

(N. 2827)

SENATO DELLA REPUBBLICA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori **SCOCCIMARRO, MONTAGNANI, JANNELLI, MENOTTI, FERRARI, PUCCI e ALBERTI Giuseppe**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 24 FEBBRAIO 1953

Lotta contro il tugurio e costruzione di case per il popolo.

ONOREVOLI SENATORI. — La crisi dell'abitazione, che si perpetua nel nostro Paese con caratteristiche qualitative e quantitative ogni giorno più allarmanti, trae la sua origine dal fatto che non si sono costruite, nè si costruiscono attualmente, case in numero sufficiente per le categorie meno abbienti, e cioè per tutto quel vasto complesso di unità familiari poste dall'attuale struttura economica nella impossibilità di destinare una forte aliquota del loro reddito all'uso di una abitazione prodotta con costi troppo elevati.

È chiaro che, perdurando questo stato di cose (e non avendo l'attuale mercato delle abitazioni la possibilità di produrre manufatti edilizi a basso costo o comunque accessibili alle limitate risorse delle categorie interessate), una forte aliquota della popolazione è costretta ogni anno a risolvere il proprio problema dell'alloggio o sopraffolando quelli esistenti o provvedendo con mezzi di fortuna alla formazione di un qualsiasi tipo di abitazione.

Da un lato quindi, si genera il fenomeno di un progressivo e costante sovraffollamento delle poche abitazioni esistenti accessibili con affitti relativamente modesti, e dall'altro, il dilagare, tanto ai margini dei grandi e medi agglomerati urbani che nelle borgate e centri rurali,

di alloggi di fortuna costituiti da cantine, solai, baracche o da grotte scavate nel tufo che semplificano del tutto il problema.

I tipi di abitazione, che in tal modo si generano sia dalla primitiva struttura esistente, che dalle condizioni naturali e ambientali più o meno favorevoli entro le quali sono costretti a sorgere, sono i « tuguri » e cioè la più infima espressione della casa, ed in pari tempo il più indegno prodotto di una società organizzata in modo tale nello sviluppo dei suoi rapporti economici e sociali da consentire il sorgere e il perdurare di tale fenomeno.

Insistiamo in modo particolare sul carattere sociale di tale fenomeno in quanto sappiamo che gli elementi che lo generano e lo regolano sono intimamente connessi tanto alle classi povere della nostra popolazione attiva costretta ad usufruire di tali tipi di abitazione, quanto a quelle categorie sociali a basso livello economico, che essendo escluse dall'uso della abitazione per il fatto che la casa sana a buon mercato non è prodotto normale della economia capitalistica, nè tanto meno un bene strumentale prodotto in quantità sufficiente rispetto al normale incremento della popolazione, sono destinate a costituire l'inevitabile potenziale umano atto alla formazione di nuovi tuguri.

Che cosa possa essere, e come possa liberamente manifestarsi e svilupparsi la vita della famiglia in tali tipi di abitazione entro i quali la promiscuità derivante dal sovraffollamento è la regola, e il contagio, la naturale conseguenza, lo dimostrano, con la loro cruda eloquenza, le statistiche relative alla mortalità generale e infantile, allo sviluppo della tubercolosi, della criminalità e della prostituzione, riferite tutte alle determinate condizioni di ordine ambientale.

Gli ultimi rilevamenti statistici condotti su tipi di abitazione aventi le caratteristiche reali e potenziali del « tugurio » hanno confermato questa stretta connessione al punto di poter affermare con tutta obiettività che

si genera « sempre » una costante di contagio per tubercolosi, malattie infettive e degradazione morale (cui corrisponde una sostanziale diminuzione delle capacità produttive dei colpiti) quando il fenomeno del sovraffollamento è intimamente legato al tipo di abitazione e alla appartenenza alle classi più povere degli abitanti che ne usufruiscono.

In particolare, poi, non vi è studio sulla delinquenza minorile e sulle cause di essa, condotto con inchiesta diretta tanto al bimbo, quanto all'ambiente familiare in cui il bimbo ebbe a vivere, che non consacrò un capitolo all'esame dell'abitazione del bimbo e della sua famiglia, mostrando in quelle abitazioni costanti caratteri di inferiorità (1).

(1) Il contagio per tubercolosi, si verifica nella proporzione dell'1 per cento nelle case sane, del 5 per cento in quelle malsane e del 20 per cento nei tuguri. L'inchiesta del periodo 1935-1941 effettuata a Napoli nei riflessi della sola tubercolosi infantile ha denunciato che su 8.431 esaminati, il 16,8 per cento è stato riconosciuto affetto da tubercolosi polmonare e l'11,5 per cento da forma extra polmonare. Le inchieste domiciliari eseguite hanno potuto stabilire la diretta influenza delle condizioni di vita e di ambiente sul manifestarsi della malattia così che nel 60 per cento dei casi l'abitazione era costituita da un solo vano terreno, nel 60 per cento l'infermo dormiva nella stanza con altri familiari e spessissimo nello stesso letto, nell'80 per cento la luminosità e aereazione degli ambienti era insufficiente.

Le indagini effettuate nei grandi agglomerati urbani hanno denunciato la prima, che su 840 casi di *fanciulli delinquenti* l'80 per cento delle famiglie viveva in una sola stanza o al massimo due, e che tali abitazioni erano in pessime condizioni di abitabilità oltre che sovraffollate; inoltre, quella svolta sui bambini raccolti in scuole di deficienti hanno dimostrato che sul

totale dei casi esaminati il 44,3 per cento delle loro famiglie vivevano in una sola stanza; il 44 per cento in due e solo il 7 per cento in tre. Le abitazioni avevano le predominanti caratteristiche del tugurio.

La mortalità infantile è espressa dal numero dei morti in età inferiore ad un anno su 1.000 nati vivi. In Italia, a seguito dell'azione profilattico-terapica e sociale svolta a favore dell'infanzia dal 1900 al 1934 era scesa dal 169,5 per mille al 67 per mille; la crisi quantitativa e qualitativa creatasi in seguito all'insufficienza annuale di abitazione rispetto al normale incremento demografico, alle distruzioni belliche, oltre al permanere del tugurio in tutti i grandi, i medi e i piccoli centri abitati della Nazione, ha di nuovo influito come causa confluyente al punto di elevarla di nuovo al 169 per mille.

A titolo riassuntivo dell'influenza del sovraffollamento sulle malattie contagiose ed in particolare sulla tubercolosi nei riflessi dell'abitazione e delle categorie sociali che ne usufruiscono, riportiamo la tabella relativa all'indagine condotta dal prof. U. GIUSTI dal 1912 al 1913 per la città di Firenze:

CLASSI	MORTALITÀ PER MILLE					
	Generali	Infantiglioli	Infettive	Tubercolosi	Tumori	Nefriti
Classe abbiente con 1,5 e più stanze per abitante	11,8	66	9,4	0,7	1,4	1,2
Classi medie con le 1,5 stanze per abitante. Densità superiore 100 abitanti-ettaro	18,2	83	0,8	3,0	1,7	1,0
Classi medie con le 1,5 stanze per abitante. Densità inferiore 100 abitanti-ettaro	12,5	63	0,6	2,1	0,9	0,9
Classi povere con meno di 1 stanza per abitante. Densità superiore 100 abitanti-ettaro	23,9	135	2,1	5,0	1,5	0,7
Classi povere con meno di 1 stanza per abitante. Densità inferiore 100 abitanti-ettaro	17,1	102	1,0	3,4	0,8	0,9

E ciò valga tanto per il fenomeno della prostituzione e criminalità, quanto per tutte quelle forme di decadimento morale intimamente legate alle condizioni ambientali di cui l'abitazione, espressa come « tugurio », è l'elemento confluente di maggiore importanza.

Ma vi è un altro aspetto, altrettanto importante se non in definitiva determinante della lotta contro il « tugurio ». Se si esaminano le perdite annue produttive derivanti fra il « profitto cessante » delle persone minate dalle pessime condizioni igieniche degli alloggi in cui abitavano, e il « danno emergente » dell'assistenza che la collettività è costretta a prestare ai colpiti, le conclusioni alle quali è possibile giungere, tanto per la natura sociale del problema quanto per l'importanza del danno economico che la società ne risente, sono tali da far riflettere profondamente chiunque si occupi in misura diretta o indiretta della questione.

Non a caso, in altri Paesi, ove il fenomeno del « tugurio » è altrettanto ricorrente come nel nostro, si è preferito demolire le abitazioni infette, e comunque dichiarate inabitabili in quanto il costo dell'assistenza dovuta ai colpiti, era superiore a quello occorrente per la costruzione di nuovi alloggi.

Che cosa costa all'economia nazionale la conservazione delle borgate sorte alla periferia della città di Roma, o le baracche dei senza tetto e i piccoli villaggi di fortuna realizzati con materiali di rifiuto alle porte della civilissima Milano? Quale somma di energie produttive è ogni anno perduta in dipendenza delle spaventose condizioni di abitabilità entro le quali è costretta a vivere e morire grande parte delle classi attive sovraffollate nelle cantine o negli abbaini, nelle casupole semidiroccate del latifondo o nelle borgate rurali prive di acqua e dei servizi igienici più elementari, nelle baite e nelle costruzioni rudimentali di legno, fango e paglia, che si susseguono lungo tutto il crinale appennino e chiudono con le propaggini alpine fino al Delta Padano in un triste cerchio di miseria le più elementari esigenze di vita di centinaia di migliaia di famiglie italiane?

La lotta contro il « tugurio » ha quindi, oltre che inderogabili esigenze di ordine preminentemente sociale, aspetti economici che debbono essere tenuti nella massima consi-

derazione, soprattutto in rapporto al fatto che non è possibile elevare il livello produttivo, nè il grado di vita sociale di gran parte della collettività nazionale meno abbiente, se non vengono tempestivamente assicurate le migliori condizioni di vita all'unità familiare, e cioè una casa sana e a buon mercato, strumento indispensabile per il suo libero e pacifico sviluppo.

ASPETTO QUANTITATIVO DEL PROBLEMA

Una volta stabilita la natura sociale del problema, la sua importanza agli effetti della produttività e dell'economia nazionale e le contraddizioni esistenti nell'ambito delle leggi attuali in materia di edilizia popolare, resta da esaminare l'aspetto quantitativo del problema, e cioè il numero dei vani che è indispensabile costruire affinché possa essere in un primo tempo contenuta la diffusione del « tugurio », e in seguito attuata la sua integrale eliminazione.

I dati di base sono desunti dai « Primi risultati dei censimenti 1951 », pubblicati dall'Istituto Centrale di Statistica, nonché dagli atti dell'indagine relativa alle case rurali del 1934; tutti documenti incompleti e ricchi di quegli indici medi che a tutto servono, fuorchè a rilevare gli esatti rapporti dei fenomeni.

Con tale metodo ben difficilmente gli aspetti reali della vita collettiva nazionale possono venire proposti con chiarezza e fornire gli elementi indispensabili a una valida impostazione, e se da un lato è possibile pensare che tutto ciò sia frutto di un'errata, se pur consapevole, interpretazione della vita sociale da parte delle vecchie e attuali classi dirigenti, dall'altro è indispensabile sottolineare l'urgenza di una completa revisione del metodo statistico, sostituendo all'indeterminato la realtà di ogni situazione in atto, all'indiscriminato i valori statistici in funzione della composizione sociale del Paese.

È da rilevarsi peraltro come, ad onta di ciò, l'aspetto quantitativo risulti ugualmente più pesante di quello presentato dalla notissima indagine sulle condizioni di abitazione del 1934.

I dati che si espongono vanno comunque intesi come valori approssimativi, anche se praticamente essi risulteranno inferiori alla realtà della situazione.

1. - DETERMINAZIONE DEL NUMERO DEI VANI CHE E' INDISPENSABILE COSTRUIRE IN SOSTITUZIONE DI QUELLI DA DEMOLIRE PER RICONOSCIUTE RAGIONI DI INABITABILITÀ («TUGURI»).

a) Nei 168 Comuni con oltre 30.000 abitanti, su un totale di 3.765.582 abitazioni il 2,9 per cento è costituito da grotte, baracche, seminterrati, soffitte, capanne, ecc. Si tratta precisamente di 108.995 abitazioni da sostituire. Calcolando quattro persone per alloggio (numero certamente inferiore alla realtà in quanto gli indici di affollamento sono in questi casi molto superiori date le misere condizioni economiche degli abitanti) si hanno ben oltre 400.000 persone necessitanti della casa. Calcolando una media di due persone per vano abbiamo quindi - con approssimazione per difetto - un fabbisogno di vani 200.000;

b) sempre nella stessa categoria di Comuni dobbiamo considerare che esistono abitazioni che, pur non rientrando nella voce precedente, sono inabitabili, sia pure in misura minore, e cioè potenzialmente dei «tuguri». Nei grandi e medi centri urbani la percentuale di tali abitazioni è occupata da circa il 2,5 per cento della popolazione; quindi, su un totale di 7.791.744 persone censite nei 168 Comuni, circa 200.000 necessitano di una casa.

Calcolando due persone per vano abbiamo quindi un fabbisogno di vani 100.000.

c) L'indagine sulle abitazioni rurali del 1934, ha denunciato che 277.000 case erano da sostituire perchè composte da grotte, capanne in terra o fogliame. In queste case vivevano 2.000.000 di persone, e cioè l'11 per cento della popolazione rurale che assommava allora a circa 18.000.000. Calcolando due persone per vano abbiamo quindi un fabbisogno per 1.000.000 di vani;

d) poichè le categorie esaminate sono solo quelle relative ai Comuni con oltre 30.000 abitanti che sommavano a circa 8.000.000 più

i 18.000.000 della popolazione rurale, e dato che la popolazione presente è di 46.000.000 di unità resta una differenza non censita di 20.000.000 abitanti. Applicando a questa cifra i coefficienti di cui al punto a) e b) e cioè il 5,4 per cento si fa riscontro un totale di alloggi inabitabili per 1.080.000 persone. Calcolando due persone per vano abbiamo quindi un fabbisogno di vani 540.000.

(Nel calcolo non è stato tenuto conto delle 740.000 case rurali necessitanti di radicali riparazioni).

Abbiamo quindi un totale di 1.840.000 vani.

Poichè nel calcolo dei vani sono esclusi i servizi computabili almeno ad un vano ogni due vani e mezzo abitabili, e cioè con una previsione di alloggi composti in media di due vani più i servizi abbiamo quindi un fabbisogno supplementare di vani 736.000.

Totale fabbisogno vani 2.576.000.

2. - DETERMINAZIONE DEL NUMERO DEI VANI CHE E' INDISPENSABILE COSTRUIRE IN SOSTITUZIONE DI QUELLI DA DEMOLIRE COME QUOTA DI RINNOVO DEL PATRIMONIO PER IMPEDIRE LA FORMAZIONE DI NUOVI «TUGURI».

Al 1941 la quota annua dei vani demoliti era di 17.000 unità, che sul patrimonio esistente rappresentava lo 0,6 per cento. Con tale ritmo di demolizione ogni vano veniva così ad avere una vita di oltre 1600 anni. Ciò significa che un numero grandissimo di alloggi si declassano ogni anno da «abitazioni» a «tuguri» sia per la decadenza intrinseca del materiale che per la mancata manutenzione. È infatti ovvio che in tali tipi di case possono solo abitare le categorie sociali aventi più bassi redditi, impossibilitate a corrispondere un affitto tale da consentire di mantenere il manufatto edilizio in una condizione di abitabilità relativamente efficiente.

Se si dovesse, come logicamente si dovrebbe fare, mantenere la durata del vano abitabile nel termine di anni 50, si avrebbe ogni anno una quota di rinnovo di 560.000 vani su un patrimonio edile nazionale di vani 28.400.000.

Ora, poichè un simile programma presupporrebbe un incremento dell'attività edilizia

praticamente irrealizzabile nelle attuali condizioni della struttura economica nazionale, possiamo affrontare intanto una quota di vani 550.000 (da elevarsi successivamente in rapporto alle possibilità produttive ed economiche nazionali) che corrispondono ad una durata di circa 550 anni per vano abitabile.

Bisogna aggiungere ai vani precedenti di cui al punto 1) e 2) 550.000 vani per dieci anni.

Oltre a questi è necessario provvedere la costruzione di circa 15.000 vani annui per impianti pubblici (scuole, locali per riunioni, assistenza, ecc.) pari a circa il 5 per cento del totale dei vani per uso privato. Quindi per dieci anni la costruzione a tale scopo di 150.000 vani.

Questa cifra prescinde dal fabbisogno derivante dall'incremento annuo della popolazione, che può considerarsi in gran parte coperto dalle leggi sulla edilizia popolare, Tupini, Fanfani e Aldisio.

Totale vani da costruire 3.276.000.

Riassumendo, si può ritenere che per eliminare i « tuguri » sia necessario costruire intorno ai 3.000.000 di vani, cioè 300.000 vani all'anno, attraverso il piano di finanziamento di cui illustriamo le principali caratteristiche nel seguito del presente progetto.

ASPETTO QUALITATIVO

Date le premesse, la legge per la lotta contro il tugurio che si propone non ha quindi come caratteristiche strutturali precisi riferimenti con quelle esistenti, nè tanto meno è di esse antagonista, e pertanto non può costituire altro che una logica integrazione di quanto si sta facendo più o meno bene e in misura maggiore o minore, in tema di edilizia popolare sovvenzionata.

Il problema della distruzione del tugurio e delle condizioni che lo determinano è tale d'altra parte da richiedere una legislazione del tutto particolare, come del tutto particolari ne saranno gli elementi costitutivi e quindi gli organismi responsabili preposti alla realizzazione pratica e ai relativi controlli.

Una legge quindi che, sulla scorta della realtà obiettiva della situazione del mercato degli alloggi, preveda sia qualitativamente che

quantitativamente la costruzione di abitazioni destinate esclusivamente a coloro che, per essere con i loro redditi al di sotto o ai limiti del minimo vitale, sono stati fino ad oggi in gran parte esclusi dall'uso della abitazione sovvenzionata.

Tale previsione è formulata in rapporto ad un concetto d'uso dell'abitazione e ad un programma produttivo avente valore reciproco integrativo e cioè:

a) di considerare la casa come un *servizio sociale* e cioè un diritto del cittadino all'abitazione e un dovere dello Stato di provvederla con un costo proporzionale alle reali possibilità di reddito dell'interessato;

b) di formulare un programma di costruzioni annuali comprendente tanto la produzione di abitazioni da destinarsi in sostituzione dei tuguri esistenti o di abitazioni dichiarate inabitabili per ragioni di igiene e sicurezza statica, quanto la produzione di quelle occorrenti per impedire che il fenomeno del tugurio si manifesti su quella parte di incremento annuo della popolazione escluso dall'uso della casa in conseguenza dell'insufficiente numero di abitazioni annualmente prodotte.

Tanto il concetto di uso dell'abitazione quanto il relativo programma di produzione generano a loro volta le condizioni entro le quali il manufatto edilizio dovrà essere elaborato, essendo più che ovvia l'assoluta necessità di ottenere un prodotto che dal punto di vista qualitativo abbia in sé la garanzia di non costituire, per una errata impostazione economica di costi, il tugurio del domani.

In *primo luogo* è indispensabile che la scelta del terreno edificabile sia tale da assicurare le migliori condizioni di abitabilità al manufatto edilizio e sta con esso nello stesso rapporto di « servizio sociale » e cioè staccata da ogni attività speculativa inerente al mercato delle aree.

In *secondo luogo* che la tipologia delle abitazioni da produrre sia in tutto rispondente alle reali necessità dei nuclei familiari interessati sostituendo il concetto del « minimo » inteso nei suoi rapporti rigidamente economici con il concetto della « funzione » e cioè della esatta rispondenza del manufatto edilizio alle esigenze di vita della unità familiare, tanto interne che esterne all'abitazione.

In *terzo luogo*, che le modalità costruttive siano legate, tanto a materiali da ottenersi a prezzo di costo quanto ad attività produttive degli stessi da favorirsi nell'ambito comunale o regionale per tutta la durata del piano, tenendo presente che nella costruzione vera e propria del manufatto edilizio dovranno intervenire, in misura prevalente, e organizzazioni di produzione e lavoro su basi cooperative che siano per la loro intrinseca natura scevre di contenuti rigidamente speculativi.

In *quarto luogo*, che i nuovi complessi di abitazioni siano dotati di tutti i servizi occorrenti alla collettività e in misura tale da assicurare un progressivo e costante elevamento del livello di vita igienico, economico, sociale e culturale di tutte indistintamente le unità famigliari che li abitano.

SITUAZIONE DI FATTO IN RAPPORTO ALLE VIGENTI LEGGI IN MATERIA DI EDILIZIA POPOLARE SOVVENZIONATA

Di fronte a questa situazione, che costituisce l'aspetto più appariscente, sebbene il meno noto, e comunque il più trascurato della crisi degli alloggi, lo Stato ha sempre preferito adottare provvedimenti di carattere generale, intesi ad attenuare tale crisi nel suo complesso quantitativo, anziché affrontare gli elementi determinanti, nei loro aspetti qualitativi.

In parole povere: una volta riconosciuta la necessità di una integrazione da parte dello Stato sul costo dell'alloggio (affinchè tale prodotto fosse accessibile alle limitate risorse economiche delle categorie meno abbienti), ogni altra considerazione inerente alla complessità del fenomeno; e soprattutto quella relativa alla individuazione delle categorie sociali direttamente investite, è venuta a mancare; con il risultato, ogni giorno più evidente, di escludere dall'uso della abitazione proprio quelle categorie sociali che ne avevano maggiore bisogno, appunto perchè situate all'ultimo gradino della scala.

Se esaminiamo i provvedimenti adottati dallo Stato in materia è facile rilevare come tutta la complessità delle leggi esistenti tende ad escludere dall'uso della casa una notevole

parte della popolazione attiva della città e soprattutto della campagna, e cioè proprio quelle categorie che, per la saltuarietà del loro lavoro e le basse remunerazioni, non possono destinare all'uso dell'abitazione che una infima parte del loro reddito il quale è assorbito pressochè completamente dalle voci « alimentazione » e « vestiario » del loro bilancio domestico.

Infatti, lo Stato è fino ad oggi intervenuto in ordine di tempo e materia con i seguenti provvedimenti:

a) contributi a fondo perduto per abitazioni a carattere popolare da attuarsi nell'ambito degli Istituti autonomi per le case popolari a tale scopo preposti;

b) esenzioni fiscali tendenti a facilitare l'intervento dell'iniziativa privata nella produzione di abitazioni a basso costo;

c) contributi annuali sul tasso di interesse e ammortamento richiesto dalle operazioni di mutui contratti con gli Istituti di credito edilizio per la costruzione di abitazioni a carattere popolare;

d) reperimento dei fondi occorrenti per la costruzione di abitazioni mediante la tassazione diretta delle categorie lavoratrici interessate e dei rispettivi datori di lavoro con una integrazione da parte dello Stato;

e) integrazione del piccolo risparmio esistente, mediante mutui a basso interesse, da contrarsi con Istituti di credito all'uopo preposti al fine di favorire la costruzione di abitazioni di medio costo.

Si deve però considerare:

a) che i contributi a fondo perduto per la costruzione di abitazioni a carattere popolare possono essere risolutivi solo se concessi con una proporzionalità inversa ai redditi delle categorie meno abbienti (e cioè massimi in rapporto ai redditi minimi), il che non è mai accaduto, in quanto la misura dei contributi si è sempre manifestata con valori medi e con entità insufficienti rispetto ai bisogni;

b) che le esenzioni fiscali tendono solo a facilitare la produzione di abitazioni accessibili solo a categorie con redditi medi e comunque ben superiori al minimo vitale;

c) che i contributi a scarico degli ammortamenti o interessi nella misura del 4 per

cento per trentacinque anni (corrispondenti, capitalizzati, al 60 per cento del costo della costruzione) possono portare alla produzione di abitazioni a basso costo, ma non ancora accessibili a quelle categorie con redditi al di sotto e al limite del minimo vitale;

d) che il reperimento dei fondi occorrenti per la costruzione di abitazioni mediante la tassazione delle categorie lavoratrici investe soltanto quella parte attiva della popolazione reperibile fiscalmente, tagliando fuori con la meccanica del suo funzionamento l'altra parte non reperibile per la natura saltuaria e particolare del lavoro che svolge e che è invece proprio quella che, per avere redditi inferiori o al limite del minimo vitale, più necessita dell'uso della abitazione;

e) che l'integrazione del piccolo risparmio esistente mediante concessione di mutui a basso interesse, favorisce solo i possessori di una parte del denaro occorrente alla costruzione della propria abitazione.

Le conclusioni, alle quali eravamo giunti nell'esame della crisi in rapporto alle categorie sociali che maggiormente ne risentono, trovano piena conferma nella realtà di un mercato edilizio sovvenzionato, che, per la insufficienza dei provvedimenti e la limitata entità dei mezzi posti a disposizione, ha in sé non solamente le premesse per l'aggravamento generale della crisi in quanto le abitazioni prodotte non colmano nemmeno il *deficit* derivante dall'incremento annuo della popolazione, ma quel che è più grave, le condizioni reali, ogni giorno più dure e inesorabili, per la diffusione e la formazione di quella che è la più infima espressione della casa e cioè il « tugurio ».

L'altro aspetto dell'intervento dello Stato in questa materia, quale risulta dalle leggi vigenti in materia, è quello per il quale la costruzione di abitazioni idonee per le classi meno abbienti è considerato come onere pubblico a carico di tutta la collettività.

Il mezzo, con il quale l'onere pubblico sopra indicato diviene praticamente operante per il conseguimento dello scopo della presente legge, può trovarsi evidentemente solo in un sistema di norme le quali lo trasformino in un obbligo pubblico, e cioè in un obbligo gravante su quegli organi che, secondo la nostra Costituzione, rappresentano gli interessi della collet-

tività: questi sono lo Stato e gli Enti locali.

Sulla base di questo principio è impostato lo schema della legge, nel senso di imporre allo Stato quell'obbligo che solo esso può congruamente assolvere, e cioè di imporre agli Enti locali l'obbligo di predisporre ed eseguire i piani stessi.

È proprio nella trasformazione dell'onere in obbligo, che si concreta nella formazione di un piano, che consiste la radicale innovazione di questa legge nei confronti di tutto il sistema delle leggi precedenti.

Infatti le stesse leggi emanate sotto il fascismo (vedi testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sulla edilizia economica e popolare) prevedono a carico dei Comuni (articolo 21) e dello Stato, l'onere anche totale della costruzione di case popolari, laddove si verifici il bisogno di alloggi, per le classi meno agiate; e questo onere è previsto da tutte le leggi che dopo la guerra si sono succedute per ovviare alla penuria di abitazioni dipendenti dalle distruzioni belliche (decreto legislativo 1° marzo 1945, n. 153; decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, decreto legislativo 8 maggio 1947, n. 399; legge 25 giugno 1949, n. 409). Ma il difetto fondamentale di questa legislazione è che in nessuna di queste leggi sono apprestati mezzi giuridici per trasformare l'onere in obbligo, sì che il mancato conseguimento degli scopi che in tali leggi venivano proclamati, non si è potuto mai considerare come violazione dei doveri pubblici da parte dello Stato e degli Enti locali sui quali gli oneri stessi gravavano. Peggio ancora, l'aver considerato legislativamente gli oneri in questione come delle pure e semplici facoltà ha portato alla conseguenza che essi sono stati subordinati facilmente alle cosiddette « esigenze di bilancio » e le spese necessarie per conseguire gli scopi relativi, si sono potute ridurre fino ai limiti irrisori attuali, determinati soprattutto dalle esigenze dei bilanci militari. La conseguenza di tutto ciò è stata che non si è potuto nemmeno dare esecuzione a quel programma minimo che consisteva nel riparare le più gravi distruzioni portate dalla guerra. Tanto meno poteva attuarsi un razionale programma di costruzioni di abitazioni al fine di sopperire alla loro cronica mancanza che è uno dei dati di base del nostro ordinamento economico attuale.

Nè a questa cronica mancanza ha potuto in alcun modo ovviare l'attuazione del cosiddetto « piano Fanfani »; infatti, mentre le leggi che prevedono questo piano (legge 28 febbraio 1949, n. 43, decreto legislativo 4 luglio 1949, n. 436) pongono piuttosto l'accento sul suo scopo di limitare la disoccupazione operaia che su quello di incrementare le abitazioni, l'eccessiva centralizzazione alla quale è stata sottoposta la sua esecuzione, non solo ne ostacola il razionale sviluppo, ma lo distacca nettamente dalle esigenze e dai bisogni concreti delle popolazioni.

A tutte queste deficienze, fa fronte invece il presente progetto di legge, e vi fa fronte senza rivoluzionare in alcun modo l'ordinamento giuridico vigente e solo apprestando i mezzi per far funzionare istituti già esistenti i quali, appunto in quanto difettano di disciplina normativa, certamente intenzionalmente sono finora restati inoperanti.

L'inequivoco riconoscimento della esigenza di un pubblico servizio dell'abitazione e di un conseguente programma comporta ovviamente una nuova sistemazione economica e giuridica della materia con particolare riguardo ai punti seguenti:

a) alla provvista dei mezzi finanziari, sia attraverso l'iniziale assunzione delle spese nei bilanci dello Stato e dei Comuni, sia nella ricerca di fonti di entrata ordinaria, secondo le modalità già accette al piccolo risparmio;

b) all'emanazione di misure atte a garantire che al concorso finanziario della collettività corrisponda il massimo di produzione compatibile con la sua entità, e cioè a garantire che esso non si disperda negli intricati rivoli della speculazione dovuta al crescente aumento dei profitti dei monopoli dei materiali da costruzione e alla elevazione del costo terreni in rapporto alla pratica posizione di monopolio dei loro proprietari;

c) ai criteri di commisurazione della corrisposta d'affitto da esigere dai cittadini destinati a godere del servizio dell'abitazione.

Quanto al primo punto è fondamentale principio che l'attività della pubblica finanza ha per oggetto la ripartizione del costo dell'istituendo servizio tra le varie classi sociali, avuto riguardo alle possibilità economiche del Paese ed all'esigenza che non siano ostacolati lo svi-

luppo della produzione e la formazione del risparmio. Ora è ormai fuori discussione che l'apparato produttivo nazionale nel settore edilizio presenta un elevato grado di inutilizzazione, sì da consentire un immediato aumento della produzione oltre il doppio di quella media di 300.000 vani all'anno raggiunta e superata nel decennio che ha preceduto la guerra.

Lo sviluppo della produzione sarà quindi favorito dall'intervento statale nel finanziamento dell'attività edilizia, non solo in questo settore, ma anche nelle molteplici industrie connesse, mentre le misure fiscali previste dalla legge proposta ai fini di una maggiore produttività della imposta sui fabbricati non sono, a ragione delle esenzioni stabilitevi, di natura tale da inaridire le fonti del piccolo risparmio alle quali esclusivamente, come s'è visto, può farsi ricorso. Ricordiamo che, anzi, deve approfondirsi in quelle categorie di piccoli risparmiatori che hanno finora disertato il mercato dei titoli pubblici o per mancanza di fiducia in generale o per disinteresse alle attività economiche che ne originavano l'emissione; questi piccoli risparmiatori possono ricercarsi, per esempio, anche tra le popolazioni dei centri rurali, sotto l'impulso dell'interesse a vedere stimolata la vitalità del rispettivo ambiente economico attraverso una più estesa realizzazione del piano per le abitazioni.

È ovvio che i titoli da offrire devono essere circondati da rigorose garanzie, la prima fra le quali deve essere improntata alla più scrupolosa cautela nella determinazione del limite massimo da imporsi alle emissioni, il quale non potrà, in nessun caso, superare la metà del valore delle costruzioni. Spetterà ai Ministri competenti stabilire le modalità relative alle emissioni dei titoli in questione; modalità che dovranno prevedere precise misure al fine di garantire i detentori di piccole quantità di titoli contro i rischi di eventuali svalutazioni.

La revisione dell'imposta sui fabbricati prevista dall'articolo 33 rappresenta la fonte principale di finanziamento per il contributo dello Stato. Essa trova la sua giustificazione in ragioni obiettive della attuale situazione economica e finanziaria del Paese. La svalutazione monetaria dell'ultimo decennio ha causato degli spostamenti di reddito, una redi-

struzione della ricchezza nazionale ed una maggiore concentrazione della ricchezza stessa. Ha salvato in modo particolare il capitale reale dei proprietari di fabbricati. D'altra parte le esenzioni dell'imposta sui fabbricati, se giustificabili forse quando esse furono concesse sono oggi causa di sperequazioni. Una riforma tributaria infine che risponda alle esigenze dell'economia del Paese, non può prescindere da una riorganizzazione dell'imposta sui fabbricati che oggi è praticamente inoperante. Il gettito accertato da tale imposta è stato infatti per l'esercizio finanziario 1950-51 di circa 627.000.000 ed è quindi urgente riformarla. I criteri ai quali si ispira la proposta riforma indicata nell'articolo 33 corrispondono al principio di progressività stabilito dall'articolo 53 della Costituzione. Nel raccomandare tale riforma, si è avuto cura di rispettare sostanzialmente i diritti acquisiti attraverso le concesse esenzioni. Infatti è previsto il rimborso della imposta per gli aventi diritto, mediante titoli di Stato. Si tratta in conclusione di un mutamento della forma della concessione, non del suo annullamento. Ed è un passo necessario, non solo per garantire entrate allo Stato, ma anche per mettere i fabbricanti sotto un uguale regime fiscale. Le altre norme indicano i criteri a cui deve ispirarsi la progressività, tenendo conto che le abitazioni di lusso, oltre ad essere normalmente abitate da persone aventi maggiore capacità contributiva, sono sottoposte a spese relativamente minori per la manutenzione e ad una minore usura.

Quanto alle misure atte ad assicurare il massimo rendimento sociale del concorso finanziario della collettività e cioè a diminuire il costo della produzione, si ritiene come pacifico che esse devono tendere ad eliminare dal novero dei fattori del costo stesso, da una parte la rendita fondiaria e dall'altro, i sovrapprofitti monopolistici generati da una maggiore richiesta di materiali da costruzione. Infatti il soprareddito godibile dei proprietari dei terreni che giacciono lungo le direttrici di espansione dei centri abitati è dovuto alla dinamica demografica ed economica e pertanto è del tutto estraneo alla sfera di determinazione dei loro titolari, onde deve essere attribuito alla collettività. Non possono continuare ad essere prorogate nel tempo dispo-

sizioni atte ad indirizzare la legislazione nel senso di eliminare gradualmente la possibilità che si perpetuino episodi del tipo di quello recentemente verificatosi in una grande città, nella quale una importantissima società mobiliare ha, in meno di un anno, realizzato in vasti appezzamenti ultra periferici un sopra-reddito pari a tre volte il prezzo di acquisto, subito dopo che la Amministrazione comunale era stata sollecitata nel costruire i pubblici impianti a carico del proprio bilancio.

La legge prevede quindi l'espropriazione con rapida procedura e con l'applicazione della nota legge 1885 per Napoli di tutti i terreni occorrenti all'esecuzione dell'intero piano decennale.

D'altro canto, per quanto riguarda i materiali da costruzione non può ignorarsi la natura economica dei fatti che ne dominano il mercato. In materia di produzione di cemento, per esempio, una analisi effettuata nella primavera 1951 sulla produzione di un forno rotante ha accertato, contro un ricavo netto unitario di vendita di lire 849, un costo medio di lire 559, comprensivo di spese generali, aggravii tributari, interessi passivi, ammortamento e manutenzione, nonché della maggiorazione di spese per arresti periodici. Più in generale, il mercato dei materiali da costruzione si svolge secondo una dinamica tale che nel 1949 ha determinato i seguenti effetti: in presenza di un irrilevante aumento della produzione edilizia, contro una diminuzione dell'indice generale dei prezzi all'ingrosso del 17 per cento rispetto all'anno precedente, il prezzo medio della calce è diminuito dello 0,2 per cento e quello dei laterizi è addirittura aumentato del 6,4 per cento, come pure sono in varia misura aumentati quelli dei materiali da cava.

Si impongono quindi disposizioni che, da una parte, mediante l'imposizione del vincolo di destinazione ai quantitativi di materiali occorrenti alla realizzazione del piano eludano quella premessa speculativa di ordine generale che risiede nella crescente pressione della domanda, e che, d'altra parte, mediante il controllo dei prezzi dei materiali come sopra vincolati, impedisca che il costo delle programmate costruzioni venga pur parzialmente sovraccaricato del sovrapprofito di monopolio,

sempre restando assicurata ai produttori la normale remunerazione dei mezzi impiegati e dei capitali investiti.

Dalla caratterizzazione di pubblico istituto conferita dalla legge all'organizzazione produttiva e gestionale da essa disciplinata, deriva che i canoni di locazione non sono più da calcolarsi in base alla coincidenza dei ricavi con i costi, che rappresenta il perno sul quale era incardinato l'equilibrio di quel sistema economico che non risulta più idoneo alla produzione e alla distribuzione dell'abitazione. Gli inquilini verranno quindi ad assumere la posizione di soggetti avvantaggiati in modo particolare e distinto da un servizio speciale o divisibile che soddisfa al tempo stesso un bisogno generale della società commisurata alla loro capacità contributiva e siccome essi appartengono a quelle categorie di reddito che si trovano al di sotto anche di quelle beneficiarie dal blocco dei fitti, il saggio di tale corrisposta rispetto ai redditi percepiti non potrà non risultare inferiore all'incidenza media dei fitti bloccati nel bilancio familiare, potendo naturalmente pervenire al suo totale annullamento nei casi di redditi inferiori a quello di sussistenza.

La legge non prevede la creazione di alcun nuovo organo amministrativo, statale o parastatale, ma al contrario, si preoccupa di snellire le procedure connesse con la sua attuazione, pur senza attenuare la sostanziale portata dei controlli che devono garantire, nell'ambito dei canoni del sistema amministrativo nazionale, l'impiego del pubblico danaro.

Come già si è detto, il concetto informatore è quello di ripartire gli obblighi e correlativamente i compiti, tra lo Stato e gli Enti locali (Comuni e Province) secondo che si tratti di reperire ed erogare i fondi occorrenti per il funzionamento del piano o della formazione ed esecuzione di questo.

Pertanto s'è istituita una Commissione centrale statale articolata in Commissioni provinciali col compito fondamentale di procedere alla distribuzione tra i vari Comuni dei fondi stanziati annualmente nel bilancio statale. È evidente che è a questa Commissione che spetterà anche l'alta vigilanza nella esecuzione della legge nonché l'emanazione di direttive generali per la emanazione di diret-

tive generali per l'esecuzione dei piani, attribuzioni queste necessariamente connesse con il potere di distribuirne i fondi. La legge detta anche un criterio per tale distribuzione, criterio che è di massima e tuttavia abbastanza preciso per escludere i possibili arbitri.

L'articolo 24 indica con la massima semplicità le attribuzioni delle amministrazioni comunali. In base a tale articolo e alle norme contenute specie nel Capo I può dirsi che, al centro degli organi di attuazione, la legge pone il Comune, riconoscendo in questo da una parte l'ente democratico costituzionale nel quale più efficacemente si può incontrare il controllo della pubblica opinione, e, d'altra parte l'organo tecnicamente più qualificato per la più efficace realizzazione del piano.

Questo costituisce infatti il prolungamento di quella attività urbanistica, che negli scorsi decenni ha segnato il settore della più sentita espansione delle funzioni municipali; solo il Comune, e non altri, è o può mettersi in condizioni di rilevare i corretti termini del fabbisogno della produzione edilizia in rapporto alla sua ripartizione fra le varie categorie sociali; ad esso appartiene il potere giuridico di designare le direttrici di espansione dell'abitato secondo obiettivi criteri di giustizia sociale e di convenienza economica; in esso si azionano quei mezzi di penetrazione fra i piccoli risparmiatori che possono gradualmente arricchire il mercato delle obbligazioni istituite dalla legge.

Sotto il titolo di « Disposizioni finali » va infine una serie di norme che hanno carattere generale e permettono che la legge sia praticamente eseguibile fin dalla sua entrata in vigore.

Si regola con essa il sistema dei controlli sugli atti e sulle deliberazioni emesse dai Comuni in relazione alla formazione ed esecuzione dei piani, adeguando i controlli stessi alle disposizioni della Costituzione (articolo 130) e riducendo nei suoi legittimi confini l'attuale indebita ingerenza degli organi statali locali.

Si dettano poi disposizioni sulle vertenze di competenza degli organi giurisdizionali amministrativi, affidandole alle Giunte provinciali amministrative, per evidenti motivi di decentramento e di avvicinamento della giustizia ai litiganti. S'è peraltro introdotta in questa sede una norma che vieta agli organi giurisdizionali

zionali amministrativi di sospendere l'esecuzione degli atti impugnati. Ciò s'è fatto per impedire che attraverso la via della sospensione sommaria e indipendente da un serio esame delle ragioni dei ricorrenti, i giudici finiscano per rendere di fatto impossibili le occupazioni di aree necessarie per le costruzioni, come, secondo quanto insegnano recenti espe-

rienze, è avvenuto per l'esecuzione del piano Fanfani, per le costruzioni di case per i senza tetto, ecc. Il divieto di sospensione non è una novità di questa legge; esso è già contenuto nella legge 1° dicembre 1949, n. 908, articolo 4, sulla esecuzione di alcune clausole economiche del Trattato di pace tra l'Italia e le Potenze alleate ed associate.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

DEL PIANO PER LE ABITAZIONI.

Art. 1.

Tutti i Comuni sono tenuti a realizzare un piano di costruzioni di abitazioni per i cittadini che ne sono provvisti o che occupino locali inadeguati dal punto di vista dell'igiene e della morale.

Il piano dovrà essere predisposto ed attuato secondo le norme della presente legge.

Art. 2.

La formazione del piano per le abitazioni è deliberata dal Consiglio comunale.

Detto piano può essere redatto dall'Ufficio tecnico comunale o da liberi professionisti espressamente incaricati dal Consiglio.

Il piano per le abitazioni è costituito:

a) da una planimetria disegnata sulla mappa catastale in iscala 1 : 2.000, dalla quale risultino:

lo stato attuale dell'abitato;

le aree inedificate e quelle edificate destinate all'attuazione del piano;

i collegamenti dei costruendi nuclei edilizi col centro dell'abitato e coi centri di lavoro;

gli impianti e servizi a destinazione igienico-sanitaria, educativa, commerciale ecc.;

b) dal tipo di lottizzazione delle superfici destinate come sopra, in scala 1 : 500, dalle quali risulti lo sviluppo annuale e successivo delle opere da costruire nel corso della durata del piano;

c) dalla relazione illustrativa, dalla quale risultino in particolare:

il fabbisogno urgente di abitazioni, tenuto conto della situazione in atto, dell'incremento demografico e dello sviluppo delle abitazioni previste nella durata del piano;

la tipologia dei fabbricati da costruire;

la coordinazione al piano regolatore in vigore, per i Comuni che ne sono provvisti;

l'adeguatezza dei collegamenti e degli impianti e servizi a destinazione igienico-sani-

taria, educativa, commerciale, ecc. atta a soddisfare in un quadro economico, le esigenze della vita individuale, familiare e collettiva degli abitanti dei costruendi nuclei edilizi;

il tempo non maggiore di anni 10, entro il quale il piano per le abitazioni dovrà essere attuato ed i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni;

il quantitativo previsto dei materiali fondamentali occorrenti per l'esecuzione del piano. Per materiali fondamentali s'intendono: i leganti, i laterizi, i materiali occorrenti per pavimentazione, i legnami da costruzione e per i serramenti e il ferro;

un breve compendio delle norme edilizie che sono necessarie per la buona esecuzione del piano, con particolare riguardo agli indici massimi di utilizzazione del suolo, ai limiti di altezza delle nuove costruzioni, alle misure dei distacchi tra edifici, alle distanze dai confini per ciascun tipo edilizio, considerando inoltre che, nella elaborazione di tali norme, dovranno essere tenute presenti le condizioni di cui all'allegato A;

d) dagli elenchi catastali della proprietà da espropriare.

Art. 3.

Il piano per le abitazioni deve essere depositato nella Segreteria comunale per la durata di 15 giorni, durante i quali ogni cittadino ha facoltà di prenderne visione e presentare le proprie osservazioni ed opposizioni.

L'eseguito deposito è reso noto al pubblico mediante avviso da affiggere all'albo dei Comuni ed in altri luoghi pubblici, nonchè a mezzo manifesti e stampa locale.

Scaduto il periodo di deposito, il piano viene sottoposto ai Consiglio comunale per l'approvazione.

Non appena il Consiglio comunale ne ha deliberato l'adozione, il Sindaco trasmette all'Ufficio Genio civile competente tutti gli atti e le osservazioni ed opposizioni presentate nonchè le proprie deduzioni in merito.

Art. 4.

L'Ufficio del Genio civile esamina il piano per le abitazioni e si pronunzia entro 30 giorni dalla ricezione di esso.

L'Ufficio del Genio civile entro tale termine, può anche comunicare l'approvazione di una sola parte del piano, riservando il giudizio sulle questioni controverse al competente Provveditorato delle opere pubbliche.

Se entro il termine di cui ai commi precedenti non si è avuta la pronunzia dell'Ufficio del Genio civile, il Comune può chiedere direttamente al Provveditorato alle opere pubbliche l'approvazione del piano o di una parte di esso che consenta l'immediato inizio delle costruzioni. Il Provveditorato si deve pronunziare entro 30 giorni dalla ricezione della domanda del Comune.

Art. 5.

L'approvazione da parte dell'Ufficio del Genio Civile oppure del Provveditorato alle opere pubbliche, dei progetti compresi nel piano comunale per le abitazioni equivale, nei riguardi dell'espropriazione di terreni e fabbricati occorrenti per la costruzione delle case di cui alla presente legge, a dichiarazione di pubblica utilità.

I termini di pubblicazione di cui alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, sono ridotti alla metà.

Sulle operazioni e sui reclami è competente il Provveditorato alle opere pubbliche.

Art. 6.

Le costruzioni comprese nei progetti approvati ai sensi dei due articoli precedenti sono considerate urgenti ed indifferibili ai fini della occupazione dei terreni necessari.

L'occupazione di tali terreni è resa esecutiva con ordinanza motivata dal Sindaco, non appena in possesso della assegnazione del finanziamento.

Art. 7.

Alle espropriazioni ed occupazioni temporanee si applicano, in quanto compatibili colle disposizioni della presente legge, le norme di cui alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, e successive modificazioni.

L'indennità di esproprio è fissata nella misura di cui agli articoli 12 e 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, per il risanamento della città di Napoli.

Il maggiore valore che i Comuni realizzassero in caso di retrocessione di aree o parti di aree che non avessero ricevuto la prevista destinazione, è assegnato al fondo speciale per la realizzazione del piano di cui alla presente legge. Deve essere del pari versato a detto fondo, il maggior valore ottenuto dalla vendita delle aree o parti di aree, anche in applicazione dell'articolo 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e la somma ricavata da eventuali concessioni temporanee.

Art. 8.

I Provveditorati regionali alle opere pubbliche, su indicazione degli Uffici del Genio Civile provinciale, comunicheranno al Ministero dell'industria e del commercio il quantitativo complessivo dei materiali fondamentali occorrenti per l'esecuzione dei piani regionali di cui all'articolo 2 della presente legge.

Il Ministro dell'industria e del commercio determinerà una quota della produzione annua che sarà vincolata presso i singoli produttori della Regione a favore dei Comuni per la esecuzione dei piani.

Per tali materiali e per tali quote il Comitato interministeriale dei prezzi fisserà prezzi inferiori a quelli del mercato corrente.

Art. 9.

I Comuni possono gestire direttamente cave e fornaci ed altri stabilimenti per la produzione di materiali da costruzione occorrenti per la esecuzione del piano.

La relativa deliberazione è soggetta solo ai controlli previsti dalla presente legge.

Art. 10.

Non appena deliberati gli stanziamenti previsti dall'articolo 24 il Comune procede alla compilazione dei progetti esecutivi delle opere edili di corrispondente importo a norma delle modalità tecniche contemplate dalle vigenti prescrizioni per le opere pubbliche.

Le relazioni devono essere accompagnate da copia autentica delle deliberazioni di stanziamento.

Art. 11.

I progetti relativi alla realizzazione del piano, il cui importo complessivo di stima superi i 100.000.000, sono approvati dal Provveditorato per le opere pubbliche; i progetti di importo inferiore sono approvati dall'Ufficio del Genio Civile.

Ha valore di approvazione il silenzio mantenuto dai predetti uffici dopo il 45° giorno a far tempo dalla data certa della ricezione del progetto.

I progetti esecutivi non possono essere modificati senza le preventive approvazioni di cui sopra.

Art. 12.

I Comuni procedono ai contratti di appalto delle opere previste dai piani seguendo le norme vigenti in materia di lavori pubblici e con l'intervento di un funzionario del Genio Civile.

I processi verbali di aggiudicazione equivalgono, per ogni effetto legale, alla stipulazione contrattuale. Per le Cooperative e per i Consorzi di Cooperative valgono le disposizioni vigenti.

Art. 13.

Le Amministrazioni comunali devono uniformarsi alle norme vigenti per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato.

La direzione e la contabilità dei lavori sono soggetti alla vigilanza dell'Ufficio del Genio Civile.

Ha valore di visto ai certificati per i pagamenti in acconto alle ditte costruttrici, il silenzio mantenuto dal predetto ufficio dopo il 45° giorno, a far tempo dalla data certa della ricezione del certificato.

L'incarico di collaudare i lavori è affidato dalla Giunta Comunale ad un professionista ingegnere o architetto scelto fra una terna di nomi designati dagli Ordini professionali.

Il collaudo deve essere compiuto entro tre mesi dalla avvenuta nomina del collaudatore, salvo proroga di termini. Il collaudatore inadempiante può essere esonerato.

Gli atti di collaudo sono trasmessi per l'approvazione all'Ufficio del Genio Civile.

Un esemplare della relazione definitiva di collaudo è rimessa alla Commissione centrale per i piani comunali per l'abitazione di cui all'articolo 20.

CAPO II.

FONDO SPECIALE PER LA REALIZZAZIONE DEL PIANO COMUNALE DI COSTRUZIONE DI CASE.

Art. 14.

Presso ogni Comune o Consorzio di cui all'articolo 25 è istituito un fondo speciale per la costruzione di case di cui alla presente legge.

Detto fondo è costituito:

- a) del contributo dello Stato di cui al successivo articolo 20;
- b) dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti e con gli altri Istituti mutuanti
- c) del ricavo della emissione di obbligazioni o cartelle di cui al successivo articolo 16;
- d) del ricavo della vendita di aree di cui all'articolo 7;
- e) del ricavo delle sovrimposte comunali sui fabbricati;
- f) dell'importo dei contributi di migliorìa istituiti in dipendenza delle opere eseguite in applicazione della presente legge;
- g) degli stanziamenti e delle altre entrate che il Comune destinerà al fondo.

Art. 15.

La Cassa depositi e prestiti è tenuta a concedere mutui ai Comuni per la realizzazione del piano per le abitazioni di cui alla presente legge, per un importo annuale non inferiore a 70 miliardi.

Sono altresì autorizzati a concedere mutui ai Comuni per lo stesso fine, tutti gli Enti indicati nell'articolo 1 del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1163, ed in genere tutti gli Istituti autorizzati all'esercizio del credito fondiario ed edilizio, occorrendo in deroga alle dispo-

sizioni legislative vigenti ed alle norme dei loro statuti.

I mutui sono ammortizzati nel termine di anni 35.

Il tasso d'interesse per i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti sarà stabilito ogni anno con decreto del Ministro per il tesoro.

Art. 16.

I Comuni ed i Consorzi di cui all'articolo 25 hanno facoltà di emettere, direttamente o mediante convenzioni con Istituti finanziari, cartelle od obbligazioni speciali garantite mediante ipoteca sulle abitazioni costruite o da costruirsi o su altri beni immobili del Comune.

Esse potranno emettersi sino ad un importo corrispondente alla metà del valore delle costruzioni comprese nel piano.

L'importo di ogni singolo titolo non potrà essere inferiore a lire 5.000.

Art. 17.

Il valore nominale delle obbligazioni e cartelle di cui al precedente articolo è garantito dallo Stato contro i rischi di eventuali svalutazioni al fine del loro rimborso. A tale fine detto valore sarà aumentato a carico dello Stato in ragione proporzionale all'eventuale aumento dell'indice ufficiale generale dei prezzi al minuto che fosse intervenuto fra la data dell'emissione delle obbligazioni e la data del loro rimborso.

Art. 18.

Alla emissione dei titoli nonchè ai mutui che i Comuni contraggono per l'attuazione del piano edilizio di cui alla presente legge non si applicano le norme di cui agli articoli 299 e 300 del testo unico sulla legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 388.

È richiesta l'autorizzazione del Ministro del tesoro per l'emissione delle obbligazioni e cartelle di cui all'articolo 17.

CAPO III.

DEGLI ORGANI DI ESECUZIONE DEL PIANO.

Art. 19.

È istituita presso il Ministero dei lavori pubblici una Commissione centrale per i piani

comunalì di costruzione di case previste dalla presente legge.

La Commissione è presieduta dal Ministro per i lavori pubblici e composta dai seguenti membri:

un presidente di Sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici;

il direttore generale dell'edilizia popolare ed economica;

l'ispettore generale per la ricostruzione edilizia;

un funzionario designato dal Ministero del tesoro;

un funzionario designato dal Ministero dell'interno;

tre sindaci di capoluoghi di Provincia designati dall'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia;

un presidente di Consiglio provinciale designato dalla Associazione nazionale delle provincie;

un ingegnere e un architetto designati dall'Istituto nazionale di urbanistica.

Tutti i membri sono nominati con decreto del Ministro dei lavori pubblici.

Art. 20.

Spetta alla Commissione centrale:

a) vigilare sull'osservanza della presente legge;

b) ripartire su base provinciale i fondi costituiti dal contributo dello Stato e i mutui che debbono essere erogati dalla Cassa depositi e prestiti;

c) fornire direttive generali sulla esecuzione dei piani comunali.

Art. 21.

La ripartizione dei fondi e dei mutui indicati alla lettera b) dell'articolo precedente deve avvenire tenendo presente la richiesta complessiva dei Comuni o consorzi di Comuni di ogni singola Provincia e sulla base dell'indice di affollamento di ciascun Comune, dedotto dalla composizione sociale esistente nel Comune stesso.

Saranno favoriti i Comuni che abbiano minori possibilità finanziarie.

Art. 22.

In ogni Provincia sarà costituita una Commissione presieduta dal presidente del Consiglio provinciale e composta da:

il sindaco del Comune capoluogo;
un sindaco designato dalla Sezione provinciale della Associazione nazionale dei Comuni italiani;

l'ingegnere capo del Genio civile;
un ingegnere e un architetto nominati dall'organo regionale dell'Istituto nazionale di urbanistica.

Tale Commissione ha in sede provinciale gli stessi compiti che spettano alla Commissione centrale in sede nazionale.

La Commissione centrale comunica l'avvenuta ripartizione dei fondi e dei mutui al presidente della Commissione provinciale di cui all'articolo precedente.

Questi convoca senza indugio la Commissione provinciale la quale provvede alla ripartizione tra i singoli Comuni della Provincia sulla base degli stessi criteri indicati nell'articolo 21.

I mutui che per qualsiasi motivo, non siano stati effettivamente stipulati entro due anni dall'assegnazione dal Comune assegnatario rientreranno nella massa da ripartire nell'anno successivo.

Nella ripartizione dei fondi erogati dallo Stato e dei mutui la Commissione provinciale dovrà tener presente anche la capacità dimostrata dal Comune di realizzare il piano.

Il presidente della Commissione provinciale dà immediata comunicazione dell'avvenuto riparto ai sindaci della Provincia e all'Ufficio del genio civile.

Art. 23.

Le attribuzioni inerenti a tutte le operazioni richieste dall'attuazione del piano per le abitazioni sono affidate alle amministrazioni comunali.

Queste provvedono:

- 1° alla costruzione dei fabbricati previsti dal piano;
- 2° alla assegnazione delle unità locative che li compongono;
- 3° alla manutenzione e all'amministrazione dei fabbricati.

Le spese per l'esecuzione del piano sono obbligatorie.

Art. 24.

È in facoltà dei Comuni confinanti fra di loro, e che mancano di mezzi sufficienti per lo svolgimento delle attribuzioni loro affidate per quanto attiene al piano, di riunirsi in consorzio.

I Comuni riuniti in consorzio tengono separate le entrate e le spese obbligatorie per l'attuazione del piano e provvedono separatamente all'assegnazione delle unità locative.

Essi contribuiscono alle spese per la progettazione e direzione dei lavori di costruzione ed a quelle di manutenzione ed amministrazione in misura proporzionale a quella del concorso statale volta a volta stabilito.

CAPO IV.

DELLA ASSEGNAZIONE DEGLI ALLOGGI.

Art. 25.

Entro 60 giorni a far tempo dalla deliberazione degli stanziamenti previsti dall'articolo 22 si costituisce in ogni Comune un Comitato composto dal sindaco, o da un suo delegato che lo presiede, da un consigliere comunale designato dal gruppo consiliare di minoranza di maggiore consistenza numerica, da tre membri scelti dal Consiglio comunale fra i cittadini senza tetto.

Il Comitato è assistito dal Segretario comunale o dal tecnico del Comune o da altre persone scelte dalla Giunta comunale.

Può essere costituita a fianco del Comitato una delegazione consultiva, composta da esperti e da appartenenti ad organizzazioni o a categorie locali interessate.

Il Comitato dura in carica due anni ed i suoi componenti senza tetto non possono essere scelti una seconda volta.

Il Comitato ha il compito di svolgere opera di assistenza ai senza tetto e di cooperazione con gli organi comunali.

A tale scopo esso:

a) raccoglie, coordina e trasmette tutte le richieste e notizie atte a fornire utili indi-

cazioni per la migliore riuscita del piano delle abitazioni;

b) porta a conoscenza dei senza tetto le disposizioni in materia di assegnazione degli alloggi e li coadiuva negli adempimenti di loro spettanza;

c) propone al Consiglio comunale le assegnazioni degli alloggi disponibili e i relativi canoni d'affitto.

Le prestazioni dei componenti il Comitato sono gratuite.

Art. 26.

Le domande di assegnazione degli alloggi, in carta libera, devono essere presentate al Sindaco del Comune, il quale le trasmette al Comitato comunale di cui all'articolo precedente secondo l'ordine cronologico di arrivo.

Il sindaco comunica al Comitato l'elenco degli alloggi da assegnare entro 5 giorni a far tempo da quello nel quale se ne verifica la disponibilità.

Il Comitato ne propone l'assegnazione, prendendo in considerazione le domande pervenute fino al giorno della ricezione del predetto elenco, entro 10 giorni a far tempo da questo. Esso adotta a tale fine i criteri di preferenza enunciati negli articoli 37, 38 e 39 del Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1949, n. 436, per l'esecuzione della legge 28 febbraio 1949, n. 43.

Art. 27.

I canoni d'affitto degli alloggi assegnati in locazione sono deliberati dal Consiglio comunale su proposta del Comitato comunale di cui al precedente articolo.

Qualora la somma dei redditi del nucleo familiare del locatario non superi le lire 120.000 annue, il canone non potrà essere superiore all'1 per cento di tale reddito.

Per i redditi da 120.000 lire a 240.000 lire annue il canone non potrà superare l'1,5 per cento dei redditi stessi.

Per i redditi compresi tra 240.000 lire e 360.000 lire annue il canone non potrà superare il 3 per cento. Oltre questo limite è in facoltà del Comune di stabilire il canone di affitto, purchè in equa relazione al reddito del locatario.

In casi particolari potrà essere concesso l'uso gratuito delle abitazioni.

I limiti di reddito di cui ai precedenti comma sono elevati di lire 30.000 annue per ogni componente il nucleo familiare, compresa la moglie.

Art. 28.

L'assegnazione delle unità locative diverse dagli alloggi segue con le stesse formalità prescritte per questi ma i criteri di preferenza sono proposti dal Comitato di cui all'articolo 25 avuto riguardo al grado di utilità sociale della loro destinazione.

I canoni di affitto sono proposti in base a normale criterio economico.

CAPO V.

DISPOSIZIONI FINALI.

Art. 29.

I controlli su tutti gli atti e le deliberazioni del Comune compiuti ed adottati per l'attuazione del piano previsto dalla presente legge, e che in base a vigenti disposizioni siano soggetti alla approvazione del Consiglio di prefettura o della Giunta provinciale amministrativa, si esercitano dalla sola Giunta provinciale amministrativa.

Se la Giunta provinciale amministrativa ritiene che la deliberazione non possa essere approvata, la restituisce all'organo deliberante con richiesta motivata di riesame.

Se l'organo deliberante conferma la deliberazione o la modifica in conformità della richiesta della Giunta provinciale amministrativa la deliberazione stessa diventa esecutiva e non è soggetta ad ulteriori controlli.

La deliberazione si intende approvata se la restituzione prevista dal secondo comma non avviene entro 30 giorni dalla ricezione della deliberazione da parte della Giunta provinciale amministrativa.

Art. 30.

La competenza a decidere sui ricorsi per violazione di legge, in competenza ed eccesso di potere contro i provvedimenti amministra-

tivi definitivi previsti dalla presente legge è attribuita in primo grado alla Giunta provinciale amministrativa e in secondo grado al Consiglio di Stato.

È in ogni caso escluso che l'organo giurisdizionale adito possa sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato.

Art. 31.

Negli stati di previsione del Ministero dei lavori pubblici sarà iscritta in apposito capitolo della parte straordinaria per i dieci esercizi a partire da quello 1953-54 la somma di lire 50 miliardi, per ciascun esercizio, destinata a corrispondere ai Comuni la quota di concorso in capitale per il raggiungimento dei fini voluti dalla presente legge.

Art. 32.

Allo scopo di procurare le entrate necessarie per gli stanziamenti di cui all'articolo 20 il Governo della Repubblica a norma dell'articolo 76 della Costituzione è delegato ad emanare entro 3 mesi dalla pubblicazione della presente legge un decreto avente forza di legge contenente la nuova disciplina della imposta sui fabbricati secondo i principi e le direttive contenute nei commi seguenti:

a) abolizione dell'esenzione di imposta e concessione agli aventi diritto a norma della legislazione vigente del rimborso dell'imposta mediante buoni del tesoro di speciale emissione;

b) aumento dell'aliquota generale e applicazione del principio della progressività mediante detrazioni diverse al fine della determinazione del reddito netto imponibile a seconda che si tratti di abitazioni di lusso, di tipo medio e popolare;

c) istituzione di particolari detrazioni, sempre con i criteri progressivi sopra indicati, in relazione alla disciplina dei fitti;

d) introduzione del minimo esente per i fabbricati il cui reddito calcolato secondo i principi sopra esposti sia inferiore alle lire 240.000 annue.

Art. 33.

I materiali impiegati nelle opere di costruzione previste dalla presente legge sono esenti dalla imposta di consumo.

La disposizione di cui al comma precedente non dà luogo alla applicazione del 6° comma dell'articolo 80 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175.

Tutti gli atti e contratti che si rendono necessari per le operazioni previste nella presente legge godono della esenzione delle tasse di bollo, fatta eccezione per le cambiali, e sono soggetti all'imposta fissa minima di registro ed ipotecaria, salvo gli emolumenti dovuti ai conservatori dei registri immobiliari.

Art. 34.

È abrogata ogni disposizione contraria o comunque incompatibile con le norme della presente legge.

A L L E G A T O

CONDIZIONI DA TENERSI PRESENTI NELLA ELABORAZIONE DELLE NORME EDILIZIE NECESSARIE PER LA BUONA ESECUZIONE DEL PIANO.

1. *Utilizzazione del suolo edificabile.*

Potranno essere previste tre forme di utilizzazione del suolo edificabile, e cioè seminensiva e intensiva, da proporsi in dipendenza delle attività produttive di carattere agricolo, industriale, commerciale, artigianale, o miste presenti nella località ove il piano è proposto; ciò al fine di creare le indispensabili premesse per la progettazione e produzione di alloggi o complessi di abitazioni in tutto conformi alle esigenze dei nuclei familiari interessati che da quelle attività traggono ragione e mezzi per il proprio sostentamento.

Per utilizzazione estensiva dovrà essere intesa quella avente una densità di abitanti per ettaro compresa entro il valore minimo di 100 e massimo di 250 abitanti per ettaro, escluse dal calcolo le quote di terreno adibite a strade, spazi pubblici ed edifici di uso collettivo.

Per utilizzazione semintensiva quella avente una densità compresa entro il valore minimo di 250 e massimo di 500 abitanti per ettaro. Per utilizzazione intensiva quella avente una densità superiore ai 500 abitanti per ettaro.

2. *Limiti di altezza delle nuove costruzioni.*

Potranno essere previsti tre tipi edilizi e cioè bassi, medi e alti, comprendenti rispettivamente il seguente numero di piani 1 e 2 per costruzioni basse a carattere unifamiliare; 3 a 5 per costruzioni di media altezza a carattere collettivo; 5 a 10 per costruzioni alte con impianto di ascensore.

3. *Distacchi tra gli edifici.*

Per qualsiasi tipo edilizio adottato la distanza fra le fronti principali di due edifici non dovrà essere inferiore a una volta e mezzo la loro altezza.

4. *Progettazione degli edifici.*

La progettazione degli edifici dovrà rispondere ai seguenti requisiti:

1° i corpi di fabbrica contenenti gli alloggi dovranno essere previsti in modo da assicurare a tutti gli ambienti il massimo di visuale, di insolazione e di ventilazione.

2° Dovranno essere esclusi dalla progettazione i tipi a ballatoio, le soluzioni di raggruppamento di due o più corpi di fabbrica con disposizioni ortogonali o stellari o miste, e il raggruppamento di tre o più alloggi su ogni corpo di scala. Fanno eccezione, per ogni caso, quelle soluzioni associative e distributive tanto di alloggi che di ambienti, che raggiungono per chiarezza organizzativa e semplicità di costruzione, i requisiti di cui al punto 1.

5. *Progettazione degli alloggi.*

La progettazione degli alloggi deve corrispondere ai seguenti requisiti:

1° Ogni alloggio dovrà essere composto di un ingresso, di un ambiente per pranzo-soggiorno, di una cucina, di un ripostiglio, di un numero di camere da letto variabili in funzione del numero dei componenti l'unità familiare, di un locale per impianti igienici, e d'una loggia coperta antistante l'ambiente di soggiorno. L'ingresso dovrà essere ridotto al puro essenziale e non dovrà comunque superare i 3 metri quadrati.

L'ambiente per il pranzo-soggiorno dovrà essere previsto con un letto in nicchia e di dimensioni tali da consentire una razionale disposizione delle più semplici suppellettili familiari.

Le camere-letto dovranno essere previste per numero di letti non superiore a due, fatta eccezione per quella matrimoniale in cui dovrà trovare agevole collocazione una culla o un letto per bambino. In ogni camera dovranno trovare agevole collocazione le normali suppellettili familiari.

Il locale per impianti igienici dovrà contenere: una vasca da bagno, un lavabo e una latrina con cassetta di scarico.

Il ripostiglio non dovrà superare i 2 metri quadrati di superficie.

La loggia antistante l'ambiente di soggiorno non dovrà avere una profondità inferiore ai metri 1,50.

La cucina dovrà essere prevista in relazione alle abitudini locali e disposta in modo tale da poterla, a seconda dei casi, aggregare o separare dall'ambiente di soggiorno.

2° Per qualsiasi tipo di alloggio dovrà essere prevista la netta separazione degli impianti di uso notturno (camera da letto e bagno) da quello di uso diurno (pranzo, soggiorno e cucina) collegati tra loro in modo tale da ridurre al minimo la superficie occorrente per il disimpegno degli ambienti.

È consentito il disimpegno degli ambienti di uso notturno dagli ambienti di soggiorno purchè ciò avvenga senza attraversamenti in diagonale.

3° Ad ogni alloggio dovrà essere assicurata la ventilazione trasversale.

4° La distribuzione degli alloggi nello stesso piano dovrà essere studiata in modo da

consentire nel maggior grado possibile le più semplici modifiche intese a variarne mutuamente la consistenza.

5° In ogni alloggio dovranno essere previsti gli impianti di acqua potabile illuminazione elettrica e di alimentazione a gas, oltre un adeguato numero di canne fumarie atte a consentire l'installazione di stufe a legna e carbone.

6° Il numero degli ambienti componenti l'alloggio dovrà essere previsto in dipendenza del numero dei componenti il nucleo familiare, tenendo presente che non dovrà superarsi in nessun caso l'affollamento di più di due persone per vano, esclusi dal computo i servizi.

7° Le superfici minime che dovranno essere previste per ogni tipo di alloggio sono le seguenti mq. 45, 60, 75, 90 rispettivamente per alloggi comprendenti una, due, tre, quattro camere da letto.