

## IL PROBLEMA DELLA CASA

*Lo sciopero generale di mercoledì, 19 novembre 1969, pur essendo stato funestato da un deplorabile atto di violenza che ha causato la morte di un giovane agente di pubblica sicurezza, ha, almeno in parte, riproposto seriamente all'attenzione del Paese il grave problema della casa per i lavoratori e i meno abbienti. Il Governo, alla vigilia dello sciopero, ha adottato provvedimenti di urgenza, accompagnati da vistosi stanziamenti: basterà questo ad avviare il problema verso effettive soluzioni?*

*Con le note che seguono — una a carattere generale, l'altra illustrativa di un particolare fatto di costume — ci proponiamo di stimolare una seria riflessione sulle condizioni esistenti nel settore della casa, che è fra i più importanti della vita umana, dell'economia e, purtroppo, della speculazione, e di richiamare l'urgente esigenza che maturi un adeguato senso di responsabilità in tutti gli operatori interessati inducendoli ad aggiornare le leggi, ad accelerare i tempi e a mutare mentalità e metodi operativi.*

### EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

#### **Gravità della situazione attuale.**

La legge 14 febbraio 1963, n. 60, « Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione INA-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori », aveva come scopo dichiarato quello di risolvere, attraverso l'istituzione della Gescal (Gestione case per lavoratori), il problema dell'alloggio a buon mercato per le classi meno abbienti e, all'art. 4, prevedeva l'inserimento degli **alloggi per lavoratori « in quartieri muniti dei requisiti necessari alla civile convivenza »** e socialmente integrati.

A sette anni di distanza quelle « previsioni » hanno tutto il sapore di amara ironia se confrontate con la realtà di fatto. Non è infatti per nulla esagerato dire che il problema della casa per le categorie a basso reddito, già assai grave in molte zone italiane, abbia assunto **aspetti veramente drammatici**. Soprattutto nei centri industriali — già cresciuti in maniera anomala, sprovvisti di operanti piani organici di sviluppo per l'edilizia economica e popolare — l'afflusso di una popolazione di immigrati, in maggioranza giovani operai non qualificati che vivevano già in precedenza in condizioni difficili, ha posto in evidenza la incapacità delle strutture urbane ad accogliere e integrare le masse lavoratrici che gli imperativi del capitale hanno chiamato dalle zone di ori-

gine. Si sono andati così moltiplicando ai margini delle città ghetti proletari e sottoproletari, privi degli elementari servizi sociali e molto precariamente collegati con le città e i posti di lavoro. Ne è risultata la **disumanizzazione delle condizioni di vita** dell'uomo coinvolto in una urbanizzazione nella quale libertà, comunicazioni umane e riposo divengono un mito in ossequio alle esigenze del profitto che condizionano la vita di ogni giorno. Per rendersene conto è sufficiente una rapida rassegna delle **condizioni abitative di gran parte della popolazione operaia in alcune città.**

A Torino e nei comuni che ne costituiscono le due « cinture » migliaia di operai richiamati dalle recenti e meno recenti necessità di manodopera della FIAT, vivono in alloggi decrepiti destinati alla demolizione, in abituri antigenici o nei sottotetti di case cittadine pagando fitti sproporzionati; moltissimi, attraverso agenzie e pensioni ed a prezzi esosi riescono — quando riescono, altrimenti non restano che le panchine del parco o delle sale d'aspetto della stazione! — ad ottenere un posto-letto in cameroni sprovvisti di ogni altra elementare suppellettile: posto-letto che frequentemente viene sfruttato per più persone impegnate in diversi turni di lavoro.

A Milano continuano a proliferare nelle periferie le « coree » e gli alloggi di fortuna (più tane che case) dove la promiscuità, la mancanza di igiene e la carenza di ogni attrezzatura sociale costituiscono la normalità; per quelli poi che son riusciti ad ottenere un alloggio l'ammontare dei fitti assorbe percentuali dell'ordine del 30-40% dell'intero stipendio.

A Firenze permangono le note precarie condizioni abitative messe a nudo dall'alluvione, e anche lì molte famiglie — come del resto tra i terremotati siculi della zona del Belice — attendono soluzioni più umane ai loro problemi abitativi.

A Roma diecimila baracche, un centinaio di « borgate » ufficiali o abusive con centinaia di migliaia di persone che vivono in condizioni infraumane in case lesionate, in baracche di legno, lamiera e cartone o sotto gli archi degli acquedotti.

### **Insufficienze dell'edilizia popolare.**

1. Ovviamente questa deplorabile condizione in cui si trovano a vivere migliaia di esseri umani non è unicamente da ascrivere a carenze dell'attività edilizia nel settore economico e popolare. **Fattori vari** vi giuocano un ruolo importante: da una parte, tutte quelle cause che hanno come denominatore comune il fenomeno dell'inurbamento, radicato sostanzialmente nel fatto di una manodopera senza impiego o sottoccupata che dalle zone del Sud si sposta alla ricerca di lavoro o di un lavoro meglio retribuito; dall'altra, l'« interesse » di gruppi di imprenditori o di singoli imprenditori a mantenere sul mercato un loro prodotto (edilizia residenziale), per essi molto remunerativo, anche se ne scarseggia la do-

manda, e, all'opposto, a non investire nel settore dell'edilizia popolare, dove invece vasta e urgente è la domanda, perchè assai meno remunerativo. Ciò non toglie che le **carenze dell'edilizia popolare** entrino anch'esse in causa per una parte abbastanza rilevante.

Ma, se è possibile seguire attraverso dati statistici l'andamento generale della produzione edilizia, per quanto riguarda invece l'edilizia economica e popolare la documentazione in cifre diventa ardua per mancanza di dati ufficiali di riferimento, per cui bisogna ricorrere a deduzioni ed elaborazioni spesso difficili da verificare a causa della eterogeneità e imprecisione dei dati stessi, e affidarsi ad informazioni che, per quanto attendibile ne sia la provenienza (e considerata l'assenza di smentite o rettifiche ufficiali), non hanno il rigore che la citazione di cifre esatte potrebbe loro conferire.

**2. Per l'andamento generale della produzione edilizia** in tutto il Paese, come si rileva dai dati ISTAT (1), una punta massima è stata toccata nel 1964 con 450.006 abitazioni costruite: s'era nel periodo degli investimenti nell'edilizia residenziale. Negli anni successivi la produzione edilizia è andata sempre più calando, sino alle 270.952 abitazioni del 1968, perchè la richiesta di quel tipo di alloggi che i privati imprenditori avevano prodotto era venuta calando mentre sussisteva il fabbisogno di abitazioni per ceti meno abbienti che non erano però in condizione di accedere, per inadeguatezza di reddito, a quel che il mercato offriva.

Nello stesso 1968 si ha, per gli edifici progettati e dei quali è stata autorizzata la costruzione, una cifra mai prima raggiunta: 922.300 abitazioni per un totale di 7.530.667 vani. Ma anche questa vistosa ripresa di attività va ascritta a carico degli imprenditori privati e dei proprietari di terreni che, malgrado le forti giacenze di abitazioni sfitte e invendute, in previsione delle limitazioni di cubatura fissate per le costruzioni dall'art. 17 della legge urbanistica 6 agosto 1967, n. 765 (denominata « legge-ponte ») a partire dal 1° settembre 1968, hanno inteso con questa « **corsa alle licenze edilizie** » beneficiare delle condizioni più favorevoli — per quanto concerne le cubature edificabili — precedenti all'entrata in vigore della legge. Le conseguenze che ne derivano per tutto il settore edilizio sono rilevanti: aumento del costo dei materiali, per la maggiore richiesta, che si ripercuote sui costi di costruzione con **aggravio del divario già esistente tra domanda e offerta di alloggi**, poichè i canoni di affitto o i prezzi di vendita lievitano mentre la domanda resta sempre forte per case accessibili a categorie sociali a modesto livello di reddito.

(1) I dati, per il periodo fino al 1967, sono stati tratti da ISTAT, *Annuario Statistico Italiano*, Roma 1968, Tav. 217, p. 199; quelli relativi al 1968 sono stati desunti da ISTAT, *Compendio Statistico Italiano*, Roma 1969, Tav. 150, p. 160, e Tav. 152, p. 163.

Secondo il Programma economico l'obiettivo da raggiungere era di « una stanza ogni abitante » — indicazione piuttosto discutibile perchè rientrano nel computo dei vani anche le case disabitate o case aventi un numero di vani superiore al numero degli abitanti! —, da cui si deduceva un fabbisogno di 20 milioni di nuove stanze. I dati desunti dalle analisi ISTAT mettono indirettamente a nudo l'insufficiente attuazione di quei programmi: la percentuale della spesa per abitazioni a carico dello Stato sul totale delle opere pubbliche raggiunge nel 1967 il 14,94% (livello a cui si è mantenuta anche negli ultimi anni) e il rapporto dei vani costruiti per abitazioni popolari, sul totale dei vani ultimati, è soltanto del 10,4% nello stesso anno, mentre si è mantenuto inferiore negli anni precedenti.

3. In questi stessi anni — e cioè a partire dal 1963, anno di entrata in vigore di varie leggi intese a favorire l'attività edilizia per le classi meno abbienti — **la produzione edilizia nel settore economico e popolare presenta un andamento estremamente irregolare con punte piuttosto basse** che si mantengono intorno al 6% del totale delle costruzioni nei singoli anni. Eppure i livelli di stanziamento, soprattutto per la Gescal, sono sempre venuti aumentando sia per quanto riguarda i contributi di privati (lavoratori e datori di lavoro) sia per quanto riguarda le sovvenzioni dello Stato. La ragione va ricercata nel sistema stesso di decisione delle iniziative, nei ritardi burocratici per l'approvazione dei progetti, nella mancanza di piani chiari e preordinati sia dal punto di vista urbanistico che da quello edilizio.

Fra gli **enti** — piuttosto numerosi — **che provvedono alla costruzione di case per lavoratori** prendiamo in considerazione la Gescal e gli Istituti autonomi case popolari (IACP), come più direttamente impegnati.

La **Gescal** è sovvenzionata attraverso contributi a carico dei lavoratori dipendenti, dei datori di lavoro e dello Stato e dovrebbe realizzare il suo programma di costruzioni attraverso gli IACP e le cooperative.

Gli **Istituti autonomi case popolari**, oltre ad operare come strumenti esecutivi della Gescal, possono ottenere, attraverso decreto del Ministero per i Lavori pubblici, un concorso dello Stato per costruire case popolari da vendere o da assegnare in affitto con patto di futura vendita. Il concorso dello Stato prevede la disponibilità da parte dell'ente dei fondi necessari per la costruzione e ne richiede documentazione che lo attesti; il progetto di costruzione deve essere approvato da parte del Ministero dei Lavori pubblici; l'ammontare del concorso è del 20% della spesa richiesta per l'acquisto delle aree e per la costruzione.

Conseguenza di questo stato di cose è che i costi di costruzione per gli IACP vengono ad essere più alti rispetto a quelli della Gescal che, disponendo di più numerose fonti di finanziamento, vede sensibilmente ridotti i costi di costruzione. Perciò l'importo

degli affitti risulta necessariamente più alto per alloggi dell'Istituto autonomo case popolari che per quelli della Gestione case per lavoratori.

L'incongruenza che si è verificata è che l'attività degli IACP è risultata superiore a quella della **Gescal** che ha preferito economizzare sulle centinaia di miliardi raccolti dai contributi. Questa **parsimonia di interventi**, oltre che alla mancanza di aree disponibili e urbanizzate, potrebbe essere imputata al fatto che alla Gestione case lavoratori è stato demandato il compito di individuare standards ottimali di edilizia residenziale che consentano la riduzione dei costi di produzione, compito al quale ha dato applicazione con notevole ritardo.

#### **Aspetti urbanistici.**

Sul piano urbanistico **lo strumento di maggior rilievo è la legge 18 aprile 1962, n. 167**, « Disposizioni per favorire la acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare », le cui caratteristiche si ritrovano puntualizzate nella circolare di applicazione della legge stessa:

« Scopo principale della legge è quello di creare comprensori di aree, urbanisticamente inquadrati e definiti attraverso appositi piani, da destinare alla costruzione di case economiche e popolari nonché alle opere e ai servizi complementari, urbani e sociali. Tali piani sono intesi, da una parte ad assicurare una disponibilità di aree alle quali può e deve attingere, a condizioni di favore, l'attività edilizia sia economica che popolare, e dall'altra parte a garantire che tale attività non si svolga più — come finora è avvenuto — in maniera episodica e frammentaria, ma nel quadro di una programmazione ben definita nel tempo e nello spazio ed armonicamente inserita nell'organismo cittadino ».

Quando la stesura dei piani, in conformità alla legge stessa, era già a buon punto, **la loro attuazione venne gravemente compromessa da una sentenza della Corte Costituzionale**, in data 5 aprile 1965, n. 22, che dichiarava non conforme alla Costituzione della Repubblica la dissociazione (art. 12) fra indennizzo e vincoli imposti alle aree comprese nei piani previsti in conformità alla legge. Le condizioni deficitarie in cui versavano (e versano) le finanze dei vari Comuni rendevano per conseguenza impossibili la acquisizione e le spese di urbanizzazione delle aree edificabili ai sensi della legge 167.

La sentenza citata e un'altra più recente della stessa Corte Costituzionale (9 maggio 1968, n. 55) che dichiarava illegittimi gli articoli 7 (comma 2, 3, 4) e 40 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, perchè risultavano incostituzionali quei vincoli, permanenti o a tempo indeterminato, che con piano regolatore l'ente locale impone stabilendo una assoluta inedificabilità, hanno riproposto il già tante volte trattato **problema della funzione sociale**

della proprietà (di cui ci siamo occupati più volte in precedenti articoli) (2). Qui giova accennare rapidamente alla proposta, suggerita da più parti, di dissociare lo « jus aedificandi » dal diritto di proprietà: la facoltà di costruire verrebbe cioè ad essere effetto di una concessione e, come tale, gravata da tributo la cui misura risulterebbe proporzionata agli incrementi di valore derivanti al suolo dalla possibilità stessa di edificazione.

\*

Questo stato di fatto dell'edilizia economica e popolare pone problemi proporzionati alla sua gravità e non certo risolvibili con lo stanziamento « una tantum » da parte dello Stato di cifre anche rispettabili. **E' tutto il settore che va ridimensionato a partire dalla disposizione di strumenti urbanistici socialmente più avanzati.** E' necessario giungere a una legislazione per un nuovo ordinamento dell'edilizia economica e popolare che assicuri continuità e organicità di interventi, che disciplini l'attività dei tanti enti i quali operano nel settore con criteri spesso contrastanti e in ogni caso senza riferimento all'organizzazione del territorio in cui quegli interventi vengono a inserirsi.

Giovanni Alessandri

---

(2) V., in particolare, G. ALESSANDRI, *Problemi della casa e nuove leggi*, in *Aggiornamenti Sociali*, (aprile) 1963, pp. 241-254, (maggio) 1963, pp. 319-334, rubr. 18; F. FORTE, *Aree fabbricabili, case e affitti*, *ibidem*, (sett.-ott.) 1963, pp. 577-608, (gennaio) 1964, pp. 17-34, rubr. 440; G. ALESSANDRI, *Lo schema di studio della legge urbanistica*, *ibidem*, (maggio) 1964, pp. 355-368, rubr. 18.