l'attuale deficit di 65 mila aule.

Questo, in tutti i suoi elementi, il programma dell'on. Fanfani per il settore edilizio, delle opere pubbliche e della pianificazione territoriale, programma di tale interesse ed importanza, da essere totalmente assorbito nelle direttive del successore on. Scelba, che nel discorso alla Camera del 18 febbraio, dichiarava testualmente:

«Per l'edilizia e le opere pubbliche il governo fa propri i provvedimenti di legge già presentati alle Camere sia dall'on. Pella che dall'on. Fanfani. Perfezionamenti ed integrazioni saranno apportati sulla base delle osservazioni già fatte in sede di discussione parlamentare e tenuto conto, in modo particolare, dell'opportunità di contribuire ad un miglioramento delle condizioni ambientali».

«I provvedimenti per l'edilizia popolare dovranno consentire la graduale abolizione delle grotte, delle baracche, e delle altre abitazioni improprie; il Governo favorirà

inoltre le iniziative e la mobilitazione dei mezzi per la costruzione di case popolari. «Le Opere Pubbliche si svilupperanno con particolare riguardo alle sistemazioni idriche (fiumi ed acquedotti) ed alle comunicazioni (strade ed autostrade); saranno favorite inoltre iniziative per la viabilità minore. La costruzione di scuole sulla base di un piano pluriennale dovrà servire a colmare le attuali deficienze e a provvedere al crescente-fabbisogno anche per intensificare la lotta contro l'analfabetismo».

Non è nostro compito, né ci interessa in questa sede, esaminare lo svolgimento dei dibattiti parlamentari a seguito dei due discorsi programmatici, né svolgere temi di politica generale; ciò che unicamente ed obiettivamente dobbiamo rilevare è che il programma Fanfani si è travasato per intero nel programma Scelba e che questo è l'attuale programma di governo anche se le cifre globali e i rari disegni di legge pre-annunciati si sono in seguito alquanto modificati.

Il programma Fanfani aveva, è ben vero, sollevato vasti consensi nel settore economico sociale, ma non andò esente da critiche, fra cui la più severa è che una, se pur ben congegnata, successione di disegni di legge non costituisce di per sé un complesso organico; vero è che alla formazione di questo complesso miravano i due istituti di coordinamento, esplicitamente citati dall'on. Fanfani, e cioè l'annunciato, ma non attuato, Comitato di Coordinamento dell'attività edilizia sovvenzionata, per quanto riguarda soprattutto gli aspetti economici e finanziari degli interventi, ed i piani regionali per quanto riguarda la distribuzione territoriale e temporale delle opere, ma si può fondatamente obiettare che nel programma esposto i due istituti seguono e non precedono l'articolazione degli interventi; essi rappresentano cioè un tentativo di coordinamento in sede esecutiva ed a posteriori di fatti già decisi e determinati a priori nella loro destinazione e nella loro ampiezza finanziaria.

Una efficiente pianificazione economica e territoriale non può e non deve invertire i termini: conoscenza e comprensione delle situazioni di fatto devono necessariamente precedere la formulazione dei giudizi e degli interventi; il ricercare un coordinamento territoriale e temporale di vari interventi predeterminati e già un passo innanzi rispetto al procedere disorganico per interventi discontinui e indipendenti, ma non può da sé solo dare vita ad una pianificazione scientificamente corretta ed economicamente congruente alle situazioni di fatto.

Dal nostro punto di vista, quindi, il programma nazionale Fanfani-Scelba difetta nella sua presentazione per questa inversione di termini, oltretutto per la forzosa scissione tra pianificazione economico-finanziaria e pianificazione territoriale, affidate a due istituti distinti e non coordinati; ed anche se molti dei settori della vita economica sono stati sapientemente toccati dalla serie di proposte di interventi, tuttavia manca a queste sostanzialmente un elemento: la loro reciproca preliminare integrazione in sede territoriale, che è poi l'unico metodo atto ad individuare il tipo ed il volume degli interventi caso per caso, zona per zona. Ancora una volta dunque l'impostazione generale è avvenuta per settori distinti, ciascuno a sua volta suddiviso in sezioni, e contempla in queste una pluralità di interventi, ciascuno a limiti ben definiti e facente capo ad Enti distinti: da questa pluralità di leggi, di interventi, e di Enti si dovrebbe poi passare, e solo in sede esecutiva, ad un tentativo di coordinamento nei singoli settori della vita nazionale.

Una riprova di questo procedere sta nella legge per l'eliminazione delle abitazioni malsane che, elaborata in un primo tempo dal Ministro Merlin nel Gabinetto Pella ed entrata a far parte integrante del programma Fanfani-Scelba, è stata successivamente messa a punto e presentata alla Camera dal Ministro Romita il 29 aprile 1954

(n. 838).

La legge Romita, che si presenta come una delle novità e costituisce uno dei disegni più importanti del programma nazionale di governo, gode di un finanziamento a carico dello Stato superiore ai 98 miliardi in sei esercizi proposti dall'on. Fanfani, prevedendo complessivi 168 miliardi ripartiti in otto anni, con stanziamenti annualmente crescenti, e che dovrebbero consentire la costruzione di circa 480 mila vani pari alla sistemazione di circa 100.000 famiglie in otto anni, e cioè di circa la metà delle famiglie abitanti in grotte, baracche e simili, ammontanti, secondo il censimento delle abitazioni 1951, a 218.642.

Programma senza dubbio cospicuo e che, se non raggiunge come cifra l'importo del piano Fanfani per il primo settennio, tuttavia ad esso si avvicina come mole: merita quindi che su di esso ci si soffermi un istante.

La legge Romita, in sintesi, autorizza il Ministero dei LL.PP. a costruire, «a sua cura e spesa, alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili» (art. 1); autorizza il Ministero dei LL.PP. a promuovere il trasferimento degli abitanti predetti (art. 2); fissa le dimensioni degli alloggi in un minimo di tre e un massimo di quattro vani utili, oltre ai servizi accessori (art. 3); autorizza il Ministero ad avvalersi, per la progettazione ed esecuzione dei lavori, degli Istituti per le case popolari, della I Giunta UNRRA-Casas, e, occorrendo, degli uffici del Genio Civile (art. 4); fissa la composizione delle commissioni Comunali, presiedute dal Prefetto o da un suo delegato, per l'assegnazione degli alloggi (art. 8); autorizza il Ministero, qualora proceda alla formazione di nuove borgate per famiglie già alloggiate in case malsane, a costruire nell'ambito delle borgate stesse edifici aventi carattere sociale, come scuole, chiese, ricreatori e simili, fissando che la spesa per di tali edifici non potrà superare lo 0,30 per cento dei fondi (art. 12). Alcune obiezioni sorgono spontanee: anzitutto gli aventi diritto elencati all'articolo I sono assai più dei censiti dall'Istituto Centrale di Statistica come abitanti di grotte, baracche e simili, ponendosi l'estensione agli abitanti in scantinati, edifici pubblici e soprattutto locali malsani; perciò anziché provvedere alla sistemazione di circa la metà dei baraccati, bene individuabili, si provvederà alla sistemazione di una certa, non ben precisata, aliquota di questi, e di una certa, non meglio precisata, aliquota di altre famiglie: i criteri di scelta, di assegnazione e di distribuzione territoriale dei fondi risultano pertanto ambigui e perdono quella incisiva chiarezza che il disposto di legge voleva ottenere. Ed incominciano così a sorgere i dubbi: trasferimenti e dove? in relazione a quali fonti di lavoro? senza un preventivo periodo di rialloggiamento? i fondi saranno dispersi fra vari Enti, ciascuno dei quali pianificherà a suo modo e per suo conto? e quanti centri di borgate e di quartieri si potranno costruire con 500 milioni in otto anni e per tutto il territorio nazionale?

Gli è che questa legge è acefala: attribuisce fondi ad Enti, ma non conferisce poteri di pianificazione ad un organismo centrale regionalmente articolato, preposto alla distribuzione territoriale dei fondi, alla sovrintendenza sulla scelta degli assegnatari e sulla scelta delle aree e all'approvazione dei singoli progetti. La legge Romita rappresenta, in questa veste, un regresso rispetto al piano Fanfani che con la istituzione della Gestione INA-Casa aveva limpidamente costituito uno specifico organo di pianificazione, chiaramente individuato e responsabile.

E se già è difficile, per la analizzata inversione di termini, sperare di coordinare l'attività di una pluralità di organi pianificatori senza la loro preliminare convergenza negli organi di pianificazione regionale, assurdo e vano è sperare di coordinare a pos-

teriori le ramificate e sfuggenti attività di una pluralità di Enti esecutori che non fanno capo ad alcun specifico organismo pianificatore e responsabile. Né vale obiettare che per la legge Romita questo organismo esiste ed è il Ministero, ché esso (e quale sezione di esso?) diverrebbe al tempo stesso organo di pianificazione e di controllo, e comunque resterebbe sempre ed unicamente organo di pianificazione dall'alto: occorre, anche in tale caso, un organismo misto ben definito, rappresentativo di interessi centrali e locali e di capacità tecniche, investito dei necessari poteri deliberativi ed esecutivi, posto sotto il controllo del Ministero.

Ci auguriamo che le perplessità che abbiamo elencate siano chiarite in sede di discussione e di emendamenti della legge, per dar modo a questa di assolvere degnamente ed efficacemente un compito di così alto valore sociale, quale è quello proposto dal legislatore.

Vorremmo ora formarci nella mente un quadro preciso delle varie sezioni in cui si è venuta articolando, per successive sedimentazioni legislative, l'attività statale di intervento diretto e per contributi nel settore dell'edilizia. Fondamentalmente si hanno attualmente operanti:

il piano INA-Casa (legge Fanfani, 28 febbraio 1949 n. 43), con 312 miliardi di stanziamento per il settennio 1° aprile '49-31 marzo '56, e una previsione di 160 mila alloggi ed 800.000 vani; al 31 dicembre 1953 la Gestione INA-Casa aveva assorbito 273 miliardi per 142 mila alloggi e 718 mila vani, di cui 106 mila alloggi e 538 mila vani ultimati o in corso di costruzione);

la legge Tupini (D.L. 18 maggio 1947 n. 399 e legge 2 luglio 1949 n. 408) che al 31 dicembre 1953 aveva assorbito 30, miliardi per complessivi 113 mila alloggi e 579 mila vani ultimati nel sessennio o in corso di costruzione;

il Fondo incremento edilizio (legge Aldisio, 10 agosto 1950 n. 715) con uno stanziamento, a tutto il 1953. di 23 miliardi con 6.000 alloggi e 38 mila vani ultimati o in corso di costruzione.

In complesso, a tutto il 31 dicembre 1953, l'edilizia sovvenzionata a mezzo delle leggi Fanfani, Tupini, Aldisio aveva assorbito 602 miliardi di lire, utilizzati per 225 mila alloggi ed un milione e 155 mila vani, pari cioè ad un terzo dello sforzo costruttivo nazionale, valutato in complesso, per l'ultimo quinquennio, a circa tre milioni di vani.

Il nuovo programma nazionale per i prossimi anni, secondo l'enunciazione Fanfani-Scelba, dovrebbe ora proseguire sostanzialmente a mezzo della legge per l'eliminazione delle abitazioni malsane (che ci auguriamo integralmente trasformata), degli stanziamenti sulla legge Aldisio ed a mezzo del rinnovo del piano INA-Casa, con una variata gamma di interventi. Il programma, tuttavia, non si è ancora concretato in linee esecutive e soprattutto non è chiara la sorte del piano INA-Casa, sul quale si sono recentemente accese vivaci discussioni e si sono avanzate proposte atte a snaturarne totalmente le caratteristiche, senza tener conto che esso è stato l'unico degli organismi di pianificazione che abbia fino ad oggi funzionato in modo egregio per quanto riguarda la costruzione di alloggi e soprattutto di quartieri organici. Emendamenti sì se ne possono proporre, e molti, in base all'esperienza del passato, e noi vorremmo a tale scopo suggerire un'inchiesta nazionale comparativa sulle realizzazioni dell'edilizia sovvenzionata del dopoguerra, ma ricordiamo che emendare significa, in ogni caso, potare i rami secchi e non abbattere i rigogliosi tronchi.

Regnando questo stato di incertezza e di fluidità nelle linee del programma nazionale, può essere di grande interesse esaminare quali sono le idee e le richieste di

quegli altri due terzi che cooperano allo sforzo costruttivo nazionale, e cioè dell'iniziativa privata. Ci torna utile a questo scopo l'interessante resoconto a stampa della Società Generale Immobiliare, che è fra gli Enti privati che operano nel settore edilizio e che pianificano la propria attività forse il più cospicuo per capitali e per opere.

La relazione introduttiva al bilancio conclude tracciando le linee di un piano decennale per l'edilizia, produttivo di un milione di vani all'anno, talmente chiaro ed esplicito che merita di essere riportato nei suoi punti fondamentali.

Secondo il resocontista la politica edilizia nazionale per un decennio potrebbe essere articolata su tre vie:

a) Edilizia statale per i non abbienti: case per cavernicoli e baraccati o per eliminare altre abitazioni malsane, attuate con capitali direttamente forniti dallo Stato ed impiegati mediante l'azione di Enti organizzati nella costruzione di case popolarissime;

b) Edilizia sovvenzionata per i meno abbienti: case popolari per le categorie di lavoratori con salari minimi e medi, da costruirsi ad opera di Enti pubblici, Istituti case popolari, Enti privati non lucrativi, Cooperative edilizie; in questa categoria possono comprendersi:

- le case popolari sovvenzionate con il contributo del 4% della spesa per 30 anni;
- le case del piano Fanfani, in cui il contributo dello Stato ha carattere integrativo di quello dei datori di lavoro e dei lavoratori;
- le case da costruirsi ad opera di Enti non lucrativi costituiti dalle aziende datrici di lavoro, mediante il combinato intervento dello Stato con un mutuo venticinquennale al 4% per tre quarti della spesa di costruzione esclusa l'area (ceduta gratuitamente dalle aziende) e della azienda con un mutuo per la differenza di spesa, per la stessa durata e per lo stesso saggio;

c) Edilizia privata: stimolata e incoraggiata dallo Stato mediante:

- un potenziamento del credito edilizio, che assicuri la disponibilità di mutui per almeno un terzo della spesa di costruzione, compresa l'area, al saggio effettivo di non oltre il 7% e per una durata di 25-30 anni;
- esenzioni e facilitazioni fiscali chiare, sicure e continuative;
- l'abolizione del prezzo politico della casa entro un decennio.

Si può obiettare che questo programma non è del tutto disinteressato, ma nessuno potrà disconoscere che in esso si avverte una ossatura precisa e sistematica, che non ha l'attuale programma nazionale, e che tutti i punti principali sono toccati, cosicché si riporta l'impressione di un equilibrio complessivo fra le varie iniziative edilizie, affette ciascuna da un diverso peso specifico di socialità, e quindi di intervento, nessuna esclusa.

E questo mi par giusto, perché solo concedendo in larga misura agevolazioni a tutte le categorie sociali, lo Stato può porre molte categorie nella condizione di provvedere in gran parte da sé all'acquisizione della casa, sottraendo in tal modo i ceti medi alle gravi taglie ora imposte dalla speculazione indiscriminata, ed inoltre perché, solo facendo concessioni di ordine finanziario, lo Stato può, con maggiore autorità, prestigio e garanzia, chiedere delle contropartite sia in sede tecnica, sia, e soprattutto, in sede urbanistica.

Soccorre a questo proposito il richiamo alla legge francese del 15 gennaio 1952 che stabilisce per le costruzioni di abitazioni raggruppate in nuclei, o quartieri, i cui progetti siano stati approvati dal Ministero della Ricostruzione e dell'Urbanistica, sia dal punto di vista tecnico che per quanto riguarda il prezzo di vendita, la possibilità di

accedere ad un mutuo del 70% del costo non solo della costruzione, ma anche del prezzo di acquisto del terreno e delle spese per la preparazione del suolo, per la rete stradale e degli impianti, per gli edifici ad uso collettivo e per le sistemazioni degli spazi verdi.

Esattamente il disposto legislativo che chiedevamo nel nostro articolo «Comunità o dormitori?» e la cui attuazione in Francia ci conforta a riproporlo all'attenzione di tutti.

Abbiamo esaminato essenzialmente il settore edilizio., che è quello di gran lunga più vistoso ed interessante, oltre che socialmente importante, fra le opere costruttive, ma non dobbiamo dimenticare che esso rappresenta nell'economia nazionale la metà dei costi delle opere complessive e che l'altra metà è rappresentata dalle opere stradali, idrauliche, marittime, ferroviarie. igienico sanitarie e di bonifica e che questa parte è quasi totalmente a carico dello Stato.

E se l'aspetto urbanistico delle costruzioni edilizie è un aspetto fondamentale e determinante del loro carattere, per le restanti opere di interesse pubblico l'aspetto urbanistico-territoriale si può dire che sia addirittura immanente nella stessa loro essenza. Edilizia, opere stradali, idrauliche, ferroviarie, igienico-sanitarie e di bonifica non possono pensarsi altro che come elementi inscindibili di un unico piano di sviluppo della produttività nazionale e, come tali, pensabili solo in quanto atti esecutivi di decisioni di intervento prese in seguito al giudizio espresso sulle singole situazioni di fatto riconosciute e valutate.

Investimenti che vanno dai 300 ai 400 miliardi annui non possono esser formati da tanti separati frammenti, ma possono e debbono costituire gli anelli di un'unica catena, come unica è in realtà la vita nazionale.

Ed è perciò che ancora una volta chiediamo a gran voce che lo sforzo costruttivo nazionale venga pianificato su tutto il territorio, e strade, case e attrezzature si compenetrino intimamente fra loro e si integrino alle provvidenze per aumentare la produzione agricola ed industriale, e che la progettazione di tutto ciò non avvenga più per settori astratti e per singole opere distaccate e decise a priori, ma per esame delle reali complesse e contingenti situazioni di ogni singola e particolare porzione di territorio.

