

BOZZE

RELAZIONE

DEL COMITATO DI ATTUAZIONE

AL BILANCIO DELLA GESTIONE INA-CASA

PER L'ESERCIZIO 1950-51



Corporate Heritage
& Historical Archive

1910

1911

1912

1913

1914

1915

1916

1917

1918

1919

1920

1921

1922

1923

1924

1925

1926

1927

1928

1929

1930

1931

1932

1933

1934

1935



RELAZIONE DEL COMITATO DI ATTUAZIONE AL BILANCIO DELLA GESTIONE INA - CASA PER L'ESERCIZIO 1950 - 1951

Per giudicare la riuscita di una pubblica iniziativa, non basta esaminare i risultati particolari di un esercizio quali appaiono dalle cifre del bilancio, ma occorre soprattutto valutare nelle sue linee generali il meccanismo messo in opera, verificando in quale misura esso abbia assicurato e possa assicurare nel futuro il raggiungimento dei fini indicati dal Legislatore.

Nel caso del Piano Settennale Case per Lavoratori, tre sono gli aspetti fondamentali della Legge istitutiva, 28 febbraio 1949, n. 43, che, da questo punto di vista, occorre prendere in considerazione:

- lo scopo principale del Piano, chiaramente indicato dal Legislatore all'atto dell'approvazione e nel titolo stesso della Legge, e cioè l'incremento dell'occupazione operaia, ottenibile mediante l'assorbimento diretto di mano d'opera nell'esecuzione di un programma di immediata attuazione e mediante un aumento del livello generale di occupazione conseguente all'azione stimolatrice degli investimenti previsti;
- il mezzo per il conseguimento di questo scopo primario, la costruzione di alloggi per lavoratori, per contribuire — insieme agli altri interventi pubblici intesi a stimolare l'iniziativa privata nel settore edilizio — alla soluzione delle difficoltà derivanti dalla penuria di abitazioni, soprattutto di tipo economico e popolare;
- la funzionalità del nuovo organismo che, tenuto anche conto del carattere temporaneo del Piano, il Parlamento si era proposto di creare snello e svincolato dalle procedure che appesantiscono l'ordinaria amministrazione dello Stato, facendo soprattutto affidamento sulla possibilità di trarre il massimo frutto dalla collaborazione di enti preesistenti, forniti di attrezzature e di capacità tecniche non completamente utilizzate.

Questi tre aspetti della Legge, che costituiscono altrettante precise direttive, hanno guidato gli organi preposti al Piano nel gettare le basi di un congegno amministrativo le cui caratteristiche vennero già illustrate nella Relazione sull'esercizio 1949-50. A quel momento però, sebbene l'attività costruttiva fosse ben avviata, non tutte le funzioni amministrative complementari erano ancora entrate in attività. E' solo con l'esercizio 1950-1951 che l'attività dell'INA-Casa si è sviluppata in tutti i suoi aspetti ed ha assunto un ritmo che, superato il periodo iniziale di assestamento, può ritenersi ormai normale; e pertanto è possibile oggi, sulla base dei risultati di questo esercizio, ricavare una valutazione in certo modo completa e tale da consentire previsioni sulla rispondenza del Piano ai propri fini, anche per quanto riguarda l'attività da svolgere nei prossimi anni.

La rispondenza del piano ai propri fini dovrà, beninteso, essere giudicata tenendo presente il volume dei mezzi messi a disposizione dallo Stato, dai datori di lavoro e dai lavoratori contribuenti, per i quali ultimi il Legislatore ha voluto limitare, di proposito, la contribuzione obbligatoria ad una misura modesta.

IL CONTRIBUTO DEL PIANO ALL'OCCUPAZIONE OPERAIA

Nel valutare il contributo apportato dal Piano alla soluzione del problema della disoccupazione si deve tener presente che il Legislatore non intese, con questa iniziativa, risolvere il problema della disoccupazione, ma piuttosto contribuire — con un intervento attivo, sistematico e concentrato in un settore nevralgico dell'economia nazionale — ad una ripresa dell'attività produttiva oltre che ad un parziale assorbimento immediato della disoccupazione.

Da questo punto di vista i risultati raggiunti sono da considerarsi soddisfacenti.

Infatti l'assorbimento effettivo della mano d'opera nei cantieri dell'INA-Casa ha superato, nel solo esercizio 1950-51, i 10 milioni di giornate lavorative, corrispondenti in media all'occupazione continuativa nei cantieri di cinquantamila operai, a cui vanno aggiunte altre migliaia di unità direttamente impiegate nell'apprestamento e montaggio degli impianti, infissi, ecc.

Ma ancora più importanti sono i risultati raggiunti dal Piano attraverso l'azione stimolatrice svolta sul mondo produttivo, con la mobilitazione di molteplici energie di lavoro in tutte le industrie sussidiarie dell'edilizia, dalle cave alle fornaci, dalla costruzione di apparecchiature ed impianti alla falegnameria, dalle grandi industrie ai più modesti artigiani. Nè sono da trascurare i riflessi dell'attività del Piano sulle industrie complementari, come quella dell'arredamento, per le nuove richieste provenienti dalle famiglie che venivano a disporre, spesso per la prima volta, di un'abitazione.

Rapportato al complesso della disoccupazione italiana, il volume dell'occupazione diretta nei cantieri dell'INA-Casa può sembrare modesto; esso può tuttavia essere considerato come sostanziale quando lo si rapporta alla sola disoccupazione del settore edile (nel quale si registravano alla fine dello scorso aprile, 296.000 iscritti presso gli Uffici di Collocamento). L'assorbimento dei disoccupati qualificati e specializzati di questo settore è stato anzi completo in alcune provincie, tanto da ostacolare, in taluni casi particolari la tempestiva realizzazione dei progressi costruttivi dell'INA-Casa.

Merita poi di essere segnalato, sempre dal punto di vista del sollievo della disoccupazione o della sotto-occupazione, il beneficio che è stato apportato a diverse categorie professionali, alle quali, in base alle direttive fissate dal Comitato, sono stati assegnati il maggior numero possibile di compiti come le rilevazioni dei terreni, la documentazione per i trapassi di proprietà, la progettazione dei fabbricati, la direzione dei lavori, i collaudi. Per questi compiti sono stati complessivamente utilizzati, nell'esercizio 1950-51, oltre tremila professionisti: 1.400 progettisti, altrettanti direttori dei lavori, 238 collaudatori e 133 ispettori professionisti.

Il contributo dato dal Piano al sollievo della disoccupazione va anche considerato sotto l'aspetto della tempestività dell'intervento e della sua distribuzione territoriale. Infatti il Comitato di Attuazione, pur stabilendo i suoi programmi costruttivi in relazione alle esigenze di carattere permanente risultanti dai criteri fissati dalla Legge, ha accolto ed attuato il principio di anticipare gli stanziamenti in relazione alle necessità contingenti dell'occupazione

operaia; la rapidità di manovra derivante dalle caratteristiche istituzionali dell'INA-Casa ha d'altra parte consentito, in qualche caso, di intervenire prontamente, per accelerare l'esecuzione dei programmi nelle località in cui si verificavano punte di disoccupazione preoccupanti.

In particolare, accentuando il criterio con cui il Legislatore aveva previsto la concentrazione dell'intervento del Piano in quelle provincie, come quelle del Mezzogiorno e delle Isole, in cui è più alto il livello della disoccupazione effettiva (palese e latente) ed è più richiesto l'intervento pubblico per stimolare la locale iniziativa, il Comitato ha riservato sinora al Mezzogiorno ed alle Isole una quota degli stanziamenti superiore al terzo previsto dalla Legge: 34,5 %, che sale al 41,5 % ove si deducano le costruzioni dirette, effettuate da Aziende e Cooperative per i propri dipendenti o soci, con anticipo, da parte delle stesse, di somme da recuperare attraverso i contributi di periodi successivi.

Il Comitato ha inteso così assolvere alla funzione del Piano, chiaramente indicata dal Legislatore, di ripartire i benefici ottenibili col fondo comune in proporzione all'entità dei bisogni delle varie località, introducendo a questo fine, fra le varie provincie, e fra i comuni di una stessa provincia, la massima differenziazione degli stanziamenti compatibile col principio che i fondi costituiti dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori debbano ritornare, attraverso le costruzioni stanziata alla zona stessa in cui sono stati raccolti.

LE CASE COSTRUITE PER I LAVORATORI

Il Legislatore, nel disporre la costruzione di alloggi per lavoratori come mezzo per conseguire lo scopo primario del Piano, non intendeva risolvere la difficile situazione che si presentava nel settore delle abitazioni, ma solo contribuire ad alleviare il bisogno di alloggi derivante, oltre che dal notevole affollamento preesistente in tante città, dall'inadeguato volume di costruzioni eseguite negli ultimi quindici anni, dalle distruzioni del periodo bellico ed infine dall'incremento e dagli spostamenti della popolazione che continuano a verificarsi.

Al 30 settembre 1951 e cioè a poco più di due anni dall'inizio effettivo dell'attività del Piano, le realizzazioni conseguite dal-

L'INA-Casa nel settore costruttivo presentavano il seguente quadro: mentre erano già stati effettuati gli stanziamenti per centomila alloggi, le costruzioni erano già iniziate per 68.000 alloggi con 343.000 vani e, di questi, 33.112 alloggi con 167.000 vani risultavano ultimati. Nel solo esercizio 1950-51 sono state eseguite costruzioni per un importo ragguagliabile a 140.000 vani finiti.

Questo volume di costruzioni, se anche non costituisce un contributo risolutivo per colmare il deficit formatosi nel periodo dal 1931 in poi, (valutato in 4 milioni di vani) e per sopperire ai nuovi fabbisogni determinati dagli aumenti e dagli spostamenti della popolazione (valutati in 600 mila vani annui), dimostra tuttavia che il Piano può portare un contributo apprezzabile per alleviare la gravità della situazione.

Si noti che qualora si accogliessero le valutazioni (ricavate apportando una riduzione prudenziale al numero dei permessi di costruzione rilasciati per case di abitazione e che fanno aumentare a 550 mila vani il complesso delle costruzioni eseguite in Italia nell'esercizio 1950-1951, il contributo dell'INA-Casa nello stesso periodo verrebbe a rappresentare circa un quarto del complesso. Il contributo del Piano alla soluzione del problema dell'edilizia economica e popolare risulta poi decisamente prevalente se lo si rapporta al complesso delle costruzioni realizzate nello stesso periodo dalle iniziative pubbliche connesse ai diversi provvedimenti legislativi nel campo dell'edilizia sovvenzionata.

Per altro verso i risultati conseguiti acquistano maggior rilievo quando se ne considerino gli aspetti qualitativi, sia per quanto riguarda il « tono » degli alloggi costruiti, sia per l'influenza esercitata dalle costruzioni del Piano per orientare altre iniziative edilizie verso un miglioramento dell'abitazione operaia. I fabbricati dell'INA-Casa hanno infatti ormai una fisionomia caratteristica, ben nota ed apprezzata: schema distributivo razionale dell'alloggio; unità edilizie composte da un limitato numero di alloggi e contornate ciascuna da spazi verdi; ampi intervalli tra una casa e l'altra; complessi armoniosi ben lontani dalla monotonia di qualche vecchia realizzazione dell'edilizia popolare.

Nelle grandi città è stata rivolta una cura particolare alla creazione di centri residenziali di notevole ampiezza, cercando di contemperare con giusto equilibrio l'esigenza di non aggravare il

processo di inurbamento con quella di portare l'attività edilizia, quando è possibile, sul piano della costruzione per grandi lotti, con i vantaggi di organizzazione industriale connessi. I centri urbanistici verranno dotati di negozi e di tutti gli altri locali ad uso commerciale ed assistenziale, indispensabili per il miglior svolgimento della vita delle famiglie dei lavoratori.

Il Comitato ha inoltre cercato di dare il massimo sviluppo alle iniziative di costruzione diretta di aziende e cooperative che anticipano i fondi per la costruzione di alloggi riservati ai propri dipendenti o soci (in alcuni casi colla fornitura gratuita delle aree). Si è in tal modo realizzata su vasta scala la costruzione di alloggi nelle località indicate dalle aziende stesse, in relazione ai bisogni attuali delle loro maestranze ed ai prevedibili sviluppi della loro attività, portando un contributo non trascurabile per agevolare la mobilità della mano d'opera, resa spesso difficile dalla deficienza di alloggi nei centri di lavoro.

IL COSTO DEGLI ALLOGGI

Il Legislatore ha lasciato al Comitato di stabilire il tipo degli alloggi da costruire, indicando come solo vincolo il rispetto di un costo massimo a vano di L. 400.000, rivedibile nel caso in cui si verificassero sensibili aumenti dei prezzi rispetto a quelli in atto alla data di entrata in vigore della Legge. Dagli atti parlamentari appare tuttavia che il Legislatore sperava che si potesse ottenere, attraverso la costruzione in serie delle case e delle necessarie forniture di aree gratuite od a prezzo ridotto, un costo sensibilmente inferiore.

L'esperienza del Piano del 1° anno ha di fatto dimostrato che con una progettazione accurata si potevano realizzare costruzioni confortevoli e decorose ad un costo che lasciava un margine sensibile rispetto al massimo inizialmente fissato, pur rispettando i vincoli di superficie (da 2,5 e 15 mq. a vano « legale » a seconda dell'incidenza degli accessori nei vari tipi di alloggio), di altezza dei piani (m. 3,30) e di distanza tra i fabbricati (non inferiore a una volta e mezza l'altezza degli stessi) inizialmente stabiliti.

L'esistenza di detto margine consentì al Comitato di tener conto delle differenze del livello economico dei diversi comuni e

quindi dell'opportunità di graduare i costi di costruzione (per poter conseguentemente graduare i costi di ammortamento o fitto), stabilendo, per il Piano del 2° anno, tre limiti massimi di costo: 40 mila lire a vano per pochi grandi centri, gruppo A; 368 mila per le città di una certa importanza ovvero per località per cui ricorrono particolari difficoltà ed oneri nelle costruzioni (zone sismiche, trasporti gravosi), gruppo B; 337 mila per le rimanenti località, gruppo C. Entro questi limiti, comprensivi del costo area, progetto, direzione lavori, collaudi e spese generali della Gestione INA-Casa si sono potute appaltare costruzioni di alloggi con superficie utile media di 14-16 mq. a vano « legale », volumi a vano di 70-80 mc. v.p.p. e caratteristiche elevate di tono.

Una nuova situazione si è presentata in seguito al perturbamento del mercato edilizio, verificatosi anche in dipendenza della guerra in Corea. Sebbene una parte dell'aumento dei costi abbia potuto essere riassorbita con l'affinamento dei progetti — e cioè con l'adozione di soluzioni più semplici e razionali, sia dal punto di vista della distribuzione degli ambienti che della scelta delle strutture — si è comunque posto il problema dell'eventuale aumento dei limiti massimi di costo a vano, richiesto dalle imprese, dalle stazioni appaltanti e dai progettisti.

Su questo problema il Comitato ha assunto un atteggiamento molto cauto, sia per difendere il più possibile il programma di lavori impostato — poichè l'aumento del costo a vano comporta necessariamente una diminuzione del numero dei vani realizzabile con i fondi stanziati — sia per non contribuire a turbare ulteriormente il mercato.

Per le costruzioni del gruppo A, il Comitato non ha ritenuto di prendere alcuna decisione per una eventuale maggiorazione del costo a vano oltre il massimo limite previsto dalla Legge, nella considerazione che, trattandosi di complessi edilizi comprendenti molti alloggi, gli aumenti potessero essere in buona parte riassorbiti, con l'impostazione di lotti più ampi, attraverso la ripetizione degli elementi costruttivi e che comunque la riduzione del « tono » delle costruzioni resasi necessaria per pareggiare gli aumenti finora registrati fosse accettabile. Per gli altri due gruppi invece, ha riconosciuto un aumento del 5 % a partire dal dicembre 1950 ed un ulteriore 5 % a partire dal settembre 1951.

Naturalmente il rispetto di questi limiti di costo graduati fra i vari comuni con una certa severità, ha imposto restrizioni ai progettisti, obbligandoli a procedere con attenta cura dell'incidenza economica ed imponendo spesso la rielaborazione di progetti, su richiesta della Gestione ovvero in seguito al risultato negativo della gara. Il ritardo che questi adattamenti hanno qualche volta comportato nell'inizio delle costruzioni è stato tuttavia compensato dal fatto di avere impegnato i progettisti al rispetto della massima economia, che del resto è risultata sempre compatibile con le esigenze di solidità e « tono » delle costruzioni.

Il mantenimento dei limiti di costo è stato inoltre agevolato da un complesso di facilitazioni concesso alle imprese, quali il riconoscimento di un anticipo fino all'85 % dell'importo dei materiali approvigionati e l'adozione di una formula parametrica di revisione prezzi che tiene conto delle variazioni dei prezzi dei materiali e della mano d'opera in ciascuna provincia; a ciò si aggiunga la ben nota prontezza dell'INA-Casa nel pagamento degli stati di avanzamento.

FUNZIONALITÀ DEGLI ORGANI DEL PIANO: PROPULSIONE E CONTROLLO DELLE FUNZIONI DELEGATE

Dopo aver considerato i risultati del Piano in ordine agli aspetti, per così dire, esterni della sua attività, cioè con riguardo al conseguimento dello scopo primario di incrementare l'occupazione, ed alle realizzazioni ottenute nella costruzione di alloggi, resta a vedere se si è riusciti ad attuare in modo sufficiente il proposito del Legislatore di creare un organismo dalla struttura snella, costituito semplicemente da un nucleo centrale di propulsione di coordinamento e controllo, capace di delegare entro larghi limiti le funzioni esecutive ad organi specializzati preesistenti.

Come è noto, la Legge ha previsto due organi direttivi centrali, il Comitato di Attuazione del Piano ed il Consiglio Direttivo della Gestione INA-Casa.

Nel Comitato, organismo autonomo, distinto dalle varie branche dell'amministrazione dello Stato, si assommano tutti i poteri deliberativi per l'attuazione del Piano; esso ha perciò potuto af-

frontare con rapidità l'impostazione e la soluzione dei numerosi problemi connessi alla vastità del programma ed alle sue caratteristiche del tutto particolari.

La Gestione, dotata di propria personalità giuridica, ha dato esecuzione alle varie operazioni tecniche ed amministrative occorrenti per l'attuazione dei piani, dedicando particolare cura all'impostazione architettonica ed urbanistica dei progetti, ed assolvendo un vasto compito di orientamento dell'attività esecutiva svolta dagli Enti periferici delegati.

L'istituzione di due organi distinti, di cui uno destinato a tracciare l'indirizzo e l'altro a dare esecuzione alle direttive del primo, pur determinando qualche difficoltà interna, dovuta alla non facile delimitazione dei confini delle responsabilità dei due organi, si è tuttavia dimostrata, da parecchi punti di vista, assai feconda di risultati.

Infatti da una parte la Gestione, sensibile alle reazioni degli Enti incaricati, è in grado di proporre al Comitato eventuali adeguamenti dei criteri generali fissati per ciascun piano, suggerire mutamenti nella scelta degli Enti da incaricare, nonché indicare le mamente, assicura che l'attuazione dei piani sia unicamente orientata verso il conseguimento dei fini voluti dal Legislatore. Così, mentre il Comitato è in grado di dare l'impulso iniziale e di assumere gli orientamenti e le iniziative via via necessarie per l'attuazione della Legge, la Gestione, nello svolgimento delle sue molteplici funzioni, provvede a trasfondere agli organi periferici, stimolandoli dal centro, lo spirito animatore del Piano.

Non si può contestare che gli organi direttivi si siano spinti già abbastanza innanzi sulla via del decentramento, dalla formulazione dei programmi fatta dopo consultazioni periferiche delle categorie interessate, alla delega delle funzioni tecniche ed amministrative, che è stata frazionata fra il più grande numero di enti e professionisti locali. Il frazionamento dei compiti appare infatti come modalità essenziale del decentramento, indispensabile per assicurare, in ciascuna operazione, la massima competenza dell'esecutore e per evitare la formazione di complesse strutture che finirebbero coll'intaccare, a lungo andare la snellezza del Piano e la stessa possibilità di controllo effettivo e di intervento rapido degli organi centrali.

Il sistema di decentramento adottato, mentre ha fatto dell'INA-Casa un organismo propulsore dell'attività degli Enti delegati, anche di quelli di grandi dimensioni a carattere nazionale, ha determinato però gravi problemi di coordinamento, resi più difficili dalla mancanza di una prassi consolidata, dal numero e dalla diversità di natura degli Enti chiamati a collaborare nonchè dal fatto che questi assumono le nuove mansioni in aggiunta ai propri compiti normali, con interessi non sempre convergenti. D'altra parte rinunciare a questo sistema vorrebbe dire rinunciare non solo a quella snellezza del meccanismo che è indispensabile per raggiungere in pieno le finalità della Legge, ma soprattutto all'adempimento della funzione di vitalizzare tanti Enti e categorie che si è rivelata così importante per l'economia generale.

Solo per la progettazione il Comitato non ha ritenuto di decentrare il compito della scelta dei progettisti, riservandolo interamente alla Gestione. In questo settore infatti essa è chiamata a conciliare opposte esigenze, come quella di tenere il ritmo veloce richiesto da un intervento contro la disoccupazione, con l'altra, di assicurare risultati pregevoli da un'iniziativa destinata, per le sue stesse dimensioni, a lasciare un'impronta decisiva nell'assetto edilizio di tanti centri. Inoltre la Gestione deve contemperare il rispetto delle esigenze ambientali di clima, di abitudini di vita e di possibilità economiche, con la necessità di unificare e normalizzare i tipi costruttivi in vista del perfezionamento dei sistemi di costruzione, indispensabile per ottenere economia di tempo e di costi.

Per i propri compiti di coordinamento e controllo la Gestione — sorretta dal lodevole impegno di tutto il personale — ha potuto attrezzarsi adeguatamente, specialmente per quanto riguarda le costruzioni.

In questo campo, nonostante la complessità del movimento relativo a 3.785 cantieri, distribuiti in più di duemila comuni ed affidati a ben 1.300 stazioni appaltanti, si è realizzata una soddisfacente regolarità nel ritmo di approvazione dei progetti ed una celerità particolarmente apprezzata nel pagamento degli stati di avanzamento. L'andamento dei lavori e l'operato delle stazioni appaltanti sono stati oggetto di assiduo controllo, sia attraverso la

revisione accurata degli stati di avanzamento, delle perizie suppletive e delle richieste di proroga, sia con numerose ispezioni ai cantieri, nonchè mediante rilevazioni periodiche del lavoro svolto e dell'occupazione operaia. I risultati complessivi, riassunti nel prospetto C allegato, sono analizzati nelle successive tabelle in modo da fornire un quadro completo delle realizzazioni ottenute nelle varie fasi di lavoro, nonchè della loro ripartizione territoriale.

Per quanto riguarda l'assegnazione degli alloggi, si sono riscontrate inizialmente, difficoltà nella formazione delle graduatorie, affidate alle Commissioni Provinciali. Tali difficoltà, da attribuire in parte all'enorme numero di domanda presentate in alcune località, in parte ad incertezze di interpretazione dei criteri di preferenza per le assegnazioni stabiliti dal Regolamento, hanno determinato ritardi nella definizione delle graduatorie raggiunto dalle costruzioni. Gli inconvenienti lamentati dovrebbero notevolmente ridursi in seguito all'entrata in vigore delle mostesse; per cui le assegnazioni non hanno potuto adeguarsi al ritmo difiche al Regolamento che il Ministero del Lavoro ha introdotto, accogliendo un voto del Comitato. Le altre difficoltà, relative alle operazioni da svolgere in ciascuna provincia ed al centro, dopo la formazione della graduatoria, dovrebbero essere gradualmente superate via via che si accresce l'esperienza dei singoli uffici e si affinano e perfezionano, adeguandole alle necessità, le norme e le istruzioni emanate dagli organi centrali.

E' stata comunque dappertutto apprezzata l'obiettività dei criteri preferenziali fissati dalla Legge e la rigorosa applicazione che ne è stata fatta dalle Commissioni Provinciali.

Per quanto riguarda l'amministrazione degli alloggi, quelli costruiti dalla Gestione e ceduti in locazione sono stati affidati all'I.N.C.I.S., se assegnati a dipendenti da Pubbliche Amministrazioni, agli Istituti per le Case Popolari ed altri Enti similari particolarmente attrezzati, se riservati ad altre categorie di lavoratori. Per gli alloggi in locazione costruiti dalle Aziende autorizzate alla costruzione diretta sono invece gli stessi inquilini, insieme ai rappresentanti dell'Azienda, che provvedono per loro conto ad am-

ministrare gli immobili. Per tutti gli alloggi assegnati a riscatto è stata riservata all'I.N.A., a termini di legge, l'esazione delle quote di ammortamento, mentre l'amministrazione è curata dall'I.N.A., stesso ovvero da uno degli Enti prima indicati, d'accordo col rappresentante degli inquilini.

Solo in data recente sono state firmate le Convenzioni che regolano i rapporti fra la Gestione INA-Casa e gli Enti amministratori, ed è pertanto prematuro qualsiasi giudizio sull'adeguatezza del sistema messo in opera. Alcune difficoltà sorte, prima della firma delle Convenzioni, per l'immissione degli assegnatari negli alloggi non dovrebbero comunque più verificarsi in avvenire.

I rapporti con l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, al quale è stato affidato l'espletamento dei compiti fissati dalla Legge, si sono svolti, anche in questo esercizio, secondo la linea indicata nella precedente Relazione.

ESAME DEL BILANCIO AL 30 GIUGNO 1951: INVESTIMENTI NELLE COSTRUZIONI E INCIDENZA DELLE SPESE GENERALI

La valutazione e l'interpretazione dei dati contabili registrati nel bilancio della Gestione INA-Casa al 30 giugno 1951, ed in particolare l'esame delle risultanze dell'esercizio per quanto riguarda sia il gettito dei contributi che l'entità degli investimenti, debbono necessariamente partire dalla considerazione del programma stabilito dal Comitato allo scopo di assicurare il tempestivo investimento dei fondi che affluiscono.

Il programma economico finanziario riportato in allegato nel prospetto A mostra come agli stanziamenti dei piani del 1° e del 2° anno deliberati nel corso dell'esercizio precedente — che nel complesso impegnavano i fondi di competenza del periodo dal 1° aprile 1949 al 31 marzo 1952 — si siano venuti ad aggiungere, nell'ultimo esercizio, nuovi stanziamenti, raggruppati in un piano denominato « Ampliamento del 2° anno », e comprensivo di un piano straordinario contro la disoccupazione invernale. Viene così ad essere impegnata la competenza relativa all'intero periodo contributivo dal 1° aprile al 30 settembre 1952, cosicchè risultano già

effettuati gli stanziamenti per un programma di lavori di tre anni e mezzo, del volume di 173 miliardi.

Il Comitato infatti aveva rilevato, nella prima parte dell'esercizio, l'esistenza di una disponibilità eccedente rispetto al ritmo dei pagamenti e dovuta al fatto che, mentre il ritmo delle entrate, se si eccettua qualche ritardo nel versamento del contributo dello Stato, aveva raggiunto ed anzi superato le previsioni, il ritmo delle spese se ne era mantenuto al di sotto e ciò per il fatto che in seguito alle difficoltà incontrate per l'acquisizione delle aree ed alla non piena rispondenza di qualche Ente periferico, i termini fissati nei piani per l'inizio e l'ultimazione dei lavori erano risultati ristretti.

Per ovviare prontamente a tale situazione il Comitato ritenne necessario programmare altri stanziamenti, impostati su aree pronte e per grossi nuclei, in modo che il nuovo programma (di ampliamento del 2° anno), sovrapponendosi ed anzi precedendo nell'esecuzione i precedenti piani, determinasse un adeguato aumento dei pagamenti mensili. E già nel corso dell'esercizio 1950-1951 si è potuto registrare una seppur modesta incidenza del nuovo piano sugli investimenti effettuati (ved. all. 5); incidenza che peraltro è destinata a divenire notevole nel corso del prossimo esercizio.

Il raffronto fra il programma economico-finanziario (prospetto A) e la situazione patrimoniale al 30 giugno 1951 (prospetto B) mostra che se pure l'entità degli investimenti effettivi e degli impegni al termine dei primi 27 mesi (108 miliardi) non è ancora completamente adeguata al programma, l'esercizio registra tuttavia un notevole incremento. Poichè il miglioramento si è ulteriormente accentuato nel primo trimestre del nuovo esercizio, è da ritenere che l'utilizzo dei fondi possa raggiungere fra non molto il ritmo previsto nella programmazione, per cui si rende necessario il tempestivo versamento della terza annualità dello Stato, già maturata a sensi di legge.

L'esame dei dati riportati nel bilancio e negli allegati dimostrativi consente di mettere in luce alcuni aspetti della gestione che meritano di essere sottolineati.

Anzitutto si rileva il soddisfacente volume dei contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, la cui competenza, valutata a circa 19 miliardi nell'esercizio 1949-50, viene stimata a 25 miliardi per l'ultimo esercizio; tale incremento, sebbene in parte dovuto all'aumento delle retribuzioni, denota comunque un migliorato andamento dei versamenti presso gli Enti percettori.

L'importo dei lavori eseguiti nell'esercizio aumentato delle spese effettuate per le aree, ha raggiunto i 52 miliardi, di cui 10 circa per costruzioni dirette (8,6 di aziende e 1,1 di cooperative) e 42 per costruzioni affidate dalla Gestione agli Enti appaltanti. E' interessante rilevare che questi ultimi investimenti sono stati effettuati dalla Gestione utilizzando in pieno le entrate di competenza dell'esercizio (al netto degli esoneri di aziende e cooperative) pari a circa 32 miliardi, più 10 miliardi che sono stati attinti dalle disponibilità residue alla fine dell'esercizio precedente.

Le spese generali hanno di poco superato i settecento milioni e sono quindi più che compensate dagli interessi attivi sui fondi depositati; l'aumento delle spese rispetto all'esercizio precedente è inoltre assai inferiore a quello che contemporaneamente ha registrato, nei suoi vari settori, il complesso delle attività dell'INA-Casa, cosicché l'incidenza delle spese generali sul totale delle spese afferenti all'esercizio risulta in diminuzione. Riferendosi ai dati contabilizzati nell'esercizio, si rileva che per ogni 100 lire pagate alle imprese per i lavori effettuati, sono state erogate, per tutte le altre spese escluso il pagamento delle aree, 5,37 lire, di cui 3,87 per compensi agli Enti appaltanti, direzione lavori progettisti e collaudatori, e 1,44 per tutte le altre spese sostenute, sia al centro che alla periferia, dalla Gestione INA-Casa. Anche se, con una prudentiale valutazione di competenza, si tiene conto degli oneri che si dovranno sostenere nel futuro per le costruzioni già eseguite, quest'ultima cifra non dovrebbe superare il 2 %.

PROSPETTIVE PER L' ATTIVITÀ FUTURA

I perfezionamenti che, sulla base dell'esperienza fatta nei primi due esercizi, sarà possibile introdurre nei vari settori di attività della Gestione dovranno consentire di ottenere nel futuro risultati ancora più soddisfacenti di quelli raggiunti, specie per

quanto riguarda i tempi di esecuzione. A ciò potrà anche contribuire la nuova procedura introdotta dal Comitato per quanto riguarda la programmazione.

Si era infatti rilevato che i ritardi nell'esecuzione delle costruzioni rispetto ai termini previsti nei piani già deliberati erano in gran parte da attribuire alle difficoltà incontrate per il reperimento e la disponibilità delle aree e al tempo richiesto per la predisposizione dei progetti; per ovviare a tali difficoltà il Comitato ha formulato, nella prima metà dello scorso esercizio, un programma di massima con il quale è stata ripartita fra le varie località la maggior parte delle disponibilità residue del settennio non ancora impegnate con gli stanziamenti già effettuati. Il programma, la cui esecuzione dovrà essere distribuita nel quadriennio 1952-55, è stato subito comunicato a tutti gli organi interessati alla sua attuazione, in modo che sia possibile, predisponendo in tempo utile l'acquisizione delle aree e l'elaborazione dei progetti, graduare gli stanziamenti con precisi termini di esecuzione.

L'importo complessivo di tale programma quadriennale, (pari a 79 miliardi), non copre l'intera disponibilità residua prevista per il settennio, in quanto il Comitato ha ritenuto opportuno riservare un'aliquota adeguata, (di 56 miliardi) per la formulazione, ad epoca successiva, di un piano finale di « assestamento » che possa tener conto delle possibili variazioni che potranno verificarsi nei prossimi anni nella situazione, sia della disoccupazione che del mercato edilizio.

La distribuzione fra le singole località dell'importo complessivo del programma quadriennale è stata effettuata tenendo conto degli indici di affollamento di ciascun comune e delle distruzioni belliche, con i criteri illustrati nella Relazione sul precedente esercizio.

Gli stanziamenti in atto o previsti nel programma quadriennale, insieme a quelli del piano finale di « assestamento », costituiscono il programma settennale, del volume complessivo di 850 mila vani. Queste costruzioni sono state ripartite fra ben 4.210 comuni, escludendo solo quelli a carattere prevalentemente rurale con esiguo numero di contribuenti. Con ciò si mira a portare il beneficio del Piano in tutte le località ove è sentito il bisogno di

case e di lavoro e dove l'intervento dell'INA-Casa può contribuire ad orientare il miglioramento edilizio.

Questo programma, così vasto e diffuso, da eseguire in pochi anni, non mancherà di incontrare ostacoli in taluni centri, per i quali non ci si può giovare di un piano di sviluppo edilizio già studiato e non è assicurata la corrispondente disponibilità delle aree: si rende pertanto indispensabile che questo problema venga subito affrontato dai comuni interessati, con ampie vedute e mezzi adeguati, tenendo presente che il Comitato ha stabilito, per la formulazione dei piani annuali residui, di includere, anno per anno, solo gli stanziamenti relativi ai comuni per cui è stato preventivamente possibile scegliere ed acquisire le aree.

Alla fine dell'esercizio 1950-51, le prospettive per l'attività futura si presentano con aspetti ben definiti, che non lasciano dubbi circa la possibilità di realizzare in pieno il piano settennale. La regolarità di afflusso dei mezzi finanziari, ancorati per la massima parte al livello dei salari; l'avvenuto dimensionamento degli Uffici della Gestione e degli organi periferici sulla base di un adeguato volume annuo di costruzioni; i vantaggi offerti dalla possibilità di disporre per il futuro di un vasto programma già formulato, che può consentire agli organi interessati il tempestivo adempimento dei compiti preliminari, assicurano ormai quella continuità e tempestività di azione che il Legislatore aveva previsto come condizione essenziale per il raggiungimento dei fini del piano.

Siccome i 52 miliardi di lavori del 1950-51 sono stati realizzati in un esercizio nel corso del quale sono andate affinandosi le strutture dell'INA-Casa, si può ragionevolmente pensare che queste ultime sarebbero in grado, ove si potesse disporre di maggiori fondi, di sviluppare nei prossimi anni un volume di lavoro ampiamente superiore a quello previsto dall'intero programma settennale.

I mezzi finanziari che venissero impiegati per un'ulteriore espansione dell'attività dell'INA-Casa adeguerebbero maggiormente

l'entità dei suoi risultati ai bisogni, oggi preminenti, di lavoro e case. E si ha ragione di ritenere che il fabbisogno di materiali e di attrezzature potrebbe essere ottenuto senza perturbamenti, dato l'ampliamento del potenziale produttivo suscitato in diversi settori dal risveglio del mercato edilizio al quale hanno contribuito apprezzabilmente le realizzazioni e le prospettive del Piano.

IL COMITATO DI ATTUAZIONE

Roma, 26 Ottobre 1951

