

**Tutti vi promettono
una rendita sicura,
vantaggiosa, comoda.
Solo noi vi offriamo
una rendita in dollari.**



Studio Linea G

FRAGIFIN

DIVISIONE CONTAINERS

CONSULTATECI PRESSO I SEGUENTI INDIRIZZI:

RA. CO

Via Chiappero, 23 (grattacielo) 10064 PINEROLO - Tel. (0121) 77.255

MINIWEEK

Via Saliceto, 5 10137 TORINO - Tel. (011) 355.331 / 399.289

STUDIO 4

Via Vigone, 34 10064 PINEROLO - Tel. (0121) 21.081

Via Fonte Bianco, 16 - 10060 LUSERNA ALTA

Tel. (0121) 909.583

Onduline® S-T sottocoppo

«intelligenza soprattutto»



SETTE I VANTAGGI:

- risparmio di tempo del 50% nella posa dei coppi.
- allineamento perfetto dei coppi.
- stabilità totale dei coppi.
- impermeabilità assoluta con ogni pendenza.
- manutenzione eliminata per sempre.
- isolamento termico superiore.
- transitabilità del tetto senza rotture.

IN VENDITA NEI PRINCIPALI MAGAZZINI

Onduline ITALIA SPA

55011 ALTOPASCIO (Lucca) Via Sibolla Tel. (0583) 25611/2/3/4/5 r.a. Telex 500228 ITOFIC - I

SOCIETÀ *20 GIUG. 1982*
DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI
IN TORINO



20

ATTI E RASSEGNA TECNICA

Anno 115

XXXVI - 6-7

NUOVA SERIE

GIUGNO
LUGLIO 1982

IL PROBLEMA DELLA CASA NELLE AREE METROPOLITANE

SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE - GR. III/70 - MENSILE



agente generale per l'Italia
del procedimento :
AERO·SURF
BIO·SURF
SURFACT
dell'Autotrol Corporation

il piú moderno sistema
di trattamento biologico
dei liquami domestici
ed industriali.

Riduce
il consumo
di energia del 80%
Abbassa
i costi di manutenzione
Applicabile
senza limitazione
di portata .

la SILEC s.p.a.
progetta ,
realizza ,
gestisce
impianti secondari
e terziari
per la depurazione
di acque reflue .

SILEC s.p.a. Via P.Clotilde,1 10144 Torino
Tel. 4730073·4·5 - Telex 220595 SILEC



Trovarci è facile.

Siamo ovunque in Piemonte e Valle d'Aosta

Regione Autonoma della Valle d'Aosta:

Aosta - Châtillon -
Courmayeur - Morgex -
Pont St. Martin - St. Vincent
- Valtournenche - Verres.

Provincia di Torino:

Agliè - Airasca - Almese - Alpignano - Avigliana -
Azeglio - Barbania - Bardonecchia - Beinasco -
Bibiana - Borgaretto - Borgaro Torinese -
Brandizzo - Bricherasio - Brusasco Cavagnolo -
Bussoleno - Cafasse - Caluso - Cambiano -
Carignano - Carmagnola - Casalborgone -
Cascinè Vica - Caselle Torinese - Caselle
Torinese - Aeroporto - Castellamonte - Cavour - Ceres - Chieri -
Chivasso - Ciriè - Coazze - Collegno - Condove - Corio - Cumiana -
Cuorgnè - Druento - Favria - Foglizzo - Gassino - Giaveno -
Grugliasco - Ivrea - La Loggia - Lanzo Torinese - Leini - Lessolo -
Locana - Luserna S. Giovanni - Mazze - Moncalieri - Moncalieri Ag. A -
Moncalieri Borgo S. Pietro - Montalto Dora - Montanaro - Nichelino -
None - Orbassano - Oulx - Pancalieu - Pavone C.se - Perosa
Argentina - Pianezza - Pinerolo - Pinerolo Ag. A - Pino Torinese -
Piossasco - Piscina - Poirino - Pont C.se - Rivalta di Torino - Rivarolo
C.se - Rivoli - Ronco C.se - S. Ambrogio di Torino - S. Antonino di
Susa - S. Benigno C.se - S. Giorgio C.se - S. Giusto C.se - S. Mauro
Torinese - S. Secondo di Pinerolo - Santena -
Settimo Torinese - Settimo Torinese Ag. A -
Settimo Vittone - Strambino - Susa -
Torre Pellice - Valperga C.se - Venaria -
Verolengo - Vigone - Villafranca P.te - Vinovo -
Vistrorio - Volpiano - Volvera.

Provincia di Vercelli:

Cigliano - Gattinara - Livorno F. -
Saluggia.

Provincia di Novara:

Arona - Biandrate - Borgomanero -
Casale Corte Cerro - Casalino -
Ghemme - Novara - Rongagnano Sesia.

Provincia di Alessandria:

Acqui Terme - Balzola - Casale M.to -
Casale M.to Ag. A - Fubine - Giarole -
Lu M.to - Mirabello M.to - Molare -
Morano Po - Ovada - Vignale - Visone.

Provincia di Asti:

Canelli - Casorzo - Castelnovo D. B. -
Coconato - Montechiaro d'Asti - Montiglio -
Nizza M.to - Viarigi - Villanova d'Asti.

Provincia di Cuneo:

Bagnolo P.te - Barge - Bene Vagienna - Busca -
Carrù - Cavallermaggiore - Cherasco - Dogliani -
Gressano - La Morra - Moretta - Narzole - Ormea -
Paesana - Racconigi - Revello - Sommariva del
Bosco - Venasca - Verzuolo.

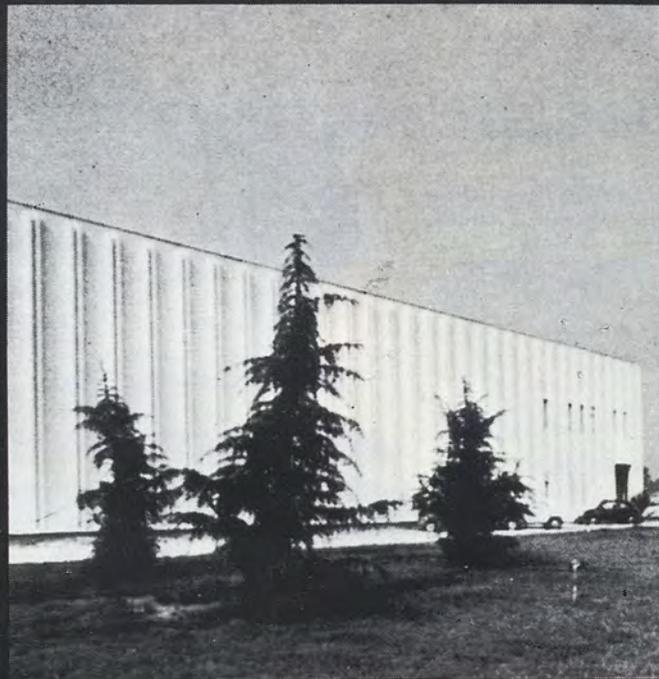
Sportelli stagionali:

Ala di Stura - Ayas Champoluc -
Breuil-Cervinia - Brusson - La Thuile -
Prè St. Didier.

CRT

CASSA DI RISPARMIO DI TORINO
LA BANCA CHE CRESCE PER VOI.

Prefabbricare. Tradurre in economia lo spazio e il tempo.



Unire la conoscenza della realtà e i suoi problemi operativi con la capacità di produrre soluzioni idonee al progettista e al costruttore.

La prefabbricazione può essere considerata la sintesi di questi due punti.

Manufatti prefabbricati in cemento armato normale e precompresso per costruzioni civili, industriali e rurali, scuole, ponti, ...



PREFABBRICATI PRECOMPRESSI VIBRATI IN C.A.

ING. PRUNOTTO S.p.A.

12060 GRINZANE CAVOUR (CN) - PIANA GALLO, 3

IMPRESA COSTRUZIONI

ING. PRUNOTTO S.p.A.

12060 GRINZANE CAVOUR (CN) - PIANA GALLO, 3

La ING. PRUNOTTO S.p.A. realizza e progetta tutto questo, traducendo in realtà pratica e razionale la scelta delle tecnologie più adatte alle esigenze del momento determinate fondamentalmente dall'esperienza.

Ed è sempre l'esperienza, solitamente, la dote che mette in

grado un'impresa di fronteggiare rapidamente ed efficacemente i problemi più difficili ed imprevedibili.

CANDELA

FINANZIAMENTI A MEDIO TERMINE

CENTROUNO



All'industria

per il rinnovo, l'ampliamento
o la costruzione
di impianti industriali

All'esportazione

per lo smobilizzo dei crediti
nascenti da esportazioni
di merci e servizi
e/o lavori all'estero

Al commercio

per l'acquisizione, la costruzione
il rinnovo e l'ampliamento
dei locali e delle attrezzature
necessarie all'esercizio
commerciale

Sconto effetti

per la vendita con riserva
di proprietà e con
pagamento rateale differito
di macchinari nuovi



MEDIOCREDITO PIEMONTESE

**il filo diretto tra il credito a medio termine
e le piccole-medie imprese**

Sede: Piazza Solferino 22 - 10121 Torino
Telefoni: (011) 534.742 - 533.739 - 517.051

SISTEMI TELEFONICI A MISURA D'UTENTE



per: **PICCOLE & MEDIE AZIENDE
INDUSTRIE
VILLE
OSPEDALI
BANCHE
PROFESSIONISTI**

Telefonica Subalpina

DA 35 ANNI È CONSULENZA, PROGETTAZIONE E REALIZZAZIONE

CORSO DUCA DEGLI ABRUZZI 6 - TORINO - TEL. 535.000



ISOLANTI TERMICI



altea



il calore
costa
risparmiare
isolando

- Polistirolo estruso
- Polistirolo espanso
- Polistirolo espanso stampato per termocompressione
- Fibre minerali: feltri e pannelli in lana di vetro. Feltri e pannelli in lana di roccia.
- Poliuretani liquidi da applicare a spruzzo.
- Poliuretani in lastre prodotte in continuo.
- Argilla espansa
- Cartongesso in lastre semplici
- Cartongesso in lastre accoppiate con polistirolo espanso ed estruso.
- Pannelli sandwich con corteccia in acciaio o in alluminio con anima isolante in poliuretano o in polistirolo estruso.
- Sughero autoespanso

STUDI E CONSULENZE SULL'ISOLAMENTO TERMICO SECONDO LA "LEGGE 373"

10129 TORINO - Corso Mediterraneo, 94 - Tel. (011) 596877/599125 - Telex 212051



dal 1938

asfalt - c. c. p. S. p. A.

- COPERTURE IMPERMEABILI
- ASFALTI COMUNI E A FREDDO
- ASFALTI COLORATI
- COSTRUZIONE E PAVIMENTAZIONI:
STRADE - CAMPI SPORTIVI
MARCIAPIEDI E CORTILI
- FORNITURA DI PRODOTTI BITUMINOSI

10154 TORINO - STRADA DI SETTIMO 6 - TEL. (011) 20.11.00 - 20.10.86

**CANALI DI GRONDA IN P. V. C.
LATTONERIA IN PLASTICA
RECINZIONI IN P. V. C.**



GROND PLAST

CASELLE (To) Via Nazario Sauro 12 - Tel. 011/992898

PER SAPERNE DI PIÙ SUL VETRO



PICCO & MARTINI

**CRISTALLI BIANCHI E COLORATI PER EDILIZIA
CRISTALLI ANTIPROIETTILE E ANTISFONDAMENTO
VETRATE ISOLANTI A CAMERA D'ARIA
CRISTALLI RIFLETTENTI ANTISOLARI
PORTE IN CRISTALLO TEMPERATO
SPECCHI PER ARREDAMENTO
CRISTALLI ANTIFUOCO**

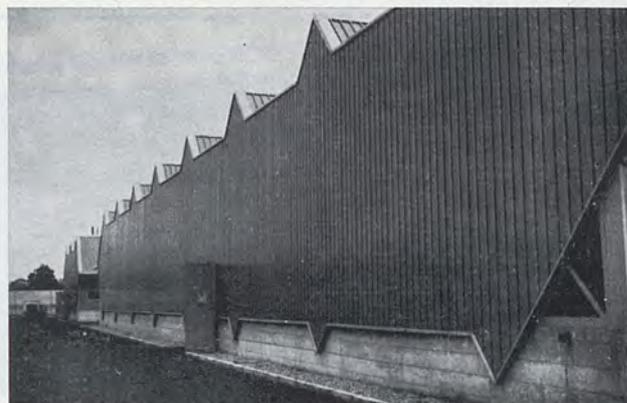
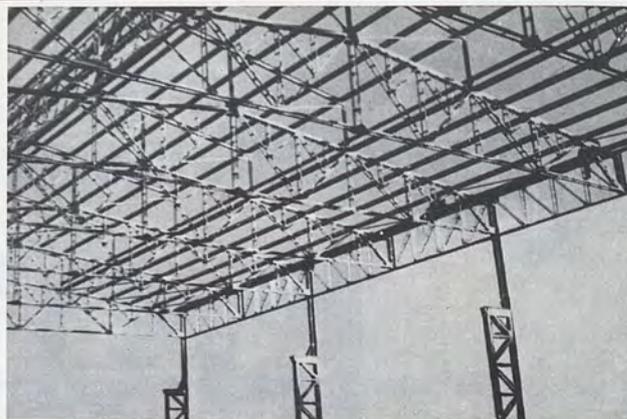
10152 TORINO - VIA PESARO 50 - TEL. 85.05.53 - 85.17.32 (011)

EDIFICI

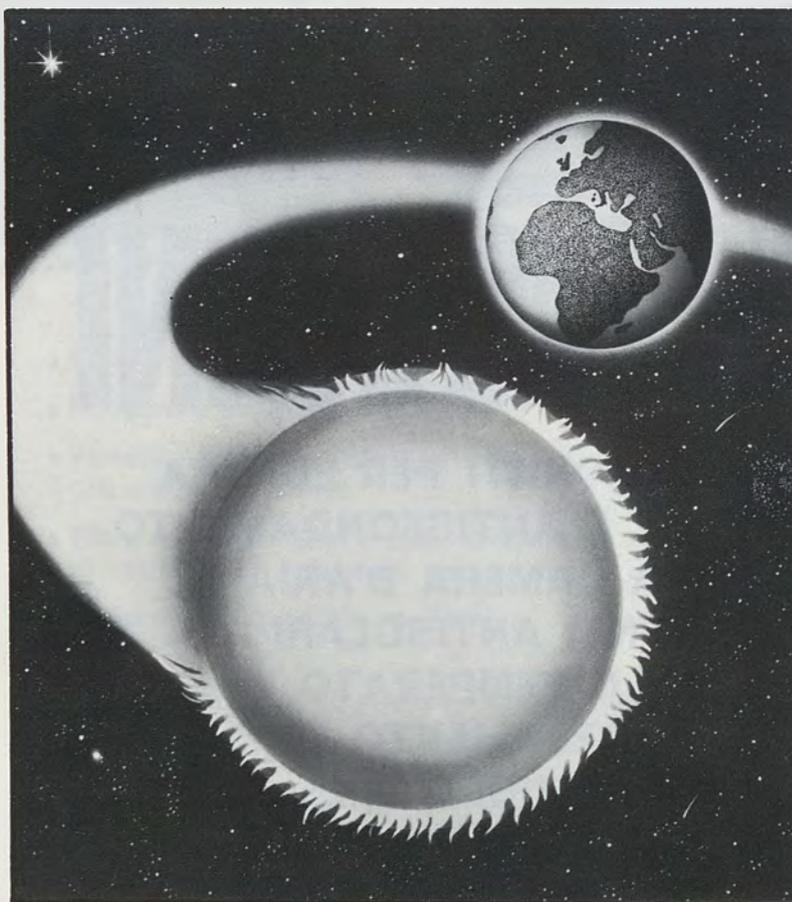
CIVILI - INDUSTRIALI - AGRICOLI

ORTECO

CARPENTERIA METALLICA



Torino - c. M. D'Azeglio 78 - tel. 688792



**Sanpaolo:
la banca nata
nel 1563...**

**Quando il Sole
girava ancora
intorno alla terra.**

SANPAOLO

ISTITUTO BANCARIO
SAN PAOLO DI TORINO

ATTI E RASSEGNA TECNICA

DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO

RIVISTA FONDATA A TORINO NEL 1867

NUOVA SERIE . ANNO XXXVI . NUMERO 6-7 GIUGNO-LUGLIO 1982

SOMMARIO

Il problema della casa nelle aree metropolitane

Il problema della casa nelle aree metropolitane di
FRANCESCO BARRERA e LAURA RICCETTI pag. 247

Atti del Convegno:

Saluto del Sindaco di Torino, Diego Novelli ... » 253

Prima sessione: « La Legge 25: obiettivi e risultati » » 257

Seconda sessione: « Dall'emergenza alla programmazione: La Legge 94 e il regime dei suoli » » 274

Terza sessione: « Il ruolo dell'industria edilizia » . » 288

Quarta sessione: « Le esperienze europee » » 310

Conclusioni dell'Assessore per la Casa del Comune di Torino, MARCELLO VINDIGNI » 340

Elenco dei partecipanti al Convegno » 343

Cenni biografici di relatori e organizzatori » 346

Allegati:

L'architettura italiana dal 1945 ad oggi
di MARIO F. ROGGERO » 350

Le procedure di controllo e la qualificazione delle imprese negli appalti di progettazione e costruzione
di LUIGI PETRANGELI PAPINI » 356

Direttore: Mario Federico Roggero.

Vice Direttore: Roberto Gabetti.

Comitato di redazione: Matteo Andriano, Bruno Astori, Guido Barba Navaretti, Claudio Decker, Marco Filippi, Cristiana Lombardi Sertorio, Vera Comoli Mandracci, Francesco Sibilla.

Redattore capo: Elena Tamagno.

Comitato di amministrazione: Francesco Barrera, Giuseppe Fulcheri, Mario Federico Roggero.

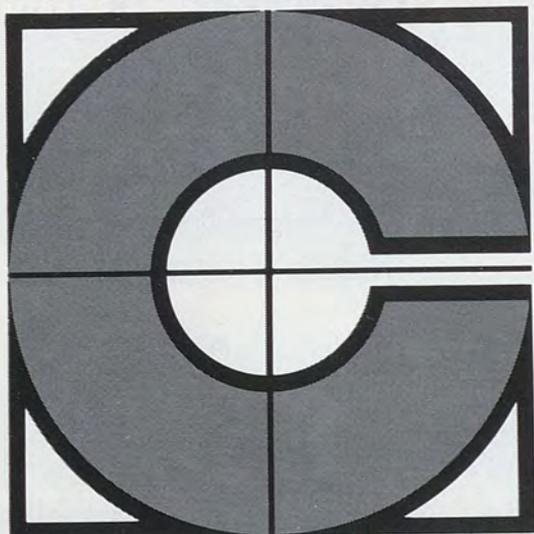
Redazione, segreteria, amministrazione: Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino, via Giolitti, 1 - Torino.

ISSN 0004-7287

Periodico inviato gratuitamente ai Soci della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino.

NELLO SCRIVERE AGLI INSERZIONISTI CITARE QUESTA RIVISTA VII

candellero



parquets

PAVIMENTI DI LEGNO
IN TUTTI I TIPI
ED ESSENZE

Legnami nazionali ed esteri

CANDELLERO PARQUETS - 10067 VIGONE (To) - Via Cavour, 1 - Tel. 011/9809104
Telex 211019 CANDEL



Bordunale & Ellena

BORDUNALE & ELLENA s.n.c.

Impresa restauri e decorazioni

10064 PINEROLO (Torino) - Piazza Marconi 7 - Tel. 0121/39.92

**IL PROBLEMA DELLA CASA NELLE
AREE METROPOLITANE**

INDICE

<i>Il problema della casa nelle aree metropolitane</i> di FRANCESCO BARRERA e LAURA RICCETTI	pag. 247
<i>Atti del Convegno:</i>	
Saluto del Sindaco di Torino, Diego Novelli	» 253
Prima sessione: « La Legge 25: obiettivi e risultati »	» 257
Seconda sessione: « Dall'emergenza alla programmazione: La Legge 94 e il regime dei suoli »	» 274
Terza sessione: « Il ruolo dell'industria edilizia »	» 288
Quarta sessione: « Le esperienze europee »	» 310
Conclusioni dell'Assessore per la Casa del Comune di Torino, MARCELLO VINDIGNI	» 340
<i>Elenco dei partecipanti al Convegno</i>	» 343
<i>Cenni biografici di relatori e organizzatori</i>	» 346
<i>Allegati:</i>	
<i>L'architettura italiana dal 1945 ad oggi</i> di MARIO F. ROGGERO	» 350
<i>Le procedure di controllo e la qualificazione delle imprese negli appalti di progettazione e costruzione</i> di LUIGI PETRANGELI PAPINI	» 356

La raccolta e il coordinamento del materiale relativo al Convegno è stato curato da FRANCESCO BARRERA e LAURA RICCETTI.

La Società degli Ingegneri e degli Architetti pubblica in questo numero doppio della propria rivista gli Atti del Convegno « Il problema della casa nelle aree metropolitane » tenutosi a Torino il 16 e il 17 luglio 1982; il convegno è stato organizzato dal Comune di Torino, con la collaborazione dell'Oikos — Centro internazionale di studio ricerca e documentazione dell'abitare — di Bologna e della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino, con l'intento di contribuire al particolare momento di programmazione legislativa, a livello governativo, sul problema della casa, attraverso il confronto tra i maggiori Comuni sulle esperienze realizzate nell'applicazione della L. 25 al proprio ambito territoriale, e con il dibattito sulle problematiche poste dalla recente L. 94 e sulle norme applicative della stessa.

Il convegno, cui hanno dato la propria partecipazione amministratori, politici, tecnici, imprenditori e forze sindacali, è stato caratterizzato da un dibattito approfondito sui principali temi emersi nelle quattro sessioni di lavoro:

- i criteri di individuazione delle aree metropolitane,*
- i criteri di assegnazione dei fondi stanziati con la L. 94,*
- la necessità di passare da una legislazione di emergenza ad una di programmazione,*
- il ruolo degli imprenditori e dei diversi operatori del settore,*
- il ruolo dell'edilizia nella struttura economica italiana,*
- i problemi connessi all'industrializzazione, con riferimento alla qualità del prodotto edilizio.*

Un particolare spazio è stato dato alla presentazione di alcune significative esperienze europee, illustrate da funzionari dei Dipartimenti per la Casa di Amsterdam, Londra, Parigi.

In concomitanza con il convegno di Torino, a Firenze si svolgeva un incontro tra gli Assessori alla Casa dei comuni italiani; anche in quella occasione si è manifestato lo scontento degli amministratori locali per le attuali misure governative, inadeguate alla soluzione dei gravi problemi della casa, ed è stata istituita una apposita Commissione di coordinamento per la formulazione di proposte specifiche da presentare al Governo.

Alla data in cui presentiamo alla stampa questi Atti, alcune domande hanno già ottenuto prime risposte: il C.E.R., organo preposto alla individuazione delle aree metropolitane al fine della attribuzione dei fondi dell'art. 2 della L. 94, ha assolto il proprio compito adottando una soluzione compromissoria che da un lato istituzionalizza

11 aree metropolitane, alle quali verrà erogato il 74% dei 1400 miliardi previsti, e dall'altro attribuisce il restante 26% ad una « corte » di 25 grandi comuni.

Occorre però garantire una continuità al dibattito che si è innescato, non essendo le norme tecniche di attuazione sufficienti ad esaurire la complessità dei temi sul tappeto, in particolare è necessario definire che cosa siano le aree metropolitane, quali siano le loro caratteristiche di dimensione e di struttura, e quale tipo di governo se ne possa proporre. Il dibattito deve svilupparsi tempestivamente, prima che le nuove realizzazioni permesse dai finanziamenti precedano una corretta programmazione, con ulteriori effetti disgregativi delle strutture urbane. La tematica delle aree metropolitane pone infatti dei problemi qualitativi correlati ad un discorso di programmazione a lungo termine; specie per quanto attiene la ricerca di connessioni e relazioni tra realtà urbanistiche preesistenti spesso tra loro diverse e contraddittorie, e la diffusione dell'effetto-città sul territorio metropolitano. La ricerca di un equilibrio delle condizioni ambientali di vita e di servizi tra tutti i settori dell'area, innesca la problematica relativa al controllo e alla progressiva riduzione del degrado; questo obiettivo va perseguito sia nelle aree centrali urbane, in cui occorre intervenire riducendo nel contempo i processi di terziarizzazione, sia nelle aree periferiche, in cui il problema è quello di evitare ogni tipo di segregazione e annullare gli effetti da quartiere-dormitorio, calibrando le dotazioni di servizi, di verde e di spazi di relazione.

La determinazione della dimensione « minima » dei progetti integrati e l'individuazione di nuovi criteri operativi dei processi di pianificazione, non condizionati da visioni personalistiche, ma dedotti da logiche regionali fondate su approfondite ricerche di carattere sociologico, urbanistico, distributivo, tecnologico, sono problemi di fondo che dovranno affrontare i Comuni, cui proprio la L. 25 e la L. 94 riconoscono la facoltà di articolare gli interventi.

Fondamentale, agli effetti della qualità del prodotto edilizio, sarebbe innescare processi di verifica delle scelte operate nei vari settori; il rimeditare e analizzare i risultati ottenuti, conseguenti alle scelte di base, consentirebbe di usufruire di un cospicuo patrimonio di esperienze il più delle volte abbandonato, essendo la logica operativa indirizzata principalmente da scelte di tipo economico — quantità, velocità di produzione, riduzione dei costi — sotto la spinta di situazioni di emergenza.

Del resto sono anni che si procede con programmi di emergenza, i quali, pur alleviando alcune situazioni contingenti, non hanno portato nel medio-lungo periodo ad

IL PROBLEMA DELLA CASA NELLE AREE METROPOLITANE

alcuna significativa inversione di tendenza, né nei confronti della crisi edilizia, né nei confronti della domanda di abitazioni.

Già si erano individuati, all'inizio degli anni '70, i limiti ormai storici di una politica urbanistica calibrata sull'obiettivo di frenare la speculazione, e perciò solo di tipo vincolistico: si rendeva necessario imboccare una nuova strada, puntando su processi anziché su norme.

Questo indirizzo venne scelto dal Parlamento con le leggi di riforma, dalla L. 865 alla L. 457, che introdussero alcuni importanti elementi innovatori, quali la programmazione temporale degli interventi con i Piani Pluriennali di Attuazione, la tendenza al superamento dei piani particolareggiati e di lottizzazione, la tematica del recupero con la possibilità di inserimento di interventi di edilizia economico-popolare nei centri storici, la normativa riferita a tutta l'edilizia residenziale, non solo pubblica: provvedimenti che avrebbero dovuto rappresentare una svolta decisiva nella politica per la casa.

Purtroppo, come spesso è successo nella storia legislativa italiana (non solo urbanistica) i ritardi accumulati dalle procedure burocratiche e le inadempienze di alcuni Comuni, sono stati l'alibi al vanificarsi dello sforzo, che pure si era fatto con L. 457, nella direzione della programmazione.

La L. 457 è andata invece via via svuotandosi di significato, sia perché non si è provveduto a modificarla in quelle parti che si sono rivelate inadeguate rispetto all'evolversi della situazione, sia perché non si è provveduto ad un consistente rifinanziamento che tenesse conto degli andamenti inflattivi.

E così, ancora una volta, si è tornati a provvedimenti di emergenza, senza incidere sui nodi di fondo della crisi edilizia e della crisi abitativa, tentando semplicemente di arginare una situazione contingente di grande tensione con l'erogazione straordinaria di fondi, tra l'altro considerati insufficienti e comunque non adeguati alle esigenze degli Enti Locali; tutto ciò senza dare delle indicazioni valide sul piano urbanistico, aprendo anzi la strada ad un possibile ulteriore peggioramento della situazione.

Operare in un quadro di emergenza significa spesso realizzare interventi che danno una risposta adeguata solo alla domanda della quantità, a detrimento della qualità globale del prodotto, specie quando una normativa molto vincolante sul piano dei tempi e dei costi di esecuzione comporta delle necessarie schematizzazioni nelle soluzioni proposte; una normativa di programmazione deve al contrario essere aperta alla creazione di una prospettiva, con l'inesco di problematiche e strumenti di conoscenza e di indagine

finalizzati alla progettazione, in un quadro di verifica della rispondenza delle operazioni compiute alle scelte di riferimento operate.

Fondamentale infatti per ottenere una buona qualità del prodotto edilizio è la qualità della progettazione ai suoi vari livelli: tipologico-edilizio, tecnologico, ambientale — molto dello schematismo dei quartieri di nuovo impianto deriva dalla genericità della impostazione urbanistica —; la qualità di progettazione infatti è legata ad una normativa di tipo più esigenziale che tipologico, che consenta la proposizione di concetti abitativi nuovi, derivati da processi di indagine e verifica sull'utenza.

Operare in un quadro di programmazione a lungo termine è anche condizione essenziale per impostare una corretta industrializzazione edilizia; la garanzia della quantità del prodotto, indispensabile per l'innescio di qualsiasi processo industriale, è fondamentale anche per la strutturazione del settore edile.

La sperimentazione di nuove tecnologie e di una vasta gamma di prodotti nuovi offerti dall'industria potrebbe giocare anche a favore della qualità delle realizzazioni, come dimostrano numerosi esempi stranieri, ove il progetto viene valorizzato, anziché mortificato, dall'uso appropriato e inventivo dei componenti forniti dall'industria.

Nel processo di programmazione una componente qualitativa essenziale è sicuramente rappresentata dalle scelte produttive, dalle strutture delle imprese, dai modi di produzione e dall'organizzazione del lavoro e del ciclo; ricordando che l'edilizia rimane un settore produttivo ed economico di grande importanza per il Paese, è necessario avviare un processo di ricomposizione del ruolo dell'industria edilizia.

Tra le varie proposte che vengono da più parti, sembra farsi strada la possibilità di società miste di intervento composte da Enti pubblici, privati, banche, associazioni di categoria, consorzi di imprese di costruzione, in grado di gestire e realizzare interamente il processo produttivo, evitando quindi dispersioni ed inefficienze, conseguenti dall'attuale frammentazione di deleghe, e garantendo un effettivo controllo, per la presenza al proprio interno dell'Ente Pubblico.

Questa proposta, gradita nell'attuale dibattito alle forze sia imprenditoriali sia sindacali, viene indicata come soluzione operativa per i problemi delle aree metropolitane, sia per i nuovi insediamenti che per gli interventi di recupero.

FRANCESCO BARRERA
LAURA RICCETTI



Città di Torino

OIKOS
Centro Internazionale di Studio, Ricerca
e Documentazione dell'Abitare

Società
degli Ingegneri e degli Architetti
in Torino

IL PROBLEMA DELLA CASA NELLE AREE METROPOLITANE

Convegno di studi e dibattiti

Torino 16/17 Luglio 1982

Circolo Eridano, Corso Moncalieri 88



IL PROBLEMA DELLA CASA NELLE CITTA' METROPOLITANE

Programma

Venerdì 16 luglio

Saluto del Sindaco di Torino Diego Novelli

1^a Sessione:

"LA LEGGE 25 OBIETTIVI E RISULTATI"

Presiede: Carlo Federico Grosso
Presidente Commiss. Urban. Com. di Torino

Introduce: Giorgio Trebbi direttore OIKOS
Comunicazioni di Amministratori e Tecnici Comunali

2^a Sessione:

"DALL'EMERGENZA ALLA PROGRAMMAZIONE
LA LEGGE 94 E IL REGIME DEI SUOLI"

Presiede: Enzo Biffi Gentili Vicesindaco di Torino

Introduce: Luigi Rivalta
Assessore alla Regione Piemonte

Tavola rotonda con:
Lucio Libertini (PCI)
Nevol Querci (PSI)
Giovanni Porcellana (DC)

Sabato 17 luglio

3^a Sessione

"IL RUOLO DELL'INDUSTRIA EDILIZIA"

Presiede: Marcello Vindigni Assessore per la casa
Comune di Torino

Introduce: Luigi Petrangeli Papini Direttore ISPREDIL

Interventi di Operatori Economici e Sindacalisti

4^a Sessione

"LE ESPERIENZE EUROPEE"

Presiede: Franco Roccazzella Vicepresidente CIT

Introduce: Mario Roggero
Presidente Soc. Ingegneri e Arch. in Torino

Partecipano: N. Raap - E. Arnoldoussen
Dipartimento Abitazione Amsterdam
Pierre Yves Mauguen
Rappresentante Ministero Environnement
et Cadre de Vie Paris
Len Bennet
Dir. Housing Depart. Greater London Council

Conclusioni dell'Assessore per la Casa Comune di Torino
Marcello Vindigni

Comitato Scientifico:

Mario Roggero
Carlo Novara
Giorgio Trebbi

Comitato Organizzativo:

Francesco Barrera
Alessandra Carini

Aderenti al Convegno:

Regione Piemonte
Comprensorio di Torino
Consorzio Intercomunale Torinese
Istituto Autonomo Case Popolari di Torino
Consorzio Regionale tra gli IACP del Piemonte
Politecnico di Torino
Istituto Nazionale di Urbanistica
Collegio Costruttori
della Provincia di Torino
SUNIA, SICET, UIL Casa,
Federazioni Lavoratori Costruzioni

Nel porgere il saluto della Città, che si è impegnata nell'organizzazione di questo Convegno con l'Oikos e con la Società degli Ingegneri e degli Architetti, vorrei fare alcune brevi considerazioni perché credo che in una riunione come questa non si avverta la necessità di saluti formali.

Partirei dai dati del censimento che hanno evidenziato come il problema della casa si concentri nelle aree metropolitane. Ciò che era nelle intenzioni della legge 25 è stato confermato, direi con una certa evidenza, dalla legge 94. A nostro avviso è però necessario mettere in atto un programma di attuazione della 94 che abbia come punto di partenza un primo bilancio della attuazione della legge 25, che tenga conto dei fenomeni nuovi messi in luce dalle recenti analisi e delle trasformazioni avvenute nella nostra società: la diversa composizione della famiglia, la mobilità, la necessità di qualificare le zone di sviluppo che ridistribuiscono quello che gli urbanisti chiamano « effetto città ». Ecco perché in questa fase è più che mai necessario avere presenti questi fenomeni che possono apparire contraddittori e potrebbero anche suggestionare gli operatori e far pensare che molte cose possano risolversi con il decremento avvenuto nelle grandi città (praticamente tutte, salvo Roma che ha ancora segnato un lieve incremento). Solo a Torino abbiamo registrato una diminuzione di ottantamila abitanti. Questo sarebbe un dato fuorviante perché tutti i grandi problemi nel settore della casa di una area come quella torinese sono più che mai presenti e più che mai esasperati.

Poiché il sistema urbano del nostro Paese si sta stabilizzando, dovremmo avere la tranquillità o almeno la serenità per affrontare i problemi della qualità della vita senza l'angoscia dell'immediato. Purtroppo invece, questa angoscia esiste. Nello scorso decennio si è costruito molto e male, i problemi veri non sono stati risolti, anzi tendono ad aggravarsi. Ad esempio la legge sull'equo canone, sulla base dell'esperienza nostra e non solo nostra, ha favorito enorme i cambiamenti di destinazione d'uso, fenomeno che erode la disponibilità abitativa e costringe gli enti pubblici a ricostruire in continuazione.

Il fenomeno degli sfratti: senza polemiche con chi è delegato dalla legge a decidere questi provvedimenti, possiamo affermare che sono stati concessi con una certa facilità. Deduciamo questa impressione da alcuni dati del CENSIS secondo i quali il 15% degli alloggi, rilasciati a seguito di sfratto, dopo sei mesi sono ancora vuoti; il 15% a livello nazionale ma a Torino questa cifra arriva al 25%.

Potete immaginare, sul piano sociale e dal punto di vista umano, quale trauma ha subito una famiglia che per anni e anni ha abitato in un appartamento, che ha stabilito tutta una serie di relazioni, rapporti, amicizie, conoscenze e che è costretta ad abbandonare, non per morosità, ma perché il legittimo proprietario dell'alloggio intende occuparlo. Ebbene pensate anche quanta amarezza può avvertire chi è stato costretto ad abbandonare la casa nella quale ha vissuto per anni scoprendo che dopo sei mesi o un anno il suo alloggio continua a restare vuoto, non è utilizzato. Le finite locazioni sono una grave minaccia per migliaia di famiglie; a Torino, nel primo trimestre dell'82 le cause di sfratto avviate superano dell'80% quelle avviate nel corrispondente periodo del

1981. Ho detto prima che occorre tener presente ciò che sta accadendo nella nostra società. Le trasformazioni sociali dell'ultimo decennio hanno cambiato profondamente le esigenze abitative.

Le famiglie mononucleari, il bisogno di libertà e di privacy, la mobilità, la stessa deistituzionalizzazione di certi servizi (ad esempio la costituzione di comunità alloggio per handicappati e per certe fasce di emarginati) comportano delle esigenze nuove che solo 10/15 anni fa erano impensabili. Per la nostra città il problema della casa resta grave e pressante come penso in tutte le grandi aree metropolitane. A Torino mancano, ed è un cifra per difetto, 30.000 alloggi per 120.000 persone; una città di 120.000 persone vive cioè in locali degradati.

La legge 25 è stata, a nostro avviso, una prima risposta a questi problemi. Sono stati stanziati 1.400 miliardi. Io mi auguro che nel corso dei lavori di questo convegno si cerchi di analizzare come sono stati spesi, quali problemi hanno dovuto affrontare i Comuni, quale raccordo si è realizzato tra la legge 25 ed il piano decennale, quali opportunità di rinnovamento tecnologico sono state attivate da questo ingente impegno di spesa, in che modo le tipologie adottate hanno risposto alle nuove tendenze e alla nuova domanda abitativa. Tutto questo ci serve nel momento in cui stiamo per partire con l'applicazione della legge 94, che ha rifinanziato di fatto la 25 all'articolo 2, con lo stanziamento di 1.400 miliardi, e sollecita ampi programmi di sperimentazione, destinando 600 miliardi a questo scopo. È un'occasione piuttosto unica nella storia del nostro paese; inoltre consente ai Comuni di avviare estesi programmi di risanamento destinando il 20% dei fondi all'acquisizione di stabili appunto da risanare. Come sapremo utilizzare quest'opportunità? Il Cer, che dovrà ripartire i fondi della 94, intende tener conto dell'esperienza acquisita dai comuni che hanno fatto decollare la 25? Sarà utilizzato il rapporto dei famosi « Generali », quei signori dell'esercito andati in pensione, utilizzati in modo molto intelligente dal Ministro La Malfa, che ogni tanto arrivavano e che hanno fatto un'analisi precisa, dettagliata sull'avanzamento dell'applicazione della 25 nella fase di attuazione della legge? Quale raccordo si può stabilire tra piano decennale e programmi straordinari e che cosa intendono fare al riguardo le Regioni? La legge 25 e soprattutto la 94 aprono dei problemi istituzionali favorendo la formazione di consorzi di comuni per l'attivazione dei fondi. È una strada a nostro avviso obbligata che crea però delle grosse questioni. Nelle città centrali non ci sono più terreni disponibili; a Torino, come annunciato da La Stampa, siamo all'ultima assegnazione. Quale rapporto si pensa dunque che si possa stabilire tra la città cosiddetta centrale e i comuni limitrofi? Le esperienze che abbiamo fatto con la legge 25, soprattutto qui a Torino con il nostro consorzio, possono essere utilizzate e ci possono essere di insegnamento nella fase di dibattito politico che si è aperta per la creazione dell'autorità politica metropolitana (è di questi giorni la notizia che il Ministro degli Interni ha presentato quello che ormai è riconosciuto come il « Rognoni 3 »). Non abbiamo nessun pregiudizio, nessuna preoccupazione per quanto concerne questa riforma istituzionale che prevede tra l'altro ipotesi che possono cambiare radicalmente l'organizzazione istituzionale di grandi aree come quella di Torino.

Vogliamo però che ci sia un quadro di certezza nel quale potersi muovere. Purtroppo si parla della riforma istituzionale dei comuni e delle province da troppo tempo e siamo regolati ancora da leggi che risentono della vecchia impostazione, che era chiaramente

centralista. Si è parlato di decentramento dello Stato sin dai tempi di Camillo Cavour e poi via via, Minghetti, Rattazzi, Crispi, Giolitti il nonno, poi il fascismo e, dopo questo, la prima proposta portava la firma di un Ministro che si chiamava Mario Scelba, per tanti anni Ministro degli Interni, dopodiché si è sempre andati avanti con delle pezze senza avere la forza, il coraggio, la capacità, l'intelligenza, la volontà politica di cambiare questa legge istituzionale.

Noi riteniamo che gli estesi programmi di intervento, per ritornare al nostro tema, possano consentire di ricucire interi pezzi di città e di territorio metropolitano, diffondendo l'effetto città anche alle periferie. Credo che tutta l'esperienza culturale acquisita in questi ultimi trent'anni dall'urbanistica, abbia fatto maturare in ognuno di noi, sia a livello culturale, sia a livello politico, sia a livello amministrativo, la certezza che grandi occasioni come queste offerte dalla 25 e dalla 94 possano servire, non soltanto per dare una risposta a chi è senza casa, ma per ricucire un tessuto, facendo tesoro delle esperienze fatte in altre realtà e in altri paesi. A nostro avviso le realizzazioni della 25 sono già servite, hanno già dato alcuni segnali in questa direzione. La legge 94 può essere utilizzata a questo scopo? Sono interrogativi che noi poniamo.

Altro problema è quello delle aree metropolitane: siamo partiti con 4, poi 5, si è arrivati a 11, adesso corre voce che siano già 24. Ciò significa che anziché impostare seriamente il problema delle aree metropolitane, si è soltanto messo in movimento il solito meccanismo delle clientele e delle pressioni politiche.

La legge 25, la legge 24, la legge Formica, danno significative indicazioni al riguardo. Ecco perché noi diciamo fermamente: — e crediamo di avere tutti i titoli per poterlo fare data la nostra azione di governo negli ultimi 7 anni (abbiamo anche saputo rinunciare quando era necessario e quindi non lo diciamo per difendere degli interessi precostituiti) — no alla polverizzazione. Per fare le case ci vogliono le aree. Bisogna affrontare uno dei problemi più scottanti e più vecchi: quello del regime dei suoli. Circa la rendita parassitaria, — quella rendita che persino un Papa come Pio XII, di cui tutto si poteva dire meno che fosse un rivoluzionario, aveva duramente condannato nel 1942 — abbiamo atteso parecchi anni, ci sono state molte illusioni (chi ha seguito le vicende dell'urbanistica italiana ricorderà i nostri convegni dell'Inu, le speranze che si erano aperte, il convegno famoso di Cagliari, la legge Sullo, ecc.) e ancora siamo al punto di partenza.

Ci troviamo nella condizione di non poter portare a termine determinate operazioni, perché non riusciamo a « chiudere » con i proprietari sulla valutazione del terreno. Abbiamo invece bisogno che il problema del regime dei suoli sia affrontato seriamente una volta per tutte, creando così ampie aree pubbliche nelle zone più calde, dove occorre controllare ed indirizzare lo sviluppo. Al riguardo intendiamo conoscere le esperienze di altri Paesi che sono qui rappresentati, ai quali rivolgiamo in apertura di questo convegno il nostro saluto. Infine un'ultima considerazione: non dobbiamo avere paura di sperimentare tutte quelle soluzioni che possono garantire una maggiore efficienza, una maggiore razionale distribuzione dei servizi, una economicità della loro gestione, una utilizzazione intelligente delle risorse disponibili. Ebbene, su queste cose noi ci siamo intrattenuti la scorsa settimana a Stresa, ad un convegno che aveva come tema centrale quello della cooperazione e dell'integrazione tra aree urbane. Lasciatemelo dire, con amarezza e con sfiducia sulla possibilità di poter affrontare seriamente certi problemi: l'idea che 2 o più città possano incontrarsi, discutere, confrontarsi sulla necessità di raggiungere de-

terminati obiettivi è stata stravolta (ancora ieri ne abbiamo avuto eco in Consiglio Regionale), tante sciocchezze sono state dette e si continuano a dire a questo riguardo (sul gigante a due teste, sulla Los Angeles italiana). Basterebbe invece un minimo di umiltà, prendersi i documenti, leggere cosa è stato detto a Stresa, quali sono gli scopi, quali sono gli obiettivi. Credo che sia necessario discutere e controbattere delle opinioni che non condividiamo, sulla base di quello che è stato detto, non su quello che si è voluto inventare. Tutto questo non ha senso; è fuorviante e dimostra soltanto una non volontà nell'affrontare i problemi. A Stresa noi abbiamo affermato che dobbiamo avere il coraggio e la lealtà politica di rimettere in discussione gli stessi servizi che abbiamo organizzato e che abbiamo creato per vedere in che modo vengono utilizzati, quali sono i loro costi, quali sono i benefici. Rifiutiamo la logica che ci sarebbe un certo prezzo da pagare sull'altare del degrado: abbiamo invece sostenuto e cerchiamo di dimostrare che può esserci sviluppo e crescita civile di un'area metropolitana, che anzi essi possono integrarsi ed esaltarsi a vicenda. Diciamo che rifiutiamo l'equazione secondo la quale sviluppo dei servizi significa, meccanicamente, aumento dei costi e aumento dei costi significa inflazione. Noi riteniamo che attraverso operazioni come quella dell'integrazione, della collaborazione e della cooperazione tra aree urbane, si incentiva la lotta agli sprechi e si possono ottenere delle economie di scala e quindi intervenire anche nella lotta all'inflazione. Voglio infine ringraziare tutti i collaboratori della Amministrazione che hanno lavorato in questi anni, nel difficile settore della casa. Sono quelli più esposti, credetemi, sono i nostri funzionari, i nostri tecnici, i nostri impiegati, i nostri vigili: abbiamo una squadra ormai altamente qualificata, sensibile, intelligente che sa come muoversi nei momenti drammatici, della massima esasperazione, quando il razionale viene sommerso dall'emotività, dalla disperazione. Non vuole essere un ringraziamento formale, credetemi, ma lo dico e lo voglio fare pubblicamente in questa occasione, perché anche questa è una dimostrazione: l'esperienza ci insegna che molte affermazioni, molto spesso, soprattutto in politica, non hanno una corrispondenza. Non basta mettere un Assessore in un posto o nell'altro: gli uomini non sempre possono essere intercambiabili. Noi abbiamo avuto la dimostrazione (voglio darne pubblicamente atto all'assessore arch. Vindigni) di che cosa vuol dire avere un uomo che crede, che ha capacità di lavoro e un impegno costante, che ha, mi consenta l'amico Vindigni, una certa cocciutaggine e una certa caparbia. Se noi oggi abbiamo ottenuto dei risultati nel settore della casa, se siamo riusciti ad essere tempestivi nell'intervento, anche sul piano sociale, lo dobbiamo al lavoro che questa Ripartizione, questo Assessorato, costituito ex-novo dalla nostra Amministrazione, è riuscito a svolgere soprattutto per il lavoro compiuto da tutti i tecnici, da tutti i collaboratori, da tutti gli impiegati, dai vigili, ma soprattutto da chi aveva la massima responsabilità politica e amministrativa, cioè l'arch. Vindigni al quale esprimo il più vivo ringraziamento della Amministrazione Comunale di Torino. A voi tutti l'augurio di un proficuo lavoro e, per coloro che vengono da fuori Torino, di un buon soggiorno nella nostra città.

DIEGO NOVELLI
Sindaco di Torino

I SESSIONE

La Legge 25: Obiettivi e risultati

CARLO FEDERICO GROSSO, presidente della I sessione, illustra brevemente il programma della mattinata e concede la parola al professor Giorgio Trebbi

GIORGIO TREBBI

L'occasione di questo Convegno — indetto dal Comune di Torino con opportuna scelta dei tempi, in quanto l'oggetto della disamina (legge 15 febbraio 1980, n. 25, art. 8) si presta oggi al confronto fra diverse esperienze applicative — permette di affrontare il problema assai avvertito del rapporto diretto fra Stato e grandi Comuni, e favorisce infatti alcune considerazioni di carattere più generale che mi propongo di esprimere in forma sintetica e propositiva.

La legge n. 25, il cui iter è noto — D.L. 505/79 che esce modificato dal Senato e non passa alla Camera; nuovo D.L. 629/79 approvato e convertito — trova ragione in alcune esigenze reali: la proroga degli sfratti, la domanda di forme di assistenza a nuclei familiari a basso reddito assoggettati a rilascio di alloggi occupati, il fabbisogno di alloggi (da acquisire ai Comuni con popolazione superiore ai 350.000 abitanti), urgenza di realizzazione di programmi costruttivi di edilizia residenziale da parte dei grandi Comuni, alcune modifiche al piano decennale.

La legge suscitò critiche in taluni settori in quanto in essa si riteneva d'identificare concorrenzialità alla legge n. 457.

Bisogna tuttavia rilevare che, se gli obiettivi dei due provvedimenti legislativi (legge n. 457 e legge n. 25) sono in parte comuni, essi hanno caratteristiche (e fonti di finanziamento) diverse, essendo il primo orientato ad attuare per bienni il piano decennale della casa — quindi, un programma ordinario esteso a tutto il territorio nazionale — e il secondo un programma straordinario la cui efficacia si fonda non nell'agire su tutto il territorio nazionale, bensì sulle aree di concentrazione del fabbisogno, sia con l'art. 7, scarsamente utilizzato per la mancanza di alloggi sul mercato, che, ancor meglio, con l'art. 8.

Ciò può, dunque, essere letto in definitiva come un rafforzamento della 457, in quanto essa veniva alleggerita di una quota del fabbisogno arretrato e delle insorgenze per sfratto, con poche, ben individuate e rilevanti terapie d'urto nelle zone calde, laddove non si sarebbe potuto intervenire efficacemente all'interno della logica delle assegnazioni a pioggia, propria delle ripartizioni regionali.

Un'ipotesi di collocare l'art. 8 — che costituisce la parte di maggior rilievo della 25, sul quale intendo attirare qui l'attenzione — come modifica integrativa della 457 era di fatto impraticabile all'epoca della sua uscita in quanto modalità, tempi e procedure dovevano rivelarsi le più rapide possibili.

Così l'esonero dell'approvazione regionale è stata ritenuta da alcuni come un tentativo d'eludere la programmazione dell'organo relativo, ma in realtà una volta deciso d'intervenire sulle aree di concentrazione del fabbisogno non restava molto da definire al riguardo in sede regionale, essendo la necessità d'abitazioni nelle grandi città a tutti nota.

Mi pare si possa perciò affermare:

- 1) L'art. 8 della legge 25 corrisponde ad esigenze reali, non coperte dalla 457. Per tale motivo non vi era antitesi fra i due provvedimenti.
- 2) Si sperimentavano procedure semplificate, responsabilizzando le Autonomie locali e il decentramento decisionale e gestionale. Gli esiti sono stati lusinghieri se si considera, ad esempio, che un Comune come Bologna ha terminato la costruzione degli alloggi con alcuni mesi di anticipo rispetto ai tempi stabiliti.
- 3) Si costituiva un parco comunale alloggi con funzioni multiple, di fatto indicate dalla delibera CIPE del 22 febbraio 1980 in relazione:
 - a) alle esigenze di fornire urgentemente alloggi alle persone soggette a sfratto;
 - b) alla rilevanza dell'accrescimento numerico raggiunto dalla popolazione urbanizzata;
 - c) alla concentrazione del fabbisogno arretrato insoddisfatto di alloggi economici;
 - d) alla necessità di disporre di alloggi comunali atti ad ospitare quanti abitano in edifici da risanare o ristrutturare per interventi pubblici.

I grandi Comuni per primi hanno compreso l'utilità dell'art. 8 della legge, con il quale si dava corso per la prima volta a un patrimonio comunale di alloggi, ove la responsabilizzazione attuativa del Programma, affidata ai Comuni stessi, veniva estesa alla gestione del parco alloggi realizzato.

La Delibera CIPE citata, ampliando la proposta iniziale, elencava 28 grandi Comuni, più il Consorzio C.I.M.E.P., come destinatari dei 1000 miliardi disponibili presso la Cassa DD.PP., provenienti dal risparmio postale, e fissava anche l'entità delle ripartizioni.

Tale Delibera era stata poi concepita come sperimentazione di opzionalità nella fase attuativa del programma, dando facoltà di operare mediante appalto-concorso, offerte su repertorio di progetti-tipo ovvero per concessione, a società, imprese di costruzione anche cooperative, o loro consorzi, e consentiva il ricorso alla licitazione privata nel caso in cui i Comuni disponessero dei progetti esecutivi degli alloggi e delle opere di urbanizzazione.

Il Programma costruttivo, composto di una serie di elaborati, diveniva l'elemento tecnico di corrispondenza all'impiego del mutuo concesso, mentre per l'individuazione e acquisizione delle aree, alla

delibera comunale di adozione del programma costruttivo veniva riconosciuta equivalenza alle varianti agli strumenti urbanistici, con possibilità di applicare l'art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni.

Un altro elemento corrispondente sia all'emergenza, sia alle tendenze della cultura urbanistica è rappresentato dall'indicare precedenza agli interventi nelle aree di completamento, operando solo subordinatamente in aree di espansione.

Il programma — si diceva — deve prevedere in linea di massima complessi abitativi per un numero di abitanti non superiore a 3.000 persone, tenendo conto della situazione ambientale dei luoghi e delle abitudini di vita della popolazione locale.

Due erano gli obiettivi di quanto prima espresso: contenere l'entità delle opere di urbanizzazione, realizzando insediamenti in zone servite da opere di urbanizzazione generale (collettore, acquedotto, ecc.) e, almeno in parte, da opere di urbanizzazione secondaria; orientare ad interventi di dimensioni contenute, facendone occasione di ricicatura urbana.

Nessuna antinomia, poi, per quanto riguardava le tipologie degli alloggi circa le quali si dichiarava che dovevano avere le caratteristiche previste per l'edilizia residenziale dall'art. 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457, ed attenersi alle norme tecniche regionali o locali in vigore.

Anche a proposito delle tipologie — come già in fatto di localizzazione degli insediamenti — si richiamava l'attenzione al contenimento dei costi globali degli alloggi, mediante l'osservanza dei limiti di superficie stabiliti in sede regionale in applicazione della 457 e al significativo contenimento delle spese di manutenzione e di gestione degli edifici ponendo particolare cura ai problemi di qualità e di durata dei materiali e alla riduzione dei consumi energetici, possibilmente ricorrendo a fonti energetiche alternative. Ai piani terra degli edifici si chiedeva la previsione, secondo le necessità, di alloggi per anziani e handicappati.

Infine, erano ammessi interventi, non solo ex novo, ma anche di recupero di edifici esistenti, ove questo ovviamente non provocasse dilazione nei tempi previsti per i lavori.

Da tutto ciò si possono trarre altre 4 constatazioni:

- 4) l'applicazione della legge lasciava possibilità di scelta delle forme di aggiudicazione dei lavori, offrendo tuttavia l'occasione per sperimentare il sistema della concessione che, infatti, ha avuto larghissima applicazione;
- 5) l'equivalenza alle varianti agli strumenti urbanistici, conferita dalla delibera comunale di adozione del programma costruttivo, da un lato rendeva immediatamente operanti le scelte, dall'altro si fondava sul convincimento, purtroppo attendibile, della inadeguatezza degli strumenti urbanistici disponibili, quasi mai adeguati alle necessità, o addirittura assenti, e perciò inefficaci, specie in alcuni grandi Comuni dell'Italia centro-meridionale.

La critica che da talune parti è stata mossa a questa procedura, letta come azione di scardinamen-

to della programmazione urbanistica, andava rivolta alla programmazione teorica e astratta propria di certa visione municipalistica che, ad una dimensione assurda perché elefantica degli anni '50, aveva sostituito una continenza così accentuata da non permettere nemmeno ai comuni stessi di realizzare poco di più di un migliaio di alloggi;

- 6) il contenimento dell'espansione urbana è presente nella delibera CIPE ed è stata appena descritta. Tuttavia, non si è voluto anche in questo caso procedere in modo assiomatico, tant'è vero che, ove esistevano programmi pronti per realizzare interi quartieri — come a Roma, con il caso di Tor Bellamonaca — è stato possibile attuarli integrando le risorse della 25 con altri fondi già ottenuti.

Questo del rispetto delle condizioni proprie di ciascuna situazione comunale o intercomunale è stato un ulteriore contributo all'autonomia delle decisioni locali, senza generalizzare, passando sopra a oggettive diversità consistenti;

- 7) il caso della estensione degli interventi a Consorzi di Comuni, limitrofi al principale, ha favorito la costituzione di tali forme associative con sperimentazioni coordinate di interventi non più restringibili ad un perimetro amministrativo ristretto, con vantaggio di tutti in quanto il dimensionamento del fabbisogno doveva inglobare anche la domanda dei Comuni associati.

In questa direzione il Comune di Torino ha compiuto un'esperienza di notevole interesse, dandosi strutture di coordinamento, opportunamente elementari, e preparandosi in tal modo ad affrontare adeguatamente ulteriori programmi per le aree metropolitane, quali infatti ha previsto la successiva legge 94;

- 8) recupero edilizio e nuova edificazione potevano convivere, a patto di darsi tempi e costi praticabili. Nessun impedimento, inoltre, ad integrare da parte dei Comuni, i fondi della 25 con fondi propri.

Veniva con ciò conseguito un interessante chiarimento: doversi intendere il limite di costo come riferito al finanziato per intervento pubblico.

Sullo svolgimento del Programma, che oggi vede la sua conclusione anche a Torino con la realizzazione dei nuovi 2.500 alloggi si sono avute due interessanti innovazioni:

La prima è costituita dal ruolo, non ufficializzato, di coordinatori che hanno operato secondo forme collaborative adatte alle diverse situazioni.

La seconda, dal ruolo assunto dagli Esperti Ispettori del Ministero del Bilancio, che hanno tenuto aggiornato il quadro progressivo dei lavori e fornito alla Cassa DD.PP. gli elementi costitutivi dello stato di avanzamento del Programma.

In base all'ultimo Rapporto formulato al dicembre 1981, risultavano alcuni dati interessanti, raccolti con omogenea metodologia, in ordinazione all'attuazione dell'art. 8.

Dei 26.950 alloggi previsti dalla somma dei Programmi costruttivi presentati, 26.094 erano di nuova

costruzione, 856 da ottenere mediante risanamento di edifici esistenti.

A causa dell'elevato incremento dei costi e di difficoltà varie il Programma ha subito una diminuzione di alloggi di 934, restando perciò al disopra dei 26.000 preventivati a fronte dei 1000 miliardi stanziati.

La variazione è stata perciò del 3,5% in meno. Si è verificato anche il caso di Ancona che ha costruito più alloggi di quelli preventivati (273 contro 269).

Per completare il Programma gli accertamenti hanno dimostrato la necessità di un finanziamento suppletivo di circa 320 miliardi, inspiegabilmente negato e ignorato dalla legge 94.

Gli Esperti-Ispettori hanno comunicato ufficialmente che:

n° 636 alloggi sono stati ultimati entro il 2° semestre 1981;

n° 5.238 alloggi sono stati ultimati entro il 1° semestre 1982;

n° 12.363 alloggi saranno ultimati entro il 2° semestre 1982;

n° 2.152 alloggi saranno ultimati entro il 1° semestre 1983;

n° 5.627 alloggi saranno ultimati entro il 2° semestre 1983.

Occorre precisare che i ritardi interessano soprattutto i Comuni dell'Italia Centro-meridionale.

A Napoli, per esempio, ad una iniziale impropria scelta di aree si è aggiunta la necessità di rendere tutti i progetti adeguati alla resistenza ad azioni sismiche. Analogo problema di ordine sismico si è presentato a Campobasso.

Drammatica la situazione a Palermo dove non si è riusciti ad avviare se non il 3% del Programma.

La Cassa DD.PP., al fine di non pervenire a ritardi esecutivi aveva autorizzato ad eventuali riduzioni dei Programmi costruttivi presentati, come a dire di non realizzare uno o più edifici previsti, ma di eseguire la costruzione degli altri, non potendosi valicare con finanziamenti della Cassa stessa, gli importi assegnati a ciascun Comune o Consorzio di Comuni.

Sui costi — fermo restando quanto in precedenza affermato sui limiti di ammissibilità e sulla possibilità d'integrazione da parte dei Comuni stessi — si sono registrati alcuni sbalzi molto sensibili.

Si va dai minimi di Bologna (L. 245.000 il mq) ai massimi di Bolzano (L. 700.000 il mq) con quote intermedie (L. 440.000 a Venezia, L. 435.000 a Reggio Calabria).

Queste differenze si spiegano in ragione dei ritardi di partenza e, infatti, Bologna che è partita subito e ha concluso prima delle scadenze ha rispettato i costi, per la verità, molto bassi.

Singolare la differenza fra gli stessi Comuni del C.I.M.E.P. (da L. 240.000 il mq a L. 430.000).

Va ricordato che la Delibera CIPE prevedeva l'accantonamento del 15% per far fronte alla revisione prezzi ed imprevisti, aliquota che si è dimostrata largamente insufficiente.

Purtroppo il riconoscimento ufficiale dei costi ammessi, mediante Decreto del Ministro dei LL.PP., ha una periodicità non regolare, ma d'altra parte una periodicità a scadenze ravvicinate indurrebbe una

rincorsa degli interessi alla scadenza immediatamente successiva.

Un sistema automatico di indicizzazione potrebbe apparire idoneo, ma impedirebbe comunque di predisporre preventivi attendibili.

Sulla base delle esperienze compiute dalla Legge 25, art. 8, il Centro studi OIKOS ha compiuto una interessante consulenza tecnica al Commissariato Straordinario di Governo nelle aree terremotate.

In accordo con la Cassa DD.PP. sono state raccolte tutte le indicazioni utili emerse dall'applicazione della legge 25, art. 8, affinché se ne potesse tener conto nell'attuazione del Programma varato in favore dei Comuni colpiti da sisma.

Occorreva tener presente che la situazione di tali Comuni, anche dal punto di vista delle strutture tecniche, era di gran lunga lontana da quella esistente nei grandi Comuni beneficiari della Legge 25.

Tenuto conto di tutte le circostanze, l'Ordinanza Commissariale n. 323 del 16 giugno 1981, era accompagnata dal fac-simile del Programma Costruttivo, dalle minute-tipo di tutte le delibere comunali da assumere, dai testi-tipo di concessione, ecc.

Le modalità relative ai costi prevedevano un costo base di costruzione calcolato in ragione di quanto previsto per le Regioni Campania e Basilicata (D.M. 24.3.1981) con le maggiorazioni ammesse dal Decreto stesso e le aliquote aggiuntive per condizioni di particolari difficoltà di trasporti e di lavoro nelle aree terremotate.

Inoltre, pur con un accantonamento obbligatorio del 20% per revisione prezzi ed imprevisti — veniva concessa un'anticipazione del 50% vincolata a fidejussione bancaria e, a 50% di lavori eseguiti, una seconda anticipazione di un ulteriore 25%, riducendo in tal modo la revisione prezzi al solo importo percentuale non anticipato.

La legge 25 art. 8 ha suggerito molte altre indicazioni introdotte, fra le quali il premio di acceleramento, applicabile nel caso di anticipata consegna dei lavori ultimati, calcolato in modo da non rendere appetibile il protrarsi dei lavori stessi.

Altri elementi utili:

- a) le ripartizioni percentuali (impianto cantiere e fondazioni 15%, strutture in elevazione 30-60% a seconda dei sistemi adottati, impianti e finiture 20-50% a seconda dei sistemi adottati, collaudo 5%);
- b) gli elementi di costo più rappresentativi (manodopera 40%, suddivisione per materiali raggruppati in 7 categorie 44%, trasporti 6%, noli 10%);
- c) la formazione della squadra tipo composta di 7 unità (2 operai specializzati, 2 operai qualificati, 3 manovali specializzati).

Si è voluto con ciò portare avanti l'esperienza della Legge 25 per preparare tempestivamente informazioni desunte da una sperimentazione eccezionale consentita dai poteri straordinari del Commissario di Governo, al fine di renderle disponibili ai Comuni per i compiti a venire.

Non sono stati utilizzati, perché non ancora messi a punto in modo convincente e adeguato, metodi di controllo della qualità, sia per la 25 che per l'ordinanza 323 citata.

Eppure la qualità resta la grande ignorata dallo Stato, dagli Organi di governo regionale e dalle Amministrazioni locali, senza che ciò voglia dire disinteresse. Nel caso della 25 la qualità è rimasta affidata alla sensibilità degli Assessori, alle segnalazioni dei Consulenti, ma in modo empirico e, spesso, temporaneo.

Questo è un problema che investe anche la 457 ove, nonostante i numerosissimi controlli amministrativi, tecnici, parametrici, legali, non trova posto una verifica di cosa un ingranaggio, fatto di passaggi e intrecci, alla fine produca.

Naturalmente si tratta d'individuare requisiti prestatzionali e metodi di rilevazione e controllo efficaci. Ciò, in ultima istanza, corrisponde alla valutazione del risultato, cioè se il pubblico denaro sia stato speso bene o male.

Purtroppo un organico provvedimento predisposto con la Cassa DD.PP. per istituire il ruolo dei grandi Comuni come urbanizzatori di aree non ha trovato in sede politica centrale i consensi che avrebbe dovuto riscuotere; cosicché gli è stato preferito un testo generico che regala soldi, senza gli agili meccanismi che gli studiosi avevano messo a punto sempre in derivazione della 25.

È vero, la 94 stanziava 1400 miliardi per le aree metropolitane (tutte da definire perché la legislazione italiana non precisa cosa si debba intendere con questo titolo) e pare voler proseguire l'esperienza della 25, aggravando i tempi perché viene aggiunto il passaggio attraverso le regioni, e ignorando quanto è stato costruito pazientemente e silenziosamente nel merito in materia di procedure. Preme qui, non tanto esaltare una legge che pure ha avuto un peso importante, ma esaltare la maturità dei grandi Comuni a gestire direttamente programmi di edilizia pubblica, al di là di ogni schematismo mentale e dell'immobilità dei dogmatismi di quanti si ritengono — ma non lo sono — addetti ai lavori.

CARLO NOVARA

1. LA SITUAZIONE ABITATIVA TORINESE

In questi ultimi anni il problema della casa ha assunto una gravità tale da imporsi prioritariamente all'attenzione dell'opinione pubblica, delle forze politiche, economiche e sociali specialmente per quanto riguarda la situazione abitativa nei grandi e medi centri urbani ove risulta particolarmente difficile, se non impossibile, ai cittadini reperire abitazioni disponibili.

Nella città di Torino la situazione presenta aspetti simili a quella di gran parte di altri grandi centri con l'aggravante determinata dalla prevalenza di una popolazione operaia a reddito medio-basso e dagli effetti delle passate massicce immigrazioni.

Le cause delle carenze abitative sono molteplici e derivano essenzialmente da:

- una grave crisi del settore edilizio per cui la produzione di nuove abitazioni è calata paurosamente, toccando minimi inferiori non solo ai livelli

europei (7-8 nuove abitazioni annuali ogni 1000 abitanti) ma anche a quelli medi nazionali (4 nuove abitazioni ogni 1000 abitanti);

- un contemporaneo forte aumento dei costi di produzione delle nuove abitazioni ed un parallelo notevolissimo incremento dei prezzi di mercato delle abitazioni esistenti;
- una sopravvenuta tendenza alla terziarizzazione del patrimonio abitativo specie nelle zone centrali ove la proprietà tende a destinare gli alloggi disponibili ad usi più redditizi sganciati dal vincolo dell'equo canone;
- una tendenza della proprietà a mantenere vuoti gli alloggi resisi liberi in vista di eventuali prossime vendite a prezzi superiori del 30-40% a quelli degli alloggi occupati;
- la prospettiva di un prossimo massiccio numero di sfratti che potrebbero colpire nell'immediato futuro circa 20.000 famiglie, in aggiunta alle 5.500 per cui è già stata fissata la data di rilascio degli alloggi ed alle 1.700 per cui è pendente la causa di sfratto;
- l'esistenza di un elevato numero di alloggi degradati il cui risanamento presenta gravissime difficoltà sia per l'inerzia dei proprietari privati sia per l'insufficienza delle risorse finanziarie e degli strumenti di acquisizione posti a disposizione degli Enti Pubblici operanti nel settore.

Le risultanze del recente censimento, che riportano, per una popolazione di 1.086.727 abitanti, compresi in 415.439 famiglie, l'esistenza di 1.365.644 stanze comprese in 444.726 alloggi, sembrerebbero dimostrare una disponibilità teorica di abitazioni quasi ottimale; ma la realtà è ben diversa se si tiene conto che 8.449 famiglie sono costrette alla coabitazione e che ben 28.297 alloggi risultano non occupati (probabilmente costituiti per una metà da seconde abitazioni e per l'altra metà effettivamente sfitti).

Inoltre occorre tener presente che le abitazioni degradate ammontano a circa 50.000 unità di cui 45.000 occupate da circa 150.000 persone.

2. GLI INTERVENTI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA REALIZZATI ED IN CORSO DI ATTUAZIONE

L'Amministrazione Comunale ha posto, nel recente passato, particolare attenzione al problema della casa proponendosi l'obiettivo di facilitare l'accesso alla casa delle categorie più deboli, di risanare il patrimonio abitativo a partire da quello pubblico, e di impedire che l'esecuzione degli sfratti risultasse un evento drammatico per centinaia di famiglie.

Il programma decennale previsto dalla Legge 457/78 ha purtroppo dato risultati inferiori al previsto anche se la Regione Piemonte ed il Comune di Torino sono stati tra i pochi Enti ad utilizzare tempestivamente i fondi loro attribuiti.

Coi fondi prima della Legge 513/77 e poi della Legge 457/78 sono stati realizzati dal 1975 in poi n. 4.400 alloggi a cura del Comune a dello I.A.C.P.

Nello stesso periodo e con gli stessi fondi i predetti Enti hanno risanato 2.729 alloggi tra cui interi quartieri di alloggi popolari.

Inoltre sono stati impiegati oltre 10 miliardi per interventi di manutenzione straordinaria nei soli fabbricati comunali di più antica costruzione.

In attuazione del titolo IV della Legge 457/78 sono state individuate nel territorio cittadino le zone di recupero: in tali zone sono comprese circa 90.000 camere di edilizia degradata su un totale di patrimonio degradato di oltre 150.000 camere.

All'interno di tali zone sono stati già individuati i primi 28 Piani di Recupero la cui attuazione dovrebbe comportare operazioni di risanamento per circa 12.000 abitanti insediabili.

Nell'ambito di tali strumenti urbanistici sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione da parte del Comune, dello I.A.C.P. e di Consorzi di Imprese, interventi di recupero interessanti 1.640 alloggi per complessivi 4.450 vani.

In attuazione dell'art. 3 della Legge regionale n. 76/1979 è stato recentemente approvato un Piano Complessivo di Intervento che prevede massicce operazioni di edilizia sovvenzionata ed agevolata per la ristrutturazione edilizia ed urbanistica, il restauro conservativo e la manutenzione straordinaria in 163 stabili di proprietà pubblica e privata per circa 45.000 vani con una spesa presunta di circa 160 miliardi in lire 1981.

3. IL PROGRAMMA STRAORDINARIO DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA DI CUI ALLA LEGGE 15.2.1980 N. 25 - ARTT. 7 ED 8

La legge n. 25 del 15.2.1980 prevedeva:

- la dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili destinati ad abitazione fino al 30.6.1980;
- l'acquisto, da parte dei Comuni con popolazione superiore ai 350.000 abitanti, di alloggi già costruiti od in corso di costruzione per fronteggiare i più immediati fabbisogni abitativi, destinando a tale scopo un finanziamento di 44 miliardi a favore del Comune di Torino;
- la costruzione da parte dei Comuni o di Consorzi di Comuni di nuove abitazioni mediante Programmi costruttivi straordinari finanziati con mutui della Cassa Depositi e Prestiti.

Con deliberazione del C.I.P.E. in data 22.2.1980 venivano precisate le modalità attuative degli interventi ed assegnati al Comune di Torino finanziamenti per complessivi 85 miliardi, successivamente integrati da parte dell'Amministrazione Comunale con altri 38 miliardi.

Il costo complessivo degli interventi è risultato pertanto di 123 miliardi.

In osservanza delle disposizioni legislative l'Amministrazione Comunale procedeva pertanto in una duplice direzione volta sia al reperimento di abitazioni libere da acquisire, anche nei Comuni limitrofi in accordo con le Amministrazioni interessate, sia

alla sollecita formazione del Programma Costruttivo previsto dalla deliberazione del C.I.P.E.

A tal fine il Comune di Torino, non disponendo nel territorio urbano di aree per i nuovi insediamenti, prendeva immediati accordi con i Comuni del Consorzio Intercomunale Torinese C.I.T., nel frattempo costituito, per l'individuazione, nei territori di questi ultimi, delle aree occorrenti alla realizzazione del Programma Straordinario.

Sotto il coordinamento del Comitato Comprensoriale di Torino venivano così individuate le aree edificabili nei Comuni di Alpignano, Beinasco, Collegno, Grugliasco, Nichelino, Orbassano, Piossasco, Rivalta, Rivoli, San Mauro Torinese e Settimo Torinese.

In collegamento e con la fattiva collaborazione dei predetti Comuni il Civico Ufficio Tecnico allestiva gli elaborati tecnici prescritti per la presentazione dei medesimi al C.E.R. ed alla Cassa Depositi e Prestiti che in data 19.5.1980, prot. 37656, notificava l'assegnazione di 11 mutui per complessivi 85 miliardi.

Nel frattempo i Comuni avevano assunto, nell'aprile 1980, le deliberazioni di definitiva individuazione e di occupazione d'urgenza delle aree.

Contemporaneamente si svolgevano periodiche riunioni tra amministratori e funzionari del Comune di Torino e dei Comuni sedi di intervento per concordare lo schema delle Convenzioni per disciplinare i rapporti tra la Città ed i Comuni, nelle more dell'entrata in funzione del precitato Consorzio.

Per rispettare i termini oltremodo brevi imposti dalla deliberazione del C.I.P.E. per l'affidamento e l'inizio dei lavori la Civica Amministrazione decideva di avvalersi del sistema della concessione.

Con deliberazione del Consiglio Comunale in data 4.11.1980 veniva approvato l'affidamento in concessione alle singole Imprese dei vari lotti.

Successivamente veniva fissato un calendario di periodiche riunioni tra amministratori e tecnici della Città di Torino e dei Comuni interessati, le Imprese Concessionarie ed i relativi progettisti al fine di coordinare, con l'intervento del Prof. Mario F. Roggero, le varie fasi progettuali ed uniformare gli indirizzi e gli obiettivi.

Come previsto dallo schema di Convenzione i progetti sono stati presentati, entro il 9.12.1980, al Civico Ufficio Tecnico che ha successivamente provveduto a verificarne la conformità alla Convenzione ed alle prescrizioni tecniche.

Contemporaneamente venivano conclusi gli accordi coi Comuni sedi degli interventi e definiti gli schemi delle relative Convenzioni. Inoltre, i vari Comuni che avevano già ottenuto la disponibilità delle aree provvedevano a consegnare le aree stesse alla Città ed a rilasciare le concessioni edilizie.

- È stato così possibile sottoporre al Consiglio Comunale nella seduta del 21 dicembre 1980: n° 26 deliberazioni di approvazione dei progetti; n° 11 deliberazioni di approvazione delle convenzioni da stipulare tra Città e Comuni.

Ottenute tali approvazioni si è provveduto, in data 22.12.1980, e perciò entro il termine utile, alla consegna dei lavori alle varie Imprese.

Il quadro degli alloggi acquistati ed in corso di costruzione nei vari Comuni dell'area metropolitana torinese risulta dal seguente prospetto riepilogativo:

COMUNE	ALLOGGI	
	Acquistati (art. 7)	in costruzione (art. 8)
Alpignano		96
Beinasco		210
Brandizzo	8	
Bruino	6	
Chieri	131	
Ciriè	16	
Collegno	24	657
Grugliasco		432
Leini	16	
Montanaro	13	
Nichelino		350
Orbassano		54
Piovasasco		80
Poirino	54	
Rivalta		60
Rivoli		85
S. Mauro		150
Settimo		372
Vinovo	45	
Volpiano	41	
Nei vari comuni	354	2.546
TORINO	263	—
	617	2.546

per un totale quindi di 3.163 alloggi.

Contemporaneamente alla realizzazione dei nuovi alloggi si è proceduto direttamente, o con l'intervento dei Comuni interessati, alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria necessarie per l'abitabilità degli alloggi stessi.

Ad oggi tutte le famiglie partecipanti al bando per l'assegnazione degli alloggi acquistati ai sensi dell'art. 7 sono state sistemate; mentre sono state avviate nel mese scorso di maggio le operazioni di consegna di 860 alloggi costruiti ai sensi dell'art. 8. I rimanenti alloggi saranno consegnabili entro il prossimo autunno.

Per quanto riguarda l'individuazione dei medesimi si è provveduto in base a bandi Comunali o del Consorzio Intercomunale assegnando, come previsto dalla deliberazione del C.I.P.E., i nuovi alloggi a famiglie colpite da provvedimenti di rilascio delle precedenti abitazioni (65%); a famiglie di nuova formazione (25%); a occupanti di alloggi da assoggettare ad interventi di recupero edilizio (8%) ed a famiglie per le quali ricorrano le condizioni previste dall'art. 2 del D.P.R. 30.12.1972 n° 1035 (casi sociali: 2%).

Da quanto sopra esposto risulta evidente che la formazione e la realizzazione dell'ambizioso Programma Costruttivo, ora in fase conclusiva, con risultati così eccezionali che hanno permesso di conseguire,

nel breve termine di due anni, dal maggio 1980 (data di assegnazione dei fondi) al maggio 1982 (data delle prime consegne degli alloggi agli assegnatari), il pieno raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla Legge 25/80.

Tali risultati sono stati ottenuti anche grazie a forme collaborative che sono andate al di là delle strette competenze istituzionali e che hanno coinvolto nell'operazione amministratori e tecnici delle Città e dei Comuni sedi d'interventi, progettisti, Imprese esecutrici ed Aziende erogatrici dei pubblici servizi.

Questo modo di procedere è stato imposto dalla situazione di emergenza e dai brevissimi tempi attuativi dell'operazione: per i futuri interventi, sarebbe opportuna l'azione coordinatrice di un Ente operativo ufficialmente preposto allo scopo nell'ambito della gestione del territorio metropolitano.

4. CONSIDERAZIONI TECNICHE ED ECONOMICHE

4.1. Le tipologie edilizie

Per la definizione delle tipologie edilizie sono state osservate le indicazioni contenute nella deliberazione del C.I.P.E. e le prescrizioni della legge 457/78 ponendo particolare attenzione al contenimento dei costi di costruzione, delle spese di manutenzione e gestione degli edifici nonchè alla riduzione dei consumi energetici.

In sede di formazione del Programma Costruttivo, con la scorta di dati statistici sulla composizione media dei nuclei familiari torinesi e di quelli forniti dai Comuni sedi di interventi, sono stati definiti i fabbisogni abitativi medi e conseguentemente le tipologie edilizie degli alloggi da costruire.

Sono stati previsti 4 tipi di alloggi così composti:

Alloggi di tipo A:

superficie utile di mq 45 ÷ 46, comprendenti camera da letto, soggiorno ingresso cucinino e bagno: n° 639 pari al 25% del totale;

Alloggi di tipo B:

superficie utile di circa mq 70, comprendenti 2 camere da letto, soggiorno, ingresso, cucinino e bagno: n° 1167 pari al 46% del totale;

Alloggi di tipo C:

superficie utile di circa mq 95, comprendenti 3 camere da letto, soggiorno, ingresso, cucinino e bagno: n° 698 pari al 27% del totale;

Alloggi di tipo D:

superficie utile di circa mq 110, comprendenti 4 camere da letto, soggiorno, ingresso, cucinino, bagno e secondo servizio: n° 42 pari al 2% del totale.

In parte degli alloggi l'ingresso è stato sostituito da un soggiorno passante ed in altri il cucinino è stato sostituito da angolo di cottura.

Inoltre, già nel corso della progettazione a cura delle Imprese assegnatarie di concessione, si erano imposte norme affinché in tutti i fabbricati vi fosse una riserva di alloggi accessibili senza barriere architettoniche.



Alpignano



Alpignano



Beinasco



Beinasco



Collegno



Collegno



Grugliasco



Nichelino



Orbassano



Orbassano



Piovasco



Rivalta



Rivoli



San Mauro



Settimo



Settimo

Si sono potuti studiare, con la collaborazione dei professionisti incaricati della progettazione, alcuni progetti-pilota, con completa accessibilità.

In questi casi, la tipologia edilizia è quella della casa a più piani; a ciascun piano la distribuzione agli alloggi avviene per mezzo di un corridoio centrale.

Questi progetti-pilota sono in corso di ultimazione nei due poli opposti della Città di Torino, e precisamente nel Comune di Settimo Torinese un edificio a 6 piani fuori terra per complessivi 84 alloggi, e nel Comune di Nichelino tre edifici a 7 piani fuori terra, per complessivi 210 alloggi.

Altri alloggi senza barriere sono ultimati o in ultimazione in ogni Comune ubicandoli nei piani rialzati e rendendoli accessibili con apposite rampe.

Complessivamente quindi il Programma costruttivo comprende la realizzazione di ben 376 alloggi (pari al 15% dell'intero programma), accessibili a persone handicappate.

In sede attuativa le previsioni del programma costruttivo sono state perfettamente rispettate e le scelte operate hanno dimostrato una buona rispondenza alle effettive necessità abitative riscontrate in sede di assegnazione degli alloggi.

4.2. Procedimenti costruttivi

In relazione ai tempi di realizzazione particolarmente brevi imposti dalla deliberazione del C.I.P.E. si è favorito il ricorso, nella scelta dei procedimenti costruttivi, a sistemi di prefabbricazione ed industrializzazione.

Varie imprese hanno modificato i propri procedimenti costruttivi con rinnovamenti tecnologici volti a sostituire i precedenti sistemi tradizionali in sistemi di industrializzazione e di prefabbricazione.

In definitiva i procedimenti costruttivi adottati comprendono:

- sistemi tradizionali;
- sistemi tradizionali con parti prefabbricate od industrializzate;
- sistemi di prefabbricazione pesante a pannelli;
- sistemi di prefabbricazione pesante ad elementi tridimensionali;
- sistemi industrializzati a tunnel;
- sistemi industrializzati a *banches e tables*.

4.3. Costi di costruzione

Per quanto riguarda i costi di costruzione non vi sono state differenziazioni in ordine ai diversi sistemi costruttivi adottati.

I prezzi unitari a superficie complessiva sono stati previsti, in sede di allestimento dello schema di Convenzione di affidamento, come segue:

Alloggi di tipo A	L. 389.200/mq
Alloggi di tipo B	L. 375.300/mq
Alloggi di tipo C e D	L. 361.400/mq

Poiché, a base di Convenzione la superficie complessiva è stata definita pari alla superficie utile degli alloggi aumentata forfettariamente del 20% (per cantine, logge e parti comuni) il costo delle varie unità immobiliari è risultato il seguente:

Alloggi di tipo A:

$$\text{mq } 46 \times 1,20 = \text{mq } 55,20 \times \text{L. } 389.200 = \text{L. } 21.483.840$$

Alloggi di tipo B:

$$\text{mq } 70 \times 1,20 = \text{mq } 84 \times \text{L. } 375.300 = \text{L. } 31.525.200$$

Alloggi di tipo C:

$$\text{mq } 95 \times 1,20 = \text{mq } 114 \times \text{L. } 361.400 = \text{L. } 41.199.600$$

Alloggi di tipo D:

$$\text{mq } 110 \times 1,20 = \text{mq } 132 \times \text{L. } 361.400 = \text{L. } 47.704.800$$

In sede esecutiva i costi suddetti sono stati generalmente rispettati, salvo pochi casi in cui la natura del terreno ha imposto il ricorso a fondazioni indirette con conseguente aumento dei costi in misure variabili dal 2% al 4% dell'intervento relativo.

Le revisioni dei prezzi contrattuali in base ai conteggi già definiti ed alle previsioni formulabili per i lavori ancora in corso hanno inciso sui costi contrattuali nella misura media del 18%.

Il quadro economico complessivo di spesa può

riassumersi, per gli interventi di cui all'art. 8, come segue:

1) - Acquisizione aree	L. 1.050.000.000
2) - Costruzione alloggi, comprese spese tecniche, indagini geognostiche, maggiori opere di fondazione, imprevisti ed I.V.A.	L. 84.750.000.000
3) - Opere di urbanizzazione primaria	L. 8.000.000.000
4) - Contributi di urbanizzazione primaria per reti di pubblici servizi	L. 1.550.000.000
5) - Contributi di allacciamenti	L. 1.700.000.000
6) - Contributi per opere di urbanizzazione secondaria	L. 8.450.000.000
7) - Revisione prezzi	L. 17.500.000.000
TOTALE GENERALE	L. 123.000.000.000

LIANA D'ALFONSO

Sono dell'Ufficio Casa del Comune di Bologna e svolgerò alcune considerazioni che, da parte dell'Amministrazione Comunale, si è ormai in grado di fare sull'attuazione della Legge 25, non tanto dal punto di vista tecnico quanto dal punto di vista della effettiva rispondenza ai fini che la legge stessa si prefiggeva.

Intanto bisogna dire che queste considerazioni emergono da una realtà nella quale, tutto sommato, è stata fatta un'esperienza positiva dal punto di vista della tempestività nella realizzazione degli interventi previsti dalla legge e quindi il giudizio complessivo, che presenta molti spunti critici, non si basa sul fatto di non avere potuto attuare la legge o di avere incontrato difficoltà, ma, al contrario, sul fatto di averla applicata completamente.

Attualmente, a Bologna, tutti i 1200 alloggi, realizzati in base alla Legge 25 sono già abitati dagli assegnatari, alcuni da quasi un anno, e quindi si sono già sperimentate le prime conseguenze.

Le considerazioni critiche partono in primo luogo da questa valutazione. Ci troviamo oggi, ad un anno di distanza dalle prime realizzazioni della Legge, con 1200 alloggi in più destinati in primo luogo a sfrattati ed anche ad altre categorie, senza che, però, a livello della situazione di tensione abitativa, nella città sia cambiato nulla e questo è il primo dato di fatto di cui si deve prendere atto.

In sostanza, in base alla logica che ha guidato la Legge 25, se continuata nel tempo, si protrebbe benissimo costruire a tappeto in tutta Bologna, in tutta la provincia e ci si troverebbe sempre con persone, con un acuto bisogno di casa, senza risposta.

Questo deve essere il primo elemento di riflessione.



Fig. 1 - Un intervento di recupero

A Bologna si sono, perciò, assegnati questi 1200 alloggi e fatte complessivamente oltre 2000 assegnazioni pubbliche da parte dello I.A.C.P., del Comune, ecc., eppure la situazione è ancora gravissima; in questo senso la curva degli sfratti, è estremamente significativa: si ha una progressione geometrica degli sfratti da tre anni a questa parte.

Il primo trimestre di quest'anno porta un numero doppio di sfratti del primo trimestre dell'anno scorso; questo vuol dire pertanto che se non si va ai nodi strutturali, ai nodi di fondo, si rischia di tamponare, e sempre meno efficacemente, una situazione che continua invece ad aggravarsi.

C'è poi da fare un'altra considerazione: ci si trova in un regime di emergenza ormai da tre anni e a questo punto viene il dubbio che non sia tanto « emergenza », ma stia diventando un vero e proprio metodo per affrontare il problema della casa.

Si è partiti con la Legge 25, che era un provvedimento di emergenza, dopo il quale avrebbero dovuto scattare una serie di altri provvedimenti più organici, per incidere a livello strutturale sulle altre leggi, ed invece ci si è ritrovati, dopo un anno, soltanto con una copertina di un disegno di legge che poi non è più uscito e si è tradotto in un decreto legge alla fine dell'anno scorso, per poi diventare la Legge 94.

In questi tempi, non c'è dubbio, si sarebbe potuto elaborare e discutere, ponderare, un disegno di legge organico, partecipato: questa è una considerazione che non si può non fare.

Oltretutto, poi, la Legge 94, in sostanza, anche se recepisce alcune parti positive scaturite dall'esperienza della Legge 25, continua sostanzialmente all'interno della stessa logica. Continua a porre alcuni problemi cui già il prof. Trebbi accennava nella sua introduzione, come ad esempio quello relativo al ruolo delle Regioni, che è un problema sul quale occorre chiarirsi per comprendere in quale direzione si vuole

effettivamente andare nell'attribuzione di compiti e poteri, se nella linea affermata dalla Legge 382 e dal D.P.R. 616 o, invece, se si vuole tornare indietro.

Questo vale, ad esempio, per il problema della localizzazione degli interventi nelle aree di maggiore tensione abitativa, per la definizione delle aree metropolitane, ecc., che di fatto, per come la legge è impostata, scavalca le Regioni e si sovrappone ai programmi da esse elaborati. Con tutti i limiti di funzionamento che molte Regioni hanno presentato, non si può non riconoscere che questo è un livello fondamentale per un coordinamento e per una reale programmazione degli interventi sul territorio.

Il ruolo delle Regioni è perciò un nodo di fondo.

Un'altra riflessione da fare, riguarda il rapporto diretto dei Comuni con il Ministero.

Fino a che punto questo significa un'esaltazione dell'autonomia dei Comuni o invece, non può voler dire l'esatto contrario?

Il fatto per esempio che i Comuni si trovino a tutt'oggi, a mesi dall'uscita della Legge 94, ad attendere da Roma un segnale nella ripartizione dei fondi del C.E.R. esistenti, e siano in pratica nella condizione di dover registrare passivamente decisioni ed orientamenti che si prendono a Roma, non è tutto sommato una esaltazione dell'autonomia dei Comuni, ma invece, di fatto, uno sminuire la possibilità di partecipazione e di autogoverno.

L'altra considerazione da fare, è proprio in relazione agli effetti concreti dell'ultima legge: questa legge non serve purtroppo per fare fronte davvero alla situazione degli sfratti, c'è un problema di tempi e scadenze che è chiaro; le proroghe sono assolutamente insufficienti rispetto ai tempi di realizzazione degli alloggi e quindi il principio della graduazione degli sfratti, che deve essere basato sulla relazione tra disponibilità degli alloggi ed esecuzione dello sfratto, non è stato recepito.

In sostanza, le perplessità che suscitano provve-



Fig. 2 - Un intervento di nuova edificazione

dimenti di questo tipo non sono tanto e solo su astratti problemi di principio o di metodo, ma proprio sugli effetti concreti che questi provvedimenti riescono ad ottenere.

Cito soltanto alcuni problemi che già si presentano, oltre a quelli prima detti, in conseguenza della realizzazione degli alloggi della Legge 25.

Il primo problema è quello della creazione di un ulteriore canale di edilizia pubblica che si viene ad assommare agli altri, separati, che già esistono: si hanno gli alloggi costruiti con contributo dello Stato, gli alloggi di esclusivo patrimonio comunale, gli alloggi per determinate categorie — in questo caso sfrattati — alloggi oltretutto che hanno canoni stabiliti in maniera diversa da quelli dell'altra edilizia pubblica.

Quello dei canoni è un problema enorme: all'interno del 30% che è il massimo degli alloggi che in base alla Legge 25/80 possono essere assegnati a canone sociale, si sono potuti inserire soltanto nuclei di anziani, perché con questi si è già esaurito tale percentuale, ma la proporzione è esattamente inversa; infatti vi sarebbe bisogno del 70% degli alloggi da dare a canone sociale perché tale è la percentuale delle persone che, in graduatoria, hanno redditi al di sotto di quelli previsti per l'applicazione del canone sociale.

Questo è perciò, un problema enorme, anche perché, oltretutto, l'equo canone calcolato sulla base dei costi di costruzione di alloggi nuovi, anche se costruiti nelle zone periferiche e con tipologie non certo di lusso, è veramente molto alto: si aggira sulle 160-180 mila lire che, per famiglia con redditi al di sotto dei 12 milioni, previsti dall'ultimo bando emesso, sono spesso insostenibili.

Questo crea anche notevoli incomprensioni tra la gente, perché poi ci si trova nello stesso stabile con l'inquilino a canone sociale, che ha potuto rientrare nel 30%, che paga 15.000 lire al mese e la famiglia, con reddito egualmente basso, che però deve pagare 180.000 lire perché si è esaurita tale quota di alloggi; e questo crea tensioni ed anche conflittualità con l'amministrazione comunale, oltre a risultare incomprensibile e anche molto difficile da spiegare alle persone.

Vi è poi il problema della mobilità tra questi diversi canali di edilizia pubblica; già si cominciano ad avere delle richieste di cambi e di spostamenti degli inquilini, però queste rigide barriere, e speriamo che adesso l'attuazione della delibera del C.I.P.E. sulle norme per l'assegnazione dell'edilizia pubblica sblocchi la situazione, mettono nelle condizioni di dare risposte assurde alle persone, cioè che non è possibile spostarsi da una parte all'altra della città sempre fra alloggi di edilizia pubblica perché gli uni sono costruiti con determinati finanziamenti, gli altri con finanziamenti diversi, che impongono altre norme per l'accesso, ecc.

Altro problema è quello della gestione di tutto questo patrimonio: è vero che è importante affidare ai Comuni responsabilità in tal senso, ma, ad esempio, senza una riforma adeguata degli istituti autonomi case popolari, che devono diventare finalmente un ente strumentale dei Comuni, i Comuni si trovano con un carico di lavoro a cui spesso non riescono a far

fronte: 1200 alloggi vogliono dire 1200 contratti da fare, rogiti, registrazioni catastali; tutto quanto con le strutture comunali che sono rimaste sempre quelle che servivano per gestire meno della metà del patrimonio che oggi il Comune invece possiede.

Tutte queste cose per dire che l'esperienza della Legge 25 spinge oggi l'Amministrazione Comunale a dire che occorre uscire dalla logica dell'emergenza, che quando occorre va seguita, su questo nessuno ha dei dubbi, per passare ad una logica di programmazione e di interventi sui nodi strutturali della crisi degli alloggi nelle grandi città; in sostanza, che consentano ai Comuni di non vivere alla giornata, sempre in attesa di atti che devono venire ma non si sa quando, se e in che misura verranno.

La gravità del problema casa, impone di concentrare un insieme di provvedimenti organici perché non c'è dubbio che, per esempio, anche la questione del regime dei suoli non è indipendente dall'attuazione della stessa Legge 94, perché l'assoluta incertezza finanziaria con cui i Comuni andranno ad applicare l'art. 51 non è un fattore secondario; quindi, anche a questo proposito non si può pensare di intervenire soltanto su un fronte senza investire anche questi altri livelli che sono strettamente correlati: regime dei suoli, ma anche legge sull'equo canone, perché se non si interviene a monte sulle cause degli sfratti, se non si modifica la legge in modo da restringere le cause di sfratto, attuando insieme una effettiva graduazione (richiesta, peraltro, portata avanti ormai da due anni da tutti i sindaci dei comuni, ma tuttora inascoltata) se non si attuano provvedimenti organici e complessivi, si continueranno a costruire case senza mai risolvere il problema.

I dati del censimento in questo senso sono illuminanti: nella città di Bologna, ad esempio, della produzione edilizia ad uso abitativo ne è stata utilizzata soltanto una parte, il resto ha avuto diversa destinazione, sfuggendo a qualsiasi possibile programmazione da parte dell'ente locale.

Occorrono quindi provvedimenti organici che riguardino anche questi altri settori ed è necessario in particolare ricondurre gli investimenti all'interno del piano decennale, snellendone le procedure e recependo anche tutto quello che, in questo senso, si è positivamente sperimentato con la Legge 25.

Ma, soprattutto, il nodo di fondo sul quale, poi, i Comuni possono essere in grado di impegnarsi veramente, se dotati di adeguati poteri, è quello del controllo del patrimonio esistente.

Se non si riuscirà ad esercitare un'azione di verifica e controllo su quello che succede, su come si trasformano le città, i quartieri, le case, il problema si ripresenterà sempre uguale.

Su questo piano occorre poter intervenire sugli alloggi sfitti, nelle situazioni d'emergenza con l'obbligo a contrarre; sui cambiamenti di destinazione d'uso, senza naturalmente perseguire un rigorismo che sia punitivo per le persone; ma non c'è dubbio che oggi non è questo il rischio perché siamo in una realtà in cui le città si trasformano, spesso radicalmente, nella loro composizione, nel loro uso, nella loro stessa natura, senza che il Comune sia in grado di intervenire.

Un'altra questione a proposito del controllo del-

l'esistente, riguarda il patrimonio delle banche, delle assicurazioni, degli istituti previdenziali.

Anche su questo non si riesce certo a comprendere la logica che guida un provvedimento che tende a restringere la messa a disposizione di questo patrimonio, in una situazione in cui invece il problema degli sfratti si aggrava, riducendo la percentuale da dare agli sfrattati, interpretazione ormai generale delle norme contenute nell'ultima Legge 94.

Non è comprensibile perché, nella situazione che peggiora, dal 100% per sfrattati si passa ad un 30%: bisognerà allora chiarire in che direzione si vuol andare, perché, se la direzione è quella di fare del Comune, degli Enti Locali, il punto di riferimento per una risposta organica al bisogno casa dei cittadini, allora è lì che bisogna ricondurre al massimo il potere di utilizzare il patrimonio abitativo esistente.

In sostanza, l'esigenza che anche sulla base di questa esperienza emerge, è quella di una reale programmazione a livello centrale che indichi i limiti dei meccanismi di mercato e di un intervento pubblico capace di indirizzarlo, che associ l'iniziativa privata e permetta in sostanza un equilibrato sviluppo dell'attività edilizia garantendo il territorio e il diritto all'abitazione. Occorre, poi, dare poteri e funzioni, ma anche risorse tecniche e finanziarie, alle Regioni e soprattutto ai Comuni, ai quali appunto deve essere affidato il ruolo di protagonisti per la politica della casa, perché ne sono principali referenti e possono dare vita ad un'organica politica che punti, in sostanza, all'elevamento della qualità del vivere nella città.

Da questo punto di vista è abbastanza evidente, anche in base agli ultimi dati sulla situazione economica del Paese, che i Comuni e le Autonomie Locali hanno tutti i titoli per rivendicare di assolvere questo ruolo. Prova ne è, oltre alla capacità di realizzazione nell'attuazione della Legge 25, anche il fatto che, per esempio, nello sfondamento del tetto del deficit pubblico, nei 18 mila miliardi di eccedenza della spesa pubblica rispetto ai 50 mila miliardi, non vi sia una sola lira da addebitarsi agli Enti Locali: anche questo è una dimostrazione di come, dal punto di vista della funzionalità, della capacità di risposta, dell'efficienza, si possa bene fare carico agli Enti Locali, di maggiori e più organici poteri nel settore della casa.

ENRICO APPETECCHIA

Devo innanzitutto precisare che sono del Segretariato Generale del C.E.R., non del C.E.R. Il C.E.R. è un organo politico, io sono un funzionario. Questa precisazione è necessaria per ciò che dirò.

Nel Segretariato Generale del C.E.R., mi occupo dei programmi di edilizia residenziale pubblica. Nell'ambito delle ricerche che abbiamo avviato per la stima dei fabbisogni abitativi, stiamo lavorando, da oltre un anno (la cosa non appaia ironica) sulla articolazione del territorio nazionale in aree con condizioni abitative omogenee. Da un anno, perché il problema della individuazione di aree territoriali, non

coincidenti con le articolazioni amministrative, con caratteristiche abitative omogenee, ce lo siamo posto prima che iniziasse la discussione dei decreti Nicolazzi. I primi risultati di queste ricerche, tuttora in corso, sono stati utilizzati nella fase istruttoria delle discussioni C.E.R. per la individuazione delle aree metropolitane (art. 2 della legge 94/1982) e sono stati messi a disposizione del C.I.P.E. per l'istruttoria delle decisioni sulle aree con tensione abitativa (stessa legge, art. 13).

Ciò non significa che lo studio è perfetto. Esso è opinabile, come ogni altro. Ma è quanto di più recente si può mettere a disposizione delle decisioni richiamate, che chiedono di individuare « aree » con particolari condizioni abitative. Esso, inoltre, ha un altro pregio: è uno studio impostato in un'epoca in cui non si discuteva di distribuzione di finanziamenti. Non mi sembra poco, perché sono abituato a diffidare delle definizioni di istituti o categorie legate alla distribuzione di finanziamenti.

Fatta questa breve premessa, ritengo che si faccia un torto all'art. 8 della legge 25 e all'art. 2 della legge 94, se si spiega il loro significato soltanto con l'emergenza abitativa e con la necessità di affrontarla, in alcuni comuni, con snellimenti procedurali, tipologie e tecnologie particolari, con contenimenti dei costi e dei tempi di realizzazione degli interventi costruttivi.

Questi sono indubbiamente problemi importanti, ma riguardano tutti gli interventi di edilizia residenziale pubblica, non soltanto quelli che si realizzano in un numero limitato di comuni, sia pure i più grandi. Secondo la mia opinione, oltre quelli citati, sono obiettivi di politica-istituzionale che possono spiegare il significato dei programmi della legge 25 e di quelli della legge 94.

Il protagonismo dei comuni non è una novità nella storia d'Italia. È una novità, negli ultimi trent'anni, la titolarità dei comuni di interventi nell'edilizia residenziale pubblica, così come avviato dalla legge 25.

L'introduzione, nella legge 94, del concetto di area metropolitana è una ulteriore accentuazione di questa linea.

Non si parla più di grandi comuni, o di limite demografico, ma si tenta di individuare una condizione che dovrebbe consentire di restringere questi interventi a pochi casi e di riferirli ad un livello territoriale e istituzionale diverso da quello del comune, della provincia, della regione.

Mi sembra, quindi, che il significato più importante di questi interventi straordinari sia nel tentativo, avviato e ancora in corso (e non del tutto scontato), di individuare un ruolo nuovo dei comuni, o meglio una nuova dimensione di governo locale, nella quale il complessivo problema della casa e quello del territorio possano essere affrontati organicamente.

È ben evidente che questo problema non si pone in tutti i comuni; ma è reale in un numero ristrettissimo di situazioni.

Se invece, l'obiettivo di questi interventi straordinari è, sempre di natura istituzionale, ma diverso, cioè quello di creare una linea alternativa a quella imperniata sulle regioni, allora è giustificato reperire l'emergenza dappertutto e perseguire snellimenti procedurali in tutte le situazioni.

Se, ancora, l'obiettivo è di altra natura, cioè di

aprire una diversa linea istituzionale e procedurale per impostare rapporti, diversi da quelli tradizionali, tra pubblico intervento e assetto produttivo, bisogna dire che anche questo problema è generale e non è risolvibile, se non incidentalmente, in un numero limitato di interventi.

Del resto, se si volessero perseguire questi ultimi obiettivi citati, bisognerebbe dotare la strumentazione dell'intervento centrale, di meccanismi finanziari meno problematici dei mutui Cassa DD.PP. e di presupposti tecnico-economici meno approssimativi.

Se, al contrario, l'obiettivo è quello di individuare una scala di governo per l'edilizia abitativa, allora è possibile giustificare l'apertura di una linea istituzionale nuova, nella quale tentare collegamenti organici tra interventi costruttivi e gestione del patrimonio, edilizia e territorio, casa e servizi sociali. In questa ottica, il comune è l'ente primario per eccellenza, soprattutto il grande comune o la grande area, dove la dimensione stessa dei problemi impone di superare le tradizionali logiche d'intervento.

Bisogna dire subito che oggi i comuni non hanno a disposizione tutti gli strumenti per agire in modo organico su tutti i fronti. La stessa figura del consorzio tra comuni ha i suoi lati problematici, ma può essere utilizzata se è una fase di passaggio ad un livello di governo locale superiore a quello del comune.

Se questa è la logica rintracciabile nell'intervento straordinario dell'art. 2 della legge 94, si può capire l'imbarazzo del C.E.R. nel definire quali siano le aree metropolitane. Infatti, secondo tale logica, le situazioni in cui si pone un problema di dimensione o livello di governo diversi da quello comunale sono pochissime. Tutte le altre che saranno individuate, utilizzando i concetti opinabili di area metropolitana e di emergenza, costituiranno la tara da pagare a decisioni in cui è prevalente la necessità di mediare interessi diversi.

Qui devo fare un piccolo inciso, a proposito di una affermazione del prof. Trebbi. Non è vero che l'art. 2 inserisce le regioni nella scelta dei comuni per la destinazione e l'entità dei finanziamenti. Tuttavia, ammesso che sia agevolmente superabile la difficoltà di individuare le aree metropolitane, come facciamo a scegliere i comuni destinatari dei vari interventi?

È vero, in qualche situazione (pochissime) esistono dei consorzi; e dove non esistono? Dobbiamo affidare la questione ad accordi tra comuni principali ed altri comuni, saltando le competenze regionali in materia urbanistica ed edilizia? Oppure, sono immaginabili decisioni centrali sulla localizzazione in comuni (scelti tra centinaia; tanti sono quelli componenti le principali aree metropolitane) di finanziamenti destinati ad acquisto, costruzione o recupero di alloggi? Quest'ultima è certamente una prospettiva istituzionale allucinante. Ma anche quella che salta le regioni, rischia di alimentare conflitti istituzionali difficilmente componibili. E non si dimentichi che l'art. 2 della legge 94 affida queste decisioni al C.E.R., dove sono presenti tutte le regioni.

Quindi, non l'art. 2, ma la sostanza e la dimensione del problema, chiamano in causa le regioni per la localizzazione e la destinazione dei finanziamenti tra i comuni delle aree che saranno individuate.

La logica che sto tentando di individuare negli

interventi ex art. 8 legge 25 ed in quelli ex art. 2 legge 94 non è scontata; è una strada possibile che va esplicitata, approfondita, se necessario sancita nei modi necessari. Ma è l'unica che può fornire agli interventi nelle grandi aree il respiro del lungo periodo, senza il quale gli effetti stessi degli interventi sono impossibili o distorti.

Un coordinamento organico tra incremento del patrimonio pubblico, mediante acquisti o nuove costruzioni, e interventi di recupero non è perseguibile nel breve periodo. Questo coordinamento organico postula la facoltà data ai comuni di agire con un ventaglio aperto di possibili tipi di intervento, ai quali, sulla scorta della legge 94, aggiungeremo quello fornito dal fondo per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree.

Questa plurima possibilità d'intervento postula una strategia di piano che la cosiddetta emergenza non consente, anzi mette in crisi là dove ne esistono fondati presupposti.

Un altro aspetto, che è condizione ed effetto di questa strategia organica d'intervento, è dato da una gestione unitaria, a livello del grande comune e dell'area territoriale che ne costituisce naturale contorno, del patrimonio pubblico, nella fase di assegnazione degli alloggi, nella mobilità successiva delle famiglie, nella politica dei canoni, etc.

L'istituzione di plurimi canali d'intervento ordinari e straordinari, gestiti con competenze e procedure differenti, ha ricreato questo problema basilare, facendo arretrare la situazione a quella degli anni '50 e '60, situazione che la legge 865 del 1971, con i suoi intenti di riforma organica, aveva tentato di superare.

Non è possibile dimenticare questi aspetti. Altrimenti le questioni sollevate dalla collega di Bologna restano solo enunciate. Bologna è probabilmente un comune dove i tempi dell'intervento straordinario sono stati rispettati. Non è un caso che proprio da quella situazione siano evidenziati i problemi che ho cercato di riprendere; questa è la dimostrazione che una logica compiuta dell'intervento straordinario non è rintracciabile nei tempi brevi, ma in una logica diversa dell'intervento pubblico.

ENRICO PESCATORI

Nell'area metropolitana milanese si è costituito, fin dal 1965 il Consorzio Intercomunale Milanese per l'Edilizia Popolare, C.I.M.E.P., avente per scopo l'attuazione della Legge 18.4.62 n. 167 e lo sviluppo degli insediamenti urbani.

Il Consorzio, costituito inizialmente dal Comune di Milano e da un gruppo di Comuni esterni, è oggi costituito da 91 Comuni che al Consorzio stesso hanno delegato, a norma della Legge 167/62 e 865/71 e dello Statuto, i propri poteri in tema di edilizia popolare.

È stata così possibile la formulazione prima, e l'approvazione poi, di un unico Piano consortile per



COMUNE DI MONZA
Edificio realizzato in località Correggio — lotto ex lege 167 MO/1



COMUNE DI MONZA
Edificio realizzato in località Bonfanta — lotto ex lege 167 MO/7



COMUNE DI SESTO SAN GIOVANNI
Edificio realizzato in Via Carlo Marx — lotto ex lege 167 SS/1



COMUNE DI COLOGNO MONZESE
Edificio realizzato in Via Garibaldi — lotto ex lege 167 CL/4



COMUNE DI MONZA
Edificio realizzato in Via Meda



COMUNE DI MONZA
Edificio realizzato in località S. Albino — lotto ex lege 167 MO/6



COMUNE DI CINISELLO BALSAMO
Edifici realizzati all'interno del lotto ex lege 167 CI/2



COMUNE DI CORSICO
Veduta d'insieme del complesso edilizio



COMUNE DI BOLLATE
Edificio a torre realizzato all'interno del lotto ex lege 167 BO/5



COMUNE DI BOLLATE
Veduta della corte interna del complesso edilizio realizzato in Via Cesare Battisti — lotto ex lege 167 BO/5

l'edilizia popolare, valido per il territorio di tutti gli Enti associati.

Si sono in questo modo creati i presupposti per una gestione unitaria del Piano per l'edilizia economica e popolare.

L'approvazione del Piano Consortile da parte del Ministero dei LL.PP. con Decreto Ministeriale n. 260 del 28.4.1971 e le approvazioni regionali delle successive integrazioni portate al Piano consortile, hanno significato la possibilità del passaggio da una gestione episodica dell'edilizia popolare sull'area milanese, ad una gestione unitaria e coordinata; attraverso l'approvazione del Piano il Consorzio è stato messo pienamente in grado di assumere sul piano economico, politico e giuridico, la reale rappresentanza delle Amministrazioni consorziate.

Il Piano di zona consortile ha raggiunto la capacità insediativa complessiva di circa 50.000.000 di mc pari a circa 500.000 vani di cui oltre i 2/3 sono già stati utilizzati o sono in corso di utilizzo.

A fronte della attuale residua capacità insediativa esiste nell'area metropolitana un fabbisogno arretrato, considerato al 1981 da una ricerca C.R.I.A.C.P. di circa 665.000 vani, di cui deve aggiungersi il fabbisogno insorgente.

Per soddisfare la pressante domanda di alloggi nell'area milanese, sono attualmente in corso studi per un « Piano Casa » sia da parte del CIMEP che da parte del Comune di Milano.

In collaborazione con il Centro Studi del Comprensorio Milanese sono state individuate aree destinate ad insediamenti residenziali di rilevanza comprensoriale, per circa 11 milioni di mc pari a circa 11.000 vani, ed è in corso un confronto con le A.C. territorialmente interessate per la puntuale definizione delle aree e per la percentualizzazione di quelle da destinare all'edilizia popolare e quindi da includere nel P. di Z. Consortile.

In particolare, nell'ambito del Piano decennale Casa, il CIMEP ha svolto un ruolo di programmazione per l'uso del territorio al fine della localizzazione delle risorse del I e II biennio Legge 457/78 all'interno della Commissione comprensoriale Casa.

Per quanto riguarda la Legge n. 25/1980, il ruolo programmatico del CIMEP è stato decisivo, per la localizzazione dei fondi stanziati con l'art. 8, ed ha consentito, come Consorzio già costituito, l'utilizzo dei fondi anche nel territorio dell'area metropolitana.

Infatti, con i 40 miliardi messi a disposizione dalla Cassa DD.PP., sono stati realizzati o sono in via di ultimazione in 9 comuni dell'hinterland milanese (Monza, Sesto S.G., Cologno M., Bollate, Cinisello B., Corsico, Rho, Bresso, S. Giuliano M.) complessivamente 1187 alloggi che per la quasi totalità potranno essere occupati dagli assegnatari sulla fine estate 1982.

L'esperienza maturata consente di esprimere un giudizio più che positivo sulla Legge 25/80 e soprattutto sull'art. 8, perché ha consentito ai Comuni di porsi come soggetti attuatori di interventi edilizi finalizzati alle categorie sociali che vedono nell'Ente locale primario l'interlocutore preferenziale per la soddisfazione dei propri bisogni, sia per le particolari modalità di intervento e per i meccanismi di anticipazione dei fondi che hanno reso possibile una maggior collaborazione tra stazione appaltante e impresa costruttrice.

Inoltre va particolarmente evidenziata la positività della Legge, unica (se si escludono gli interventi di edilizia sovvenzionata) che dà la possibilità di immettere sul mercato alloggi in locazione.

L'attribuzione dei fondi ai Comuni ed il regime d'uso degli alloggi hanno consentito alle amministrazioni locali la scelta di tipologie diversificate e adatte a dare risposta anche alle aspettative di giovani, di nubendi e di anziani.

In questa direzione si sono orientate tutte le 9 amministrazioni comunali dell'area CIMEP nell'emissione dei bandi di assegnazione.

Per la positività dell'esperienza il CIMEP, d'intesa con i Comuni associati, ha in avanzata fase di studio proposte per l'utilizzo delle nuove risorse che ha chiesto gli vengano attribuite e che verranno utilizzate nella stessa direzione.

Per la programmazione dell'uso delle risorse complessive che verranno convogliate nell'area milanese dai vari canali di finanziamento (Legge 94/1982; II quadriennio piano decennale casa, Legge Regionale Lombardia n. 3/82, risorse private e credito ordinario), verrà seguito il criterio di integrare funzioni ed operatori diversi nell'ambito delle medesime aree.

Per gli interventi di nuova costruzione dovranno essere individuati *due diversi livelli di intervento*:

a) una serie di interventi « strategici » integrati sulle

direttrici di sviluppo, connessi alla rete del trasporto pubblico su ferro, o comunque in aree ove il fabbisogno raggiunge alti livelli di intensità;

b) interventi diffusi, che ottemperino esigenze comunali ed esigenze della domanda organizzata locale.

Occorre in particolare che ogni « intervento integrato » sia programmato in modo tale da dare *garanzia di risposte alla « domanda casa »*, che si articola in relazione alle diverse fasce di reddito dell'utenza e che è schematizzabile nelle seguenti categorie di prodotto derivante dalle logiche e dalla normativa dei differenti canali di finanziamento:

- 1) alloggi in locazione a canone sociale;
- 2) alloggi in locazione ad equo canone;
- 3) alloggi in proprietà.

Un tale tipo di programmazione richiede:

- maggiori investimenti, con garanzia di continuità;
- maggior volume di credito;
- minor costo del denaro.

Da parte del CIMEP si sta cercando di affrontare il problema del contenimento del costo degli alloggi offrendo, tramite uno sforzo di programmazione, un quadro di certezza agli operatori e svolgendo opera di convincimento operando, attraverso una « educazione » capillare dell'utenza un contenimento quantitativo e qualitativo della tipologia abitativa.

Considerata la drammaticità del fabbisogno di alloggi in locazione, il CIMEP chiede ed auspica innanzi tutto:

- un decisivo potenziamento delle risorse per l'edilizia sovvenzionata;
- l'istituzionalizzazione dei finanziamenti ai Comuni per la realizzazione di alloggi da offrire in locazione ad equo canone e quindi l'eliminazione del carattere di eccezionalità che tale canale ha finora rivestito;
- la concessione di agevolazioni particolari per la cooperazione a proprietà indivisa;
- l'introduzione a livello legislativo di modifiche alla Legge 865/71 — art. 35 — tendenti a consentire l'inserimento, tra i soggetti abilitati ad operare in 167, di privati disposti a costruire alloggi da dare in locazione.

LUIGI CASTAGNOLA

Mi sembra che questa riunione, questo convegno sia innanzitutto da considerare positivamente perché consente di confrontare delle esperienze, di riflettere su delle esperienze, di ascoltare anche delle accennazioni su temi di grande rilievo.

Io credo sia da auspicare, che iniziative analoghe possano svilupparsi. Credo senz'altro che l'Amministrazione Comunale di Genova, possa scegliere, ma-

gari in concerto con altre Amministrazioni, temi specifici sui quali condurre dei comuni approfondimenti. Per essi è certamente utile l'apporto sia dei tecnici, sia di coloro che rappresentano temporaneamente la democrazia elettiva. Naturalmente « politici » siamo tutti. Fra i politici ci sono poi quelli che sono espressione della democrazia elettiva, ed altri che esprimono altre parti della nostra democrazia, altri livelli di responsabilità, tecnici, amministrativi, universitari, ecc. Sono sicuro che il contributo dei tecnici è cosa estremamente importante perché in tanti casi si registra una insufficienza di comunicazione tra i diversi livelli. Qualche volta a questa insufficienza delle comunicazioni si cerca di far fronte con degli auspici, con degli auguri, con delle invocazioni che davvero non sono di alcuna utilità, tanto più in un caso come questo, per affrontare questioni così gravi come quelle che abbiamo di fronte.

Nella globale esposizione di stamane mi pare confluiscano per lo meno tre questioni.

La prima. C'è una drammaticità ed un'emergenza del problema casa. La seconda. C'è un'esperienza della legge 25, luci ed ombre. La terza. Come si sta affrontando la questione della legge 94.

Per quello che riguarda la questione della casa. Qui davvero bisognerebbe riuscire tutti insieme, ciascuno per la sua parte, a passare dalla fase delle invocazioni alla fase dei fatti. Fatti che ovviamente combinino insieme le esigenze del realismo con quelle dell'organicità. Quando si dice programma organico non è indispensabile che sia totale. Anzi deve procedere per fasi concrete. E deve anche saper prevedere una unificazione maggiore degli strumenti di intervento.

Qui occorre una somma di riflessioni e poi di decisioni. Certo, l'arco delle riflessioni riguarda per lo meno gli ultimi venti anni. Trovo riduttiva l'idea che basterebbe mettere in pratica tutto quello che era stato vent'anni fa indicato dalla cultura urbanistica per risolvere il problema casa. Ritengo che l'esperienza di questi venti anni ci debba aiutare a superare certi limiti di astrattezza senza cadere nell'empirismo e nel praticismo più sfrenato.

Non credo che il problema della casa sia lo stesso nelle grandi, nelle medie e nelle piccole città. Né sono tra coloro che sono presi dall'angoscia per il timore di infrangere il principio di equità. Perché un'equità a parametri puramente numerici è largamente inficiata di astrattezza.

Mi permetto sempre di ricordare che ci sono fenomeni politici e sociali di ogni genere nel seno delle grandi città, che sono solo delle grandi città. Perché qui le grandi tensioni non riguardano soltanto il problema della casa ma le sue connessioni con altri. Nessuno intende « privilegiare » le grandi città. Si tratta di sapere che i problemi si presentano diversamente. Diversi i rapporti con il problema dell'inflazione e quindi naturalmente con il risparmio. Diversi i rapporti coll'arco delle funzioni rigide a cui far fronte, minore flessibilità, ecc.

In quest'ambito noi dobbiamo fronteggiare la situazione disponendo di strumenti limitati e puntando sulla combinazione di diversi fattori. Senza pretese di meccanismi magici e con l'ossessiva preoccupazione di non subire ulteriori momenti di frantumazione.

Ecco allora che un fatto come la legge 25, che, giudicata dal punto di vista dei canoni, è sicuramente una legge inaccettabile, perché è d'emergenza, perché è straordinaria, perché è fuori dai programmi regionali, diventa un'esperienza paradossalmente più significativa di quelle relative al piano decennale.

E passo al secondo punto. Io non conosco lo stato di attuazione del piano decennale della casa, cioè dei primi 2 bienni del piano decennale della casa in Italia. Però non ho dubbi nel confronto con i tempi della 25. Con questo non voglio essere frainteso. Voglio semplicemente dire, con il massimo di sintesi, unendo insieme una riflessione sulla 25 alla questione della casa, voglio dire noi dobbiamo sforzarci perché i livelli di responsabilità a cui apparteniamo tengano conto di questa esperienza e di questa realtà.

Naturalmente non ignoro le contraddizioni, le lacerazioni e gli squilibri che anche la velocità di esecuzione comporta. Non appartengo a coloro che pensano che la legge 25 avrebbe risolto il problema della casa, non penso che sarà la legge 94 e tante altre leggi singolarmente intese. Sono dell'opinione che il problema della casa è una questione cruciale su cui si lacerano le città e richiede ben altro che la singola soluzione legislativa. Dico semplicemente che di fronte all'esigenza di costruire delle case, bisogna anche partire dai risultati e non solo dai principi per giudicare con equilibrio.

Ci sono poi delle valutazioni politiche, tecniche, legislative, amministrative. Non voglio dimenticare niente di tutto quello che a questo proposito è opportuno dire. Così come della necessità di un rapporto sereno ed equilibrato fra Comuni e Regioni, che sia di rispetto reciproco ma nel quale il rispetto reciproco non si realizza nella suddivisione scolasticamente intesa delle competenze quanto piuttosto nella suddivisione delle responsabilità su di un compito comune.

Aggiungo che se noi riuscissimo ad avere il meglio delle esperienze di integrazione sarebbe preferibile ad una gara sull'efficienza. Inoltre meriterebbe di essere fatto un esame chiaro, a livello nazionale, sul rapporto tra alloggi nuovi ed alloggi recuperati per l'incidenza sul fabbisogno effettivo di abitazioni.

Tutti sappiamo che il problema della casa non riguarda soltanto la costruzione di nuovi alloggi ma riguarda anche la diminuzione della domanda.

Tuttavia sull'esperienza del « recupero » bisogna sapere quante sono davvero le nuove abitazioni. Perché la domanda è per nuove abitazioni. Qui ci sono grandi contraddizioni e riguardano i rapporti tra questo problema e il più generale assetto sociale. Ma se noi immaginiamo di distribuire i fondi scarsi intervenendo di più nel recupero che non nelle nuove abitazioni, non so proprio come si fronteggerebbe il fabbisogno effettivo, delle nuove coppie, di quelli che si dividono, delle coabitazioni forzate.

A Genova abbiamo fatto molti interventi nel recupero. Complessivamente abbiamo censito circa seimila alloggi. Naturalmente di tutti i tipi, dal leggero al pesante. Ma come nuove abitazioni, dato che non conosco le esperienze delle altre città, dico qui che sono molto interessato a sapere quante nuove abitazioni, cioè appartamenti che prima non erano abitati, sono riusciti a rendere disponibili e ad utiliz-

zare. Con ciò sono profondamente convinto che bisogna sempre più massicciamente intervenire nel recupero, ma sono portato a pensare che in relazione a questo occorrono strumenti che non possono essere il frutto delle esperienze dei singoli Comuni da poi generalizzare. A seconda delle situazioni, ci sono modi diversi con i quali fronteggiarlo. Difficilmente attraverso contrapposizioni.

A Genova i programmi della legge 25 si sono collegati ad una strategia più generale dell'Amministrazione, che utilizza i quartieri delle 167 per rafforzare il lembo progettato della città, per irrobustire l'ambiente urbanizzato, per dare nuove vertebre alle zone periferiche in termini di servizi, come scuole, impianti sportivi, verde, attrezzature che colmino il deficit attuale di questi quartieri.

In questo senso i 1.665 alloggi della legge 25, li abbiamo raggruppati in sei grandi blocchi che naturalmente hanno i vantaggi e gli svantaggi di questo tipo di scelta. Per esempio, anche se ci sono delle case finite non possiamo assegnarle perché si trovano in mezzo ai cantieri, o perché deve essere completata l'urbanizzazione primaria cui il Comune ha fatto fronte con risorse del proprio bilancio e non con risorse provenienti dalla legge 25. Tuttavia contiamo di concludere nei primi mesi dell'83.

Noi abbiamo ancora difficoltà per l'applicazione della delibera recente del CIPE per quello che riguarda il finanziamento. Perché noi avevamo inserito, secondo le indicazioni del CIPE stesso una revisione prezzi del 19% (in realtà il CIPE diceva il 15%) e abbiamo avuto più del 40% di revisione. Inoltre ci sono maggiori spese fondazionali e quindi ci mancano più di venti miliardi.

Io pensavo che oggi ci fosse il ministro Andreatta, chiedo che gli sia riferito: c'è una lettera della Cassa Depositi e Prestiti al Ministro del Tesoro, che chiede se la delibera del CIPE consente di andare oltre il «plafond» a disposizione di ciascun Comune come cassa. Richiedo formalmente che il ministro del Tesoro risponda subito a questa richiesta della Cassa Depositi e Prestiti in senso positivo, perché c'è il pericolo che si blocchino i cantieri se questo riconoscimento della revisione prezzi non dovesse trovare un finanziamento da parte della Cassa Depositi e Prestiti.

C'è infine la questione della legge 94, alla quale qualcuna delle considerazioni che prima svolgevo, già implicitamente si riferiva.

La più grande questione che riguarda la legge 94 è la seguente: quando iniziò la discussione della legge 25, le città oggetto di interventi erano sette. Diventarono poi ventotto.

Ora, nelle condizioni della legge 94, c'è l'articolo 1 per tutte le Regioni e vi sono le condizioni perché l'articolo 2 riguardi davvero solo città metropolitane.

Qui non si tratta di arraffare, si tratta di rispettare la realtà e il senso della legge. Vorremmo non avere i problemi più drammatici nelle grandi città e rinunceremmo volentieri ai finanziamenti. Non sono tra coloro che pensano che ci sia una soluzione radicale nel giro di sei mesi. Ma so che di qui alla fine dell'82, nell'83 e soprattutto nell'84 ci sarà una crescita cumulativa della tensione nel campo abitativo particolarmente nelle grandi città.

Orbene io credo che da questo convegno si debba ribadire con forza che sono cinque le grandi città metropolitane, anche secondo le proposte del Governo e del ministro Rognoni nella legge per le autonomie.

A parte questo, vedere comparire come quinta città Palermo è sconcertante. Senza contrapposizione vorrei che Palermo avesse realizzato i cantieri della legge 25 e penso che sarebbe enormemente importante per la popolazione di questa martoriata città, mentre per la verità credo abbia avuto nell'ultimo decennio il più grande incremento di abitazioni private dell'intero Paese.

Nel rapporto del ministro del Bilancio, quello che Novelli chiamava il rapporto dei generali, c'è scritto che Palermo è l'unica città di cui non ci sono i dati, per la legge 25, perché manca ancora il programma esecutivo. Il rapporto è dei primi mesi dell'82.

Concludo. Decida il CER secondo equità e rispetto della realtà delle cose e dei bisogni e cessino i ricatti del tipo: o le aree metropolitane diventano venti o trenta o quaranta, oppure si determina una situazione di stallo e quindi le decisioni slittano a ottobre o dicembre.

Perché questo è un ricatto inaccettabile. Quelli che devono decidere decidano e cerchiamo tutti insieme di misurarci, non con delle soluzioni radicali, ma con un proposito concreto di attenuazione di una enorme tensione che su questo problema c'è in tutte le città.

CARLO FEDERICO GROSSO

dà lettura del documento elaborato dalla Presidenza del Convegno

Questo Convegno di Torino conferma l'efficacia e la tempestività con cui i Comuni metropolitani hanno fatto fronte alla sfida della legge 25. È altrettanto fuori discussione che è soprattutto nelle grandi città che occorrono i più straordinari fra gli interventi per l'emergenza casa.

Se questi due dati non possono essere seriamente contraddetti, allora occorre dire con chiarezza che risultano in netto contrasto le notizie che provengono dal CER circa la suddivisione dei fondi per le aree metropolitane della legge 94. Qui si assiste ad una moltiplicazione di localizzazioni che non può essere condivisa. Si ha l'impressione di una rincorsa ai finanziamenti, « arretraggi », ormai abitualmente accolti in sede centrale, senza tener conto del criterio secondo cui la generalità dei Comuni e delle Regioni dovrebbe trovare riscontro per le proprie quote di spettanza nelle suddivisioni dell'art. 1 relativo al piano decennale, mentre l'art. 2 dovrebbe finanziare quei dieci, undici « casi » di città in cui più acutamente si manifesta il dramma degli sfratti.

Questo criterio appare ormai accantonato mentre si marcia verso venti o addirittura trenta « aree » di localizzazione.

Il nostro di oggi è un invito ad esprimersi con grande decisione per un'applicazione della legge che nella limitazione a dieci, undici, delle aree metropolitane, lungi dal realizzare privilegi, metta invece in grado di intervenire le città che figurano in prima fila di fronte all'emergenza casa.

ROBERTO GABETTI

Sarò molto breve. Giorgio Trebbi poco fa diceva: « la qualità è rimasta la grande assente ». Mi pare tutto lo dimostri. Quando si parla di qualità bisogna chiedersi « qualità di che cosa ». La qualità di cui oggi si può parlare è una qualità del manufatto edilizio, ma anche una qualità del contesto urbanistico-territoriale.

Io non credo l'urgenza possa fare ignorare i temi della qualità. Penso che arrivare in fretta per realizzare case di qualità scadente significhi arrivare male: penso quindi che il lavoro di programmazione territoriale, di programmazione urbanistica, debba essere lavoro urgente, che faccia fronte a tempi reali necessari a garantire la qualità degli esiti, delle realizzazioni.

Ho partecipato tante volte nella mia vita a queste solite attività culturali, che si svolgono nelle aree universitarie o nelle aree dei convegni: si sentono cose certamente importanti, perché enfatizzano situazioni che le riviste tecniche non colgono con sufficiente evidenza.

Ricordo che il problema della quantità delle abitazioni era stato posto come problema fondamentale, in modo però assoluto ed indipendente dal problema della qualità, in epoca anche recente. Intorno a questo problema i discorsi della macro-economia politica nazionale e della micro-economia locale hanno trovato punti di convergenza anche significativi, ma non certamente esaustivi. Se da tali accordi sulla quantità mancano, perché sono assenti, le elaborazioni di base necessarie per decidere sulla distribuzione di questi beni, il discorso della quantità è un discorso, a mio avviso, senza senso, cioè senza senso positivo, senza scopo, senza vettorialità. Ed è questo un primo limite per tale riduzione dei temi al prevalente parametro qualitativo.

Si può anche pensare che soddisfatta la quantità, con una produzione di beni immensa, tale da soddisfare tutto il fabbisogno presente e latente, nel momento in cui si soddisfi il fabbisogno, automaticamente si inneschi una autentica qualità dell'abitazione.

Questo non è vero: si tratta di una prospettiva assurda, che può essere similabile a quella che si era creata alla fine dell'800 sul tema del progresso: si riteneva che comunque le cose andassero male, il progresso avrebbe sempre razionalizzato ogni realizzazione, e per il meglio.

Ma d'altra parte il tema del fabbisogno non è un tema che possa essere soddisfatto subito o in tempi decentemente storici: la prospettiva di raggiungere una qualità attraverso la soddisfazione del bisogno, è prospettiva senza esiti concreti. Quindi una prospettiva falsa e anche irrealistica. Il problema di creare attorno alle abitazioni una qualità di vita mette di fronte a tutti noi l'esigenza di individuare condizioni operative che non siano solo economiche e tecniche, ma che tocchino la produzione, come fatto organizzativo e quindi anche qualitativo: di fronte a un esito edilizio negativo io ritengo che criticamente ci si debba porre

l'esigenza non solo di giudicarlo in sé, ma di giudicare i meccanismi che hanno condotto a quel preciso disastro edilizio. Penso che una analisi dell'errore, che ha comportato la costruzione anche di un solo esemplare qualitativamente negativo, possa essere estremamente importante per capire quali e quante malformazioni ci siano a monte, nell'aver determinato questo tipo di esito.

Non credo si possa sospendere il discorso sull'attualità e nemmeno che si possa limitare l'attualità ad una astratta dignità produttiva dell'oggetto edilizio. Il discorso deve essere esteso dall'alloggio, alla casa, al luogo, al quartiere come contorni necessari e generali di un prodotto qualitativamente segnato, per una situazione di vita anche sostanzialmente diversa.

Non penso quindi che ci si possa porre in una prospettiva mitica: il realismo con il quale le Amministrazioni devono affrontare il tema della casa non deve però essere rinunciatario sul tema centrale della qualità, e del prodotto e del contesto urbano e territoriale: qualità di vita, insomma, presa in senso lato.

Il realismo di produrre case è di per sé splendido: può anche essere positivo, là dove i meccanismi che sono connessi ad una politica delle amministrazioni volta a produrre case, non ignorano quelle componenti essenziali della abitazione, che non si esauriscono certo nel soddisfacimento delle norme, degli standard: norme e standard possono essere interpretati e distorti in qualche modo, anche per far passare come buono un prodotto schifoso. Bisogna invece fare in modo che norme e standard siano utilizzati al meglio delle loro possibilità, non come alibi, ma come riferimenti utili — ma anche derogabili — quando si voglia indirizzare la propria ricerca nella direzione di una irrinunciabile qualità delle residenze.

Esistono in questo nostro contesto produttivo, specialmente in quello che conosco più direttamente (che riguarda sostanzialmente l'Italia settentrionale) possibilità tecniche reali per raggiungere una certa qualità del prodotto edilizio. So che in altre parti d'Italia, questo impegno per produrre una qualità edilizia non comune è difficile da ritrovare; vorrei però soprattutto porre l'enfasi su questa possibilità di un raccordo fra realismo e qualità nella progettazione di ambienti di vita urbana o extra-urbana, in cui non si riscontri solo un prodotto che soddisfi la quantità necessaria, ma la quantità producibile con gli stanziamenti messi a disposizione; che non soddisfi solo la qualità della correttezza costruttiva, quale era stata definita anni fa anche in sede di unificazione, ma che soddisfi anche quelle caratteristiche per nulla evasive che consentano alle persone il vivere in città e nelle vicinanze secondo quella dignità di cui hanno bisogno; e ne hanno bisogno come dell'alloggio di questa dignità. Soddisfatta una quantità di superficie abitativa standard, infatti, esiste ancora una quantità di cose che non sono estranee, al di fuori del tema, che riguarda la loro vita stessa: tema centrale che il sistema edilizio territoriale deve rappresentare, e che non può ignorare.

II SESSIONE

Dall'emergenza alla programmazione la L. 94 e il regime dei suoli

Presiede i lavori il dott. Enzo Biffi Gentili, assessore per l'Arredo Urbano e vice-sindaco di Torino.

LUIGI RIVALTA

Concordo pienamente con quanto ha appena detto Biffi Gentili. Riguardando il titolo del Congresso, « Dall'emergenza alla programmazione », mi veniva poco fa da pensare che questo titolo costituisce per il nostro Paese solo una speranza, perché la politica della casa vive tuttora in una permanente situazione di emergenza.

Si era pensato che con la legge 865 del 1971, di dieci anni fa quindi, si fosse finalmente usciti dalle politiche di intervento episodico e straordinario. Se ricordate, il titolo di quella legge (nota come « legge di riforma della casa » o, tout-court, legge della casa) suona così: « Programmi e coordinamento dell'Edilizia Residenziale Pubblica ».

Quella legge nasceva politicamente e culturalmente da anni di grande dibattito e da grandi lotte attorno al problema della casa: basti pensare agli scioperi condotti nelle fabbriche, su questi temi specifici, nel '69 e nel '70. In quel titolo era sotteso il principio di unitarietà della politica della casa che è sancito nell'articolo delle finalità: « ...Tutti i fondi comunque disposti sono impiegati unitariamente secondo le norme della presente legge... » Con quella legge si individuava anche un canale decisionale ben definito, forse non sufficientemente organizzato ai fini del suo funzionamento, ma ben definito, che è quello che va dal Governo alle Regioni attraverso quell'organo di raccordo costituito dal CER. C'era quindi, sotto questo profilo, una snella indicazione della struttura che a livello nazionale, coinvolgendo le Regioni, avrebbe dovuto operare per una politica unitaria, coordinata e programmata.

Questa struttura era stata pensata come asse portante di tutte le operazioni riguardanti l'Edilizia Residenziale Pubblica.

In alcune Regioni, ed è il caso della nostra, a questa struttura si è aggiunto, un ulteriore prolungamento del processo di decisione, quello partecipativo dei comprensori.

Dal 1975 in avanti, la elaborazione dei programmi ha visto i Comprensori partecipare alle decisioni in maniera determinante, dialettica ma determinante. Questo processo partecipativo è avvenuto senza rallentare i tempi, tant'è vero che la Regione Piemonte si presenta come quella che ha proceduto più celermente nell'attuazione dei programmi, addirittura an-

ticipando rispetto alle stesse disponibilità finanziarie annue previste dai Bilanci dello Stato. In Piemonte, infatti, si sta già attuando il terzo progetto biennale.

Si può parlare quindi di un asse portante, che aveva il carattere dell'unicità e dell'unitarietà delle decisioni e che si è fondato, almeno in alcune Regioni, su un processo di partecipazione delle assemblee elettive e delle forze sociali e produttive.

La legge 865 introduceva a fianco di questo principio di unitarietà e di coordinamento alcune altre questioni importanti per la politica della casa: l'acquisizione delle aree e la loro urbanizzazione, la programmazione delle localizzazioni sulla base dei fabbisogni e delle politiche territoriali, i programmi di attuazione pluriennali.

L'articolo 8, introduceva il principio della prioritaria conoscenza della situazione: il censimento dei fabbisogni avrebbe dovuto essere fatto accertando la composizione familiare, i redditi, la situazione abitativa, la dislocazione territoriale.

Penso che tutto sommato si debba considerare quella legge, per i principi e per l'impostazione, una buona legge. Certo non è stata attuata: i finanziamenti per l'acquisizione delle aree sono sempre stati molto limitati, i programmi triennali, che erano il presupposto della 865, non sono stati attuati se non nella prima tornata; non è stato attuato quel processo previsto dall'art. 8, e cioè la conoscenza dei fabbisogni. Quest'ultimo aspetto non è meno grave degli altri, poiché si può perseguire una politica di piano, in un certo settore, solo nella misura in cui si conosce la situazione che si deve affrontare, si definiscono gli obiettivi che si intendono perseguire, e quali risultati intermedi si intendono conseguire. Ogni due anni il CER avrebbe dovuto aggiornare la conoscenza del fabbisogno per fondare su di essa la politica della casa: nessun processo di conoscenza è stato posto in opera. Dopo la 865 del '71 (sottolineo le date, perché voglio fare in seguito, una considerazione sui tempi), nel '78 è stata promulgata la 457, la legge che confermò le indicazioni di principio della 865 e che introdusse allargamenti operativi rispetto a quei principi, nel senso che dettò norme riferite a un più ampio spettro di situazioni riguardanti l'edilizia residenziale, non più ristretto al solo governo della costruzione di nuove abitazioni di iniziativa pubblica. In questo senso va detto che furono introdotte norme riguardanti il credito fondiario, principi e normative per il recupero del patrimonio edilizio esistente, fissazione dei termini temporali per una programmazione a medio termine (finanziamento di un Piano decennale), la ricerca di nuove tipologie, la sperimen-

tazione, la qualificazione tecnologica e industriale del processo produttivo, la differenziazione degli oneri tra i vari soggetti beneficiari. Tale differenziazione, tra l'altro, anche se oggi dovrebbe essere rivista perché opera in maniera deformata rispetto alle situazioni sociali che si presentano nella realtà, ritengo non sia da considerarsi cosa da poco e credo debba restare un principio di fondo se orientata ad affrontare le situazioni socialmente più deboli.

Ma anche questa legge non fu messa in condizione di operare. Molti di questi principi ribaditi e di queste norme introdotte non sono stati applicati, non hanno trovato una piena attuazione o hanno trovato un'applicazione deformata e inadeguata.

Ho fatto prima riferimento alle date, per giungere a questa considerazione: nel nostro Paese si vive una situazione singolare di frenetica « messa in un canto », dopo pochissimo tempo, delle leggi e dei principi introdotti, delle operazioni avviate. Prima ancora che queste abbiano oggettivamente potuto raggiungere una condizione operativa a regime nei vari istituti o enti competenti, dimenticando le responsabilità soggettive che, sia a livello governativo sia a livello locale, possono aver influito negativamente nell'applicazione, si tende ad accantonarle. È un fenomeno non limitato al solo settore della casa, ma generale. Si pensi che da qualche anno si sta accantonando addirittura la riforma istituzionale regionale che è stata introdotta nel non lontano 1970 ed è entrata in funzione con i decreti delegati solo nel '72. Così è stato per le leggi sulla casa: la 865 è stata rapidamente disattesa, la 457 viene altrettanto rapidamente disconosciuta, e non sono ancora passati quattro anni dalla sua introduzione!

Anche non tenendo conto delle responsabilità soggettive (che andrebbero tutte esaminate e discusse con più energia e con più chiarezza di quanto non si faccia ora), mi chiedo se davvero si può pensare che riforme di questo tipo, leggi sulla casa e, a maggior ragione, riforme istituzionali come quella istitutiva delle Regioni, possano entrare in pieno regime in periodi di tempo così brevi e senza permanenti e collaterali azioni di sostegno e propulsione. Al contrario, nel frattempo, alle leggi di programmazione e di coordinamento della politica della casa, si sono contrapposti ben cinque provvedimenti straordinari, di grande portata, che demoliscono proprio i principi di unitarietà e di programmazione. Mi riferisco all'intervento della legge 166 del '75, con la quale si è sancito che la legge 865 non si attuava più per programmi triennali ma per interventi sostitutivi straordinari, e ai successivi interventi della 492, sempre del '75, della 513 del '77, della legge 25 del '80 e infine della 94 del '82, che, tutte, hanno operato nel senso di scardinare l'impegno programmatico della 865 e della 457.

Così, intorno a due provvedimenti importanti, che, sebbene siano da migliorare e da aggiornare, si possono considerare positivi nella impostazione di principio e nella formulazione strutturale, frutto e conquista del dibattito culturale, della pratica amministrativa e della battaglia politica, si sono venuti a sovrapporre ben cinque provvedimenti contraddittori della portata di quelli che ho appena citato.

Per non parlare di altre leggine, che farebbero

ammontare a 18 i provvedimenti che dal '71 si sono inseriti nella legislazione del settore della casa annullandone il principio programmatico.

Questo principio doveva intanto fondarsi sulla politica di programmazione delle risorse complessive dello Stato per trarre da esse quelle da destinare al settore della casa. Lo sottolineo perché fra quelle 18 leggi e leggine c'è anche la legge 9 del '74 che ha prorogato gli effetti della contribuzione GESCAL ai fini della formazione delle risorse da destinare all'edilizia residenziale pubblica.

Ciò significa che, tutt'ora, la politica della casa è nei fatti finanziata attraverso gli apporti contributivi tratti dai salari dei lavoratori dipendenti. In altre parole, l'edilizia residenziale pubblica, invece di essere finanziata attraverso la programmazione dell'uso delle risorse complessive dello Stato derivanti dall'azione dell'insieme delle politiche tributarie, e di costituire pertanto un canale di redistribuzione delle ricchezze globalmente prodotte, appare piuttosto essere il frutto di una forma di mutuo soccorso che i lavoratori dipendenti mettono in atto attraverso le loro contribuzioni.

Il paradosso è poi che questa politica, finanziata nei fatti dalle contribuzioni dei lavoratori dipendenti, va a favore per circa il 50% (è un dato che misuriamo nella Regione Piemonte) dei lavoratori autonomi.

Risulta infatti, che in molti casi le agevolazioni non possono essere concesse a favore dei lavoratori dipendenti, che pur hanno versato i contributi, perché essi risultano superare, a volte di poco, i tetti di reddito posti come requisito per poter accedere ai finanziamenti.

D'altra parte, da un'indagine svolta con riferimento all'utenza dell'edilizia agevolata, risulta che molti di quei lavoratori autonomi che hanno usufruito delle agevolazioni presentano redditi di poche migliaia di lire, e alcuni hanno dichiarato un deficit.

Eppure l'edilizia agevolata comporta, oggi, il pagamento di non lievi ratei di mutuo e, soprattutto, la necessità di contribuire con proprio capitale in aggiunta al mutuo agevolato di 30 milioni in misura non indifferente, anche per 40-50 milioni.

Può non essere del tutto infondato il sospetto di trovarsi di fronte ad un meccanismo che per le basse soglie di reddito fissate esclude i lavoratori dipendenti, i quali non possono evadere il fisco, e ammette qualche lavoratore autonomo evasore fiscale.

Risulta pertanto che i meccanismi applicativi hanno finito di deformare, anzi di snaturare, le finalità della legge dell'edilizia agevolata, arrivando anche a premiare chi dispone di redditi occulti tali da derivarne una accumulazione che sarebbe in grado di fornirgli fors'anche la possibilità di acquisire la casa al mercato libero.

Questo non è che un indicatore del fatto che siamo in presenza di una politica senza corretti obiettivi e finalizzati interventi.

Si potrebbero fare tanti altri esempi per dimostrare che stiamo vivendo una pratica dell'improvvisazione e non la cultura della programmazione. Quest'ultima che è stata viva nel momento in cui si sono introdotti i principi fondamentali delle leggi 865 e 457, poi, nei fatti, è stata soverchiata dalle politiche dell'emergenza.

Io credo che questa sia una delle cause, non certo l'unica, ma neanche marginale, della mancata soluzione del problema casa nel nostro Paese.

In questa sede è inutile avventurarsi in analisi sulla natura del problema casa. Nelle sue linee generali lo conosciamo tutti. Ciò che invece è necessario sottolineare è che le popolazioni meno abbienti continuano a subire una situazione abitativa inaccettabile, per condizioni ambientali e tipologiche. E coloro che hanno cercato di sfuggire a queste condizioni sono caduti preda di un mercato degli affitti che fa pagare prezzi elevati, sopportati solo attraverso dure restrizioni della condizione e della qualità complessiva di vita.

L'aspirazione a migliorare le condizioni abitative di molte famiglie non è stata soddisfatta; e si tratta di un'aspirazione che non può essere soffocata, specialmente quando chi la manifesta vive in condizioni disagiate; né, in generale, si può soltanto contrapporre ad esse l'accusa di subire sollecitazioni da pur errati e deformati modelli e costumi abitativi, che semmai devono essere corretti da una programmata o orientata politica della casa.

Questa situazione perdura nonostante che nel nostro Paese si sia investito nel settore dell'edilizia residenziale pubblica nel corso degli anni '70 più che in precedenza; perdura malgrado che nel complesso, tra pubblico e privato, si sia costruito nel passato non poco, come dimostrano anche i dati dell'ultimo censimento, sia a livello nazionale, che regionale. In Piemonte si è accresciuto di molto il numero dei vani: nel solo periodo che va dal 1971 al 1981 si registra una crescita di più di un milione di vani, che, per i soli alloggi occupati escludendo cioè quelli non occupati, portano a oltre 6 milioni di vani il patrimonio abitativo contro una popolazione di 4.435.000 abitanti. Siamo in presenza quindi di una evidente situazione abitativa molto squilibrata, quantitativamente oltre che qualitativamente, a causa delle condizioni di mercato e di un incongruo assetto di fruizione del patrimonio esistente.

Mi pare si possa sottolineare che le politiche fin qui attuate hanno orientato la produzione edilizia pubblica verso una domanda non strettamente prioritaria, che non solo è cresciuta in modo artificioso di fronte alla possibilità di sfruttare convenienti occasioni di agevolazione, ma che sarebbe stata addirittura in grado di risolversi autonomamente ricorrendo al mercato privato della casa.

In questo senso va detto che abbiamo fatto un cattivo servizio alla stessa edilizia privata, distogliendo da essa una domanda potenzialmente solvibile che evidentemente non si è rivolta all'edilizia privata nella misura in cui ha avuto l'opportunità di ottenere il credito agevolato.

Si pensi, poi, che alloggi realizzati con il finanziamento pubblico sono in parte già stati inseriti nel mercato libero. Così, dopo aver usufruito dell'impegno pubblico e dei contributi versati dai lavoratori dipendenti sono diventati l'oggetto e l'occasione di operazioni speculative; attraverso ad essi si sono acquisite rendite non giustificabili sotto nessun profilo. Voglio citare un caso, riscontrato nell'attività amministrativa regionale, che mi permette anche di esprimere qualche giudizio sulla legge 25, e in parti-

colare sul suo art. 9, l'articolo dei mutui individuali. È il caso di un alloggio ex GESCAL, pagato globalmente, tra quote di mutuo versate e riscatto finale, pochissimi milioni, poi affittato dal proprietario e successivamente venduto all'inquilino che lo abitava, al prezzo di circa 60 milioni, di cui 30 con finanziamento pubblico erogato all'acquirente in applicazione della legge 25.

La legge non consente di far giustizia di una situazione di questo genere. L'alloggio GESCAL era riscattato; messo in vendita ai prezzi del mercato libero; l'inquilino che lo abitava aveva i requisiti di legge e quindi il diritto di ottenere il mutuo agevolato di 30 milioni.

In conclusione, i contributi GESCAL dei lavoratori dipendenti sono intervenuti due volte a favore dell'acquisizione di questo stesso alloggio. Posso citarvi altri casi, rilevati sempre attraverso l'applicazione della legge 25, come quelli in cui si effettuano vendite tra familiari: il figlio, magari studente, e quindi in condizioni privilegiata sotto il profilo dei requisiti, che ottiene il contributo di 30 milioni per comprare la casa del padre. In questo caso lo Stato non beneficia neppure di maggiori oneri impositivi per il passaggio di proprietà perché tra padre e figlio la tassa di compravendita è di fatto uguale alla tassa di successione. Così 30 milioni di capitale liquido ottenuto attraverso un mutuo agevolato al 4,5%, quando il costo del denaro supera il 20%, vengono acquisiti senza che nulla cambi nell'uso dell'alloggio: dalla titolarità del padre si passa a quello del figlio, che continueranno a coabitare; 30 milioni possono essere impegnati, magari in BOT, al 16% contro il 4,5% del tasso di mutuo.

Queste sono vicende consentite dalle leggi di questi ultimi anni.

D'altro lato, l'edilizia privata, che pur è sottoposta al regime di equo canone, sfugge alle normative e presenta sacche larghissime di alloggi inaffittati, soprattutto nelle grandi città, nelle aree metropolitane, per un gioco di restrizione del mercato in attesa di operazioni speculative.

Tutto questo dipende anche dall'assenza di una politica di programmazione, che promuova un corretto e finalizzato uso delle risorse, e dal permanere invece della pratica della straordinarietà, dell'emergenza, dell'improvvisazione.

È questa stessa pratica dell'improvvisazione, del costruire senza preordinati obiettivi e programmi, che ha condotto, con l'articolo 8 della legge 25, a realizzare, oggi come nel passato, quartieri monosociali, ripetendo così l'errore fatto vent'anni fa con i quartieri delle Vallette e Falchera.

La legge 94 non elimina queste situazioni ma le riconferma e le ripropone pari pari; gli stessi errori della legge 25 sono rimessi in gioco dalla 94. Quest'ultima ha un solo significato positivo: quello di aver rifinanziato la 457. Questo è il motivo per cui le opposizioni, che sono state anche molto dure nel merito, non sono giunte ad impedire la conversione del decreto in legge. Il nostro Partito, ad esempio, ha evitato che la nostra opposizione potesse avere l'effetto di rinviare il rifinanziamento della 457. Ma, va detto, che questa situazione è chiaro segno dell'assenza di una programmazione.

Continua con la legge 94 proprio la pratica dell'emergenza e della straordinarietà: l'art. 2, ad esempio, stanziava 1.400 miliardi per interventi in aree metropolitane, eludendo i compiti programmatori delle Regioni. Di quali aree si tratta? Sarebbe stato bene stabilirlo nella legge, a scanso di equivoci. Gli interventi nelle grandi conurbazioni sono certamente necessari. Ma ora si discute al CER, se invece di cinque, i grandi centri da assimilare ad aree metropolitane non debbano essere almeno una ventina. Pressioni di forze politiche della Lombardia, oltre a Milano, richiedono che siano riconosciute anche Brescia e Bergamo; dalla Sicilia, si richiede Messina e Palermo; il Veneto, Padova e Verona, oltre a Venezia. Le aree metropolitane, dalle 5 comunemente riconosciute, rischiano di risultare 25 o 30. Se così fosse, questo specifico intervento non potrà più avere neppure il carattere di straordinarietà con il quale lo si vuole giustificare ma si tradurrà in una banale distribuzione clientelare di finanziamenti.

L'articolo 3 fissa poi che a tutti i Comuni capoluogo, e comunque ai comuni superiori ai 100.000 abitanti, vengano stanziati finanziamenti per l'acquisizione delle aree. È assai opportuno che ci siano fondi appositi per l'acquisizione delle aree, ma questi sono attribuiti al di fuori di qualsiasi programmazione territoriale e temporale degli interventi, disconoscendo, sotto questo profilo, quell'impostazione che vedeva nella Regione l'organismo fondamentale per la programmazione della politica del territorio e della casa.

Il principio della programmazione e dell'unitarietà continua ad essere messo in un canto. Le conseguenze negative sono molte: di ordine territoriale, urbanistico e sociale, perché si stanno di nuovo, in ragione dell'emergenza, frantumando gli interventi e promuovendo i ghetti di vecchia memoria; di ordine occupazionale e produttivo perché si stanno frantumando in vari organismi e enti i compiti decisionali impedendo così l'attuazione di una politica di qualificazione e industrializzazione del settore edilizio.

Per evitare questi negativi sbocchi è necessario poter procedere attraverso la concentrazione degli interventi e la loro organizzazione su piani pluriennali di medio termine. È necessario realizzare progetti organici che realizzino processi di ristrutturazioni territoriali e urbanistici complessi e che assieme alle abitazioni e alle connesse infrastrutture dei servizi realizzino anche le strutture per le altre attività necessarie e indispensabili alla qualificazione della intera vita urbana e per la sua proiezione verso nuovi modelli funzionali e culturali. È necessario creare condizioni operative di questo tipo, e non già procedere per occasionali interventi aggiuntivi ai margini o negli interstizi dell'esistente. D'altra parte, e per parte loro, questi problemi sono ben presenti alle organizzazioni sindacali, che infatti e giustamente chiedono alla Regione che si correggano le storture di questa politica dell'emergenza, la quale non potrà produrre alcun effetto positivo e incentivante neppure sull'occupazione e sui processi di ristrutturazione del settore produttivo edilizio.

Questi effetti positivi possono essere dati soltanto da una programmazione che con interventi concentrati, giustamente dimensionati, dia certezza operati-

va per un numero di anni congruenti. E ciò è anche quanto è richiesto dalla parte più accorta e imprenditiva dei costruttori.

Si dice che questa situazione legislativa di emergenza sia la necessaria risposta alle inadempienze delle Regioni. Mi richiamo a quanto ho già detto prima: l'istituto regionale opera solo da 10 anni; è questo un arco di tempo troppo breve per esprimere un giudizio generale, che peraltro dovrebbe essere almeno basato su dati oggettivi. Credo che sarebbe invece opportuno ricercare le responsabilità soggettive che determinano casi di inadempienza delle Regioni e smuovere tali cause.

Ritengo che se in Campania il sindaco di Napoli, Valenzi, è più efficiente della Regione nell'attuare i programmi costruttivi delle case, allora opportunamente si commissari la Regione Campania attribuendo a Valenzi, o ad altri, la responsabilità di formare e realizzare il piano regionale dell'edilizia, ma non si giustifichi con l'inadempienza di qualche Regione un modo di operare da controriforma verso le Regioni che si è affermato a livello governativo e parlamentare. D'altra parte ci sono Regioni che hanno operato. Non posso non richiamarmi a quella in cui opero: credo che possa essere pur con i tanti suoi limiti, portata come esempio positivo.

Ha fatto i piani e i programmi in tempo; opera addirittura in anticipo rispetto ai tempi dello Stato: quest'anno non solo saranno consegnate da parte dell'IACP le prime case secondo progetto biennale, ma sono già state realizzate le strutture delle case anche del terzo progetto biennale, (quello per cui a livello nazionale non sono state ancora prese decisioni.) Ma non è la sola Regione.

Il Friuli si presenta come una regione che sta operando con efficacia, e così altre regioni, la Lombardia, l'Emilia e anche alcune del meridione, la Puglia, ad esempio. Questi esempi positivi dimostrano che l'istituto regionale non presenta oggettive e insanabili incapacità. Anzi il suo operare si mostra come la strada giusta.

L'operatività della Regione ha introdotto processi che in qualche misura, certo ancora limitata, forniscono momenti e spunti di rinnovamento rispetto al passato sia per quanto concerne gli aspetti urbanistici e territoriali sia per quelli produttivi.

Non si risolve il problema della casa e non si introducono politiche di settore qualificato creando conflittualità fra gli interventi, come è successo nell'applicazione della legge 25, avvenuta in contemporanea alla 457, quando pur agendo con uno spirito di collaborazione, abbiamo finito, Regione e Comune di Torino, per operare di necessità come soggetti autonomi, e involontariamente in termini di concorrenzialità (si pensi ai problemi sorti in conseguenza di due logiche e tempistiche diverse nell'attuazione dei programmi per quanto concerne, ad esempio, il reperimento delle aree e i prezzi di appalto). È necessario e inderogabile recuperare unitarietà degli interventi e procedere attraverso una programmazione di medio periodo. È necessario rivedere la legislazione edilizia in questo senso: ritengo necessario un testo unico dell'Edilizia che recuperando gli aspetti positivi della legislazione attuale ne elimini gli aspetti negativi e introduca nuovi indirizzi.

Intanto, la nostra Regione, nei limiti consentiti dalla legislazione nazionale, dilatandola ove è stato possibile, ha operato e opera nel principio della programmazione territoriale e temporale unitaria degli interventi: l'ha fatto introducendo proprie leggi, la legge 76 del '79, la legge 6 del '82 che prevedono di procedere per progetti organici e per programmi pluriennali. Stiamo procedendo alla formazione di un programma, con la partecipazione dei Comprensori e dei vari soggetti attuatori, che raccordi unitariamente gli interventi che il Consorzio per l'area metropolitana e la Regione dovrebbero attuare per singole e parcellizzanti disposizioni legislative nazionali. Credo ci siano le condizioni politiche (raccordo tra i Comuni dell'area torinese e la Regione) e normative (le leggi regionali) perché si operi questo intervento in maniera unitaria e programmata. L'obiettivo è quello di dar vita ad un intervento che consenta operazioni di riorganizzazione e riqualificazione territoriale e urbana su vasta scala, e non per singoli lotti e aree, e che dia certezze operative tali da rendere possibili ristrutturazioni tecnologiche e innovazioni costruttive e tipologiche, assieme a garanzie di stabilità e qualificazione occupazionale. È necessario operare in questa direzione sulla base delle indicazioni di pianificazione territoriale oggi esistenti, per progetti integrati e organici attraverso cui grandi pezzi della politica della casa e dello sviluppo urbano vengano realizzati in modo interrelato. In questo senso io penso si debba e si possa superare la pratica dell'emergenza, o meglio, recuperare l'esigenza posta dall'emergenza nell'ambito di una politica di programmazione.

Una politica nuova, di questa portata richiede innovazioni anche nel campo delle procedure amministrative ed esecutive di intervento. Sotto questo profilo credo sia importante applicare anche in questo settore e ampliare le esperienze che la Regione ha già fatto nel caso delle aree industriali attrezzate, ad esempio: formare apposite società o organismi di intervento, anche misti, pubblici e privati; trovare nuove forme amministrative di appalto e di concessione delle opere che snelliscano le procedure; introdurre forme di garanzia e di controllo di qualità da parte dell'operatore pubblico sulla realizzazione degli interventi e dei programmi. Soprattutto per le politiche di recupero edilizio, che dovranno assumere un ruolo fondamentale nell'area torinese, bisognerà dare vita a forme nuove di partecipazione operative e imprenditoriale dei proprietari privati.

Tutto ciò comporterà che si individuino nuovi ed originali strumenti di direzione e di gestione del piano, politici e amministrativi, orientati e predisposti a conseguire nuovi livelli di efficienza, di snellezza operativa fra i vari soggetti interessati e fondati sulla partecipazione, coordinamento e unitarietà di decisione dei vari organi pubblici (Regione, Comprensorio, Comuni-Consorzio intercomunale torinese, Provincia, enti dei trasporti, enti di Stato) chiamati per competenze generali o settoriali a contribuire all'attuazione del progetto.

Per una politica di questo genere è necessario disporre delle aree necessarie per le nuove edificazioni e della possibilità di agire nel tessuto edificato da risanare. In questo senso negative sono le disposizioni introdotte e quelle che si stanno per introdurre

sul regime del suolo. Esse riconducono i Comuni alle difficoltà di acquisizione delle aree proprie di un passato che pensavamo lontano.

Esse ritornano a riconoscere i valori di rendita.

Per la politica della casa, e per ragioni economiche generali, è necessario che si proceda verso una reale e generale riforma del regime dei suoli, che separi, non solo formalmente, il diritto di edificazione dal diritto di proprietà.

La legislazione nazionale di questi ultimi anni, spesso motivata dall'emergenza, non sta perseguendo nessuno di questi obiettivi.

Non solo non si evolve in senso progressista, ma è in atto un'azione revanscista volta ad annullare le impostazioni di principio e le condizioni operative che attraverso le lotte e i movimenti di massa degli anni '60 e dell'inizio degli anni '70 si erano acquisite con la legge sulla casa e il piano decennale.

È necessario e urgente che su tutti questi temi si riaccenda un ampio dibattito politico culturale e si sviluppino forti movimenti di massa perché non si receda dalle posizioni conseguite e si compiano ulteriori passi avanti, e di conseguenza la legislazione nazionale si rinnovi positivamente.

GIOVANNI PORCELLANA

Farei due osservazioni preliminari: in realtà, pur accettando la distanza politica che esiste, direi che in questo caso non ritengo di dovermi discostare di molto dalla relazione dell'Assessore Rivalta; quindi, ferme queste barriere ideologiche, sul terreno concreto, concordo con la sua impostazione.

Tra l'altro non si tratta di una conversione dell'ultima ora, sono concetti che vado sostenendo nelle diverse sedi da tanto tempo, che ho ripetuto come relatore dei due decreti Nicolazzi, tanto è vero che sono stato definito relatore di minoranza proprio perché le tesi che proponevo e che qui ribadisco, non sempre erano vincenti.

Altra considerazione: si avverte, in questi interventi, la vecchia polemica tra grandi Comuni e Regioni, ma occorre osservare che le stesse Regioni non si sono trovate consenzienti al loro interno sulle varie indicazioni. Nel corso delle consultazioni alla Commissione Lavori Pubblici della Camera, una Regione, nello stesso giorno, si è presentata con esponenti diversi per sostenere tesi diametralmente opposte e l'amico Querci, che è qui presente, può confermare l'affermazione e, credo, lo stupore.

Questa la realtà di fronte alla quale ci si è trovati: se debbo sintetizzare con chiarezza affermo che la 25 è una legge di emergenza, la 457 una legge di programmazione e tutto quello che nella 94 si rifà alla 25 è, a mio giudizio, ancora momento di emergenza.

Non posso dire diversamente, questo con tutto il rispetto al lavoro fatto dai Comuni, per certi aspetti validissimo.

Devo però dire che se esistono inadempienze delle Regioni, la relazione di questa mattina lo ha evidenziato, esistono anche inadempienze dei Comuni.

Molti Comuni hanno speso subito, altri non hanno speso oppure hanno speso con ritardo notevole.

Ecco io penso che molte volte noi dimentichiamo, nel formulare le leggi, di inserire un concetto forse non popolare, ma efficace ed è il potere sostitutivo nei confronti delle inadempienze.

All'inizio dell'anno il CER ha nominato un Commissario alla Regione Calabria per superare i ritardi, non vedo perché non si possa agire ugualmente di fronte a problemi analoghi anche perché poi ogni giorno di ritardo equivale allo spreco di danaro della Comunità.

Ma, detto ciò, non mi sentirei di proseguire su questa strada: ho già enunciato le mie convinzioni, finire solo per riprendere un discorso vecchio.

È più utile guardare in avanti: adesso la 94 è una legge dello Stato. La temuta tensione sociale, legata al problema degli sfratti, ha creato condizioni per la decretazione d'urgenza; ma, come sappiamo, è stato impostato il rifinanziamento della 457 per i bienni passati e per i nuovi e poi vi sono queste norme urbanistiche che sarebbe bene tra l'altro, a quattro mesi di distanza, verificare che rispondenza hanno avuto. Anche qui debbo dire, credo senza sorprendere alcuno, che non ho accolto con entusiasmo queste innovazioni perché se vi era, come vi era, da rimproverare inerzia comunale, si poteva provvedere con altri mezzi che non questo, evitando il pericolo di creare illusione e forse di rischiare confusione.

Diversi provvedimenti ci aspettano, probabilmente l'interruzione dell'attività per le ferie li sospenderà ma, alla ripresa autunnale, saranno nuovamente all'attenzione almeno della Commissione Lavori Pubblici.

Alcuni, e sono quelli diretti alla riforma dell'I.A.C.P. ed al riscatto dell'edilizia popolare, interessano solo marginalmente il discorso odierno.

Altri, invece, sono importanti: mi riferisco all'abusivismo, una legge che non credo possa essere affrontata senza un ampio dibattito pubblico ed un esame approfondito.

In sintesi, certamente rozza ma spero efficace, il testo pervenutoci dal Senato è diviso in due capitoli: il primo afferma che tutti coloro che costruiranno edilizia abusiva saranno sottoposti a sanzioni gravissime, ma poi, il secondo, assolve tutti coloro che invece hanno costruito fino al giorno prima dell'entrata in vigore della legge ed obbliga i Comuni a recepire, nei propri strumenti urbanistici, modificandoli, questi insediamenti abusivi. Debbo dire che, per quanto è a mia conoscenza, se tutto questo si dovesse limitare al Piemonte penso che sottoscriverei una legge di questo genere abbastanza tranquillamente, ma se penso a cosa significa in Italia il fenomeno dell'abusivismo, ritengo, come minimo, che un po' di riflessione sopra la si dovrebbe pur fare. Invece è un testo che è stato approvato all'unanimità dal Senato, che arriva a noi alla Camera con tutta una serie di sollecitazioni e che temo proprio verrà varato con indubbie conseguenze sul piano del costume.

Altro problema, di enorme importanza, è la indennità di espropriazione delle aree per pubblica uti-

lità e la istituzione della imposta comunale sulle aree fabbricabili. Inutile sottolineare la valenza di una legge di questo genere, soprattutto per quanto riguarda la programmazione.

Per ora l'interesse è limitato ad un decreto legge che rinvia il termine del 31 maggio al 31 dicembre c.a. La Commissione Lavori Pubblici della Camera l'ha già preso in esame; non è il caso di scendere a profezie per presumere che nei prossimi giorni verrà votato e, in tempo utile, convertito definitivamente il legge dal Senato. Ma il problema rimane e, appunto, deve essere risolto entro il 31 dicembre: credo sappiate che esiste un disegno di legge sul quale stranamente il dibattito non si è sviluppato.

Il Ministro Nicolazzi ha insediato, a suo tempo, una Commissione presieduta dal Prof. Sandulli. Sono state elaborate e proposte sette possibili soluzioni: all'interno di questo ventaglio il Ministro ha scelto quella definita ipotesi tributaria. Personalmente (ma a differenza dei miei due colleghi Querci e Libertini, non ho, come loro, compiti di responsabilità nazionale di Partito nel settore e, quindi, posso permettermi, come dire, una vivacità maggiore) propendo per le altre tesi, le ultime, vale a dire per il sistema perequativo.

Limiterei qui l'accento, perché non è argomento dell'incontro, anche se occorrerà pure parlarne.

Imposta sulle aree fabbricabili: già in sede di esame della 94, sono state presentate osservazioni sull'uso del P.P.A.; riteniamo cioè che il P.P.A. debba dominare le zone di espansione e per questo vada applicato. Allora in questo caso l'imposta sulle aree fabbricabili troverebbe, a nostro avviso, una sua identificazione più precisa. Siamo cioè in presenza di zone di espansione, con la possibilità di applicare una, come dire, tassa di attesa su quelle aree fabbricabili e inserite nel P.P.A. Una tassa che scatta dal momento in cui il P.P.A. viene adottato, sino al momento in cui l'area viene espropriata e, a questo proposito, rilevo come l'articolo 13 della legge 10 praticamente non sia stato utilizzato in quanto le Regioni hanno rinunciato all'obbligo dell'esproprio per le aree private inserite nel P.P.A. e si sono limitate ad una facoltà che poi, per quanto mi risulta, non è mai stata esercitata.

E qui bisognerebbe ripristinare, se veramente di programmazione vogliamo parlare, un discorso un po' più impegnativo che non quello facoltizzato al massimo che poi è stato fatto proprio dalle Regioni, e attraverso le istituzioni di queste tasse, dicevo, di attesa, perché vanno proprio dalla adozione del programma al momento in cui l'area viene utilizzata con il rilascio della concessione, poter trovare anche finanziamenti idonei per poter esercitare tutte le opere di urbanizzazione relative.

Mi pare che il tempo assegnatomi dal Presidente stia per scadere. E allora, vorrei riassumere così: ritengo che la logica dell'emergenza debba essere il più possibile abbandonata; che esistano altri strumenti, come ad esempio i poteri sostitutivi, per intervenire laddove vi sono inadempienze.

Non è corretto, e comunque non corrisponde a completezza di informazione, elencare solo alloggi costruiti; una programmazione non rispettata o non impostata può anche risolversi in insediamenti edilizi,

che, ad esempio, fanno franare le urbanizzazioni esistenti e le rendono insufficienti.

Proprio qui a Torino, in Comuni della Provincia, casi di questo genere se ne sono verificati proprio perché, non inseriti in una logica di programmazione regionale, fanno scattare effetti negativi che si riscontrano a tempi non immediati ma che, se non contenuti, possono sfociare in quelle logiche di rabbia che abbiamo vissuto in periodi precedenti.

Per ultimo, ribadisco ancora l'auspicio che sui due provvedimenti che stanno per essere esaminati dalle Commissioni Parlamentari, mi riferisco all'abusivismo ed alla indennità di espropriazione delle aree fabbricabili e la relativa imposta comunale, si allargasse di più il dibattito per sottrarlo alla ristretta cerchia degli addetti ai lavori e portarlo all'attenzione dell'opinione pubblica e di tutti gli Amministratori interessati.

LUCIO LIBERTINI

La tesi chiave della esposizione di Rivalta, come tutti abbiamo ben compreso, sta nel sostenere che in questi anni, invece di progredire dalla emergenza verso la programmazione, stiamo scivolando nella direzione inversa, dalla programmazione alla emergenza, anche con una serie di leggi frammentarie e incoerenti.

Io sono completamente d'accordo con Rivalta, e con le argomentazioni che egli ha svolto. Vorrei invece richiamare la vostra attenzione sul meccanismo che nei fatti ha alimentato e alimenta questa tendenza negativa. Il punto di partenza, certo, sono state alcune indiscutibili emergenze. Una emergenza è stata quella della ondata di disdette e di sfratti che sono passati attraverso le maglie troppo larghe dell'equo canone. Un'altra emergenza è stata lo svuotamento della legge 457, in ragione della inflazione a due cifre che ha corroso le potenzialità finanziarie e dei ritardi gravi nella sua attuazione. E si potrebbero fare altri esempi. Naturalmente noi comunisti ci siamo subito battuti in Parlamento e nel Paese, come era nostro dovere, per arginare la crisi sociale che derivava dalle disdette e dagli sfratti e per ottenere un adeguato rifinanziamento del piano dell'edilizia. Il governo ha però colto questa occasione per inserirvi misure anti-riformatrici e contrarie alla programmazione. Importante è stato in questo quadro l'uso del decreto legge, necessario per intervenire in materia di sfratti, ma che è stato impiegato surrettiziamente per intervenire a sproposito in altre materie e forzare la volontà del Parlamento.

L'esempio della legge 94 è chiarissimo. Essa, come sapete, è nata da un decreto-legge che fu varato nel novembre 1981, decreto che era giustificato per gli sfratti, ma non per le altre materie che vi furono inserite (finanziamenti e procedure) per le quali era corretto l'uso della legge ordinaria. Ma fu invocata l'urgenza. Ora si pensi che il decreto fu convertito in legge, dopo una battaglia che lo ha largamente trasformato, nel marzo scorso, e che ancora oggi, a lu-

glio, il governo non ha neppure provveduto a ripartire tra le città e le regioni i fondi che erano stati stanziati. Potete immaginare che razza di urgenza ci fosse, come in realtà il decreto non sia servito a fare presto, ma ad altri scopi. Il decreto, infatti, prima di tutto tiene a freno la maggioranza, e, per le sue procedure introduce un vincolo disciplinare tra i parlamentari governativi. Dò atto a Porcellana di essere stato, come lui ha detto, un relatore di minoranza; ma alla fine ha dovuto inchinarsi alla logica del decreto. In secondo luogo nel decreto si inseriscono norme per graduare gli sfratti (da noi richieste da tempo); si inseriscono anche rifinanziamenti delle leggi sulla casa, urgenti e necessari; ma poi si coglie questa occasione per infilare nella legge, e fare ingoiare al Parlamento, norme che non hanno nulla a che vedere con l'emergenza, e che mirano in realtà a disfare il tessuto della programmazione.

Ora io non farò l'errore di mettere tutti sullo stesso piano. I socialisti, all'interno della maggioranza, hanno assunto posizioni proprie, antitetiche a quelle dei socialdemocratici; e anche nella DC si sono manifestati orientamenti differenziati, articolati. Però il decreto ha frustato la maggioranza, e la minaccia della crisi di governo e della caduta del provvedimento ha ricattato non solo la maggioranza ma in una certa misura anche l'opposizione; infatti noi abbiamo votato contro, ma avremmo potuto anche fare saltare il decreto se non avessimo tenuto conto del fatto che in questo caso saltavano anche i finanziamenti e le norme sugli sfratti. Abbiamo dovuto dunque batterci per il miglioramento della legge, ma entro limiti ben precisi.

Questo è il meccanismo che abbiamo visto funzionare, e che può ancora tornare a funzionare, e con il quale si disfa la programmazione con il pretesto della emergenza.

Dobbiamo però a questo punto chiederci perché ciò sia accaduto, perché si siano comunque costituite tendenze politiche al riflusso nel campo della programmazione urbanistica ed edilizia. E poiché io, forse a differenza di Porcellana, non credo al Maligno, penso che la spiegazione dei fatti vada cercata nella società. Non immaginiamoci mai, infatti, che la società possa stare tutta da una parte e i partiti dall'altra; o che si possa contrapporre il Parlamento alla società. C'è sempre un intreccio profondo tra istituzioni e Paese.

Ed io, a questo riguardo, invito tutti, e me stesso, ad una riflessione su di un punto molto importante. Noi abbiamo registrato — ecco la questione — una crisi del movimento di riforma e di programmazione alla fine degli anni settanta e all'inizio degli anni ottanta, non solo perché le forze della rendita e della speculazione sono passate al contrattacco, e non solo perché queste forze hanno trovato robusti interpreti nella maggioranza di governo, ma perché la politica di riforma e di programmazione è entrata in crisi nei rapporti con la gente comune.

Questa riflessione va fatta sino in fondo. Se io vado ad esempio a Palermo o in qualche altra città meridionale e parlo di riforma e di programmazione, giustamente i cittadini rideranno alle mie spalle, perché in quei luoghi le leggi di programmazione non hanno funzionato affatto; per la verità a Palermo

anche la legge 25 è rimasta per gran parte lettera morta. Queste leggi hanno funzionato soltanto come un ordito di freni e di impacci, di complicazioni, che hanno determinato paralisi, e con questa paralisi hanno giustificato la grande ondata dell'abusivismo agli occhi della grande maggioranza dei cittadini. In sostanza la gente, e non solo nel Mezzogiorno, si è trovata troppo spesso di fronte a meccanismi di programmazione che invece di realizzare in modo ordinato lo sviluppo edilizio, sono diventati soltanto meccanismi di freno, e in molti casi di vessazione burocratica.

Io non assolve nessuno, ma certamente a questa paralisi ha risposto un tentativo massiccio di aggirare le leggi, e in esso si sono trovati accomunati i grandi interessi speculativi, e i piccoli e più legittimi interessi dell'operaio autocostruttore o dell'emigrato che concentra i suoi risparmi nella costruzione di un alloggio.

La verità è — e in questo non mi discosto dalla tesi di Rivalta, ma aggiungo un argomento — che la politica di riforma e di programmazione non ha camminato come doveva perché essa presuppone uno Stato che ai vari livelli sia omogeneo con questi indirizzi; e invece lo Stato è sommamente contraddittorio rispetto ad essi. Perché non si può fare riforma e programmazione con leggi che troppo spesso sono costruite astrattamente, non tenendo conto della realtà della pubblica amministrazione che dovrebbe gestirle e neppure dei complessi intrecci sociali reali.

Questo nodo di questioni noi dovremo scioglierlo, e non possiamo esorcizzarlo con le esaltazioni del concetto di programmazione.

Qui ci sono i problemi che riguardano le Regioni. E che forse le riguardano in modo particolarmente acuto. Infatti, per quanto lo Stato centrale vada male, nessuno, salvo qualche anarchico, si farà avanti a chiedere di sopprimerlo. Per quanto il Comune funzioni male, nessuno penserà di farne a meno, perché esso è ormai una cellula storicamente consolidata della società civile. Per le Regioni, ultime nate, è diverso. Esse sono, per così dire, il passaggio in più, ed esse devono nei fatti giustificare la loro esistenza, dimostrare che non sono un impaccio o un elemento di ritardo, ma uno strumento utile e indispensabile per una programmazione efficace.

La verità, purtroppo, è diversa; e posso dirlo con tanta maggiore libertà a Torino, perché il Piemonte è la sola regione italiana che abbia rispettato i tempi della legge 457, e una delle poche che ne abbia tentato un uso programmato. Ma capirete che anche il fatto che io debba presentare l'esperienza piemontese come una eccezione è molto significativo, tristemente. Vi sono altre Regioni, in generale quelle amministrate dalla sinistra, che hanno rispettato, con qualche ritardo, i tempi, e che hanno cercato di programmare; ma la verità è che, se solo il Piemonte è davvero in regola, vi sono poi molte Regioni che sono addirittura rimaste al palo di partenza, non giustificando affatto questo profilo la loro esistenza.

Non è solo un problema di ritardi, di inerzia politica o burocratica. Infatti la Regione — e sotto questo aspetto io sono un regionalista convinto — è necessaria proprio perché, se si vuole riequilibrare il territorio, si deve partire obbligatoriamente dalla dimensione regionale; ma qui le cose non hanno cammina-

to. Conosco situazioni, ad esempio, nelle quali le Regioni hanno ripartito i fondi in modo da costruire alloggi IACP in Comuni nei quali non si sono trovati neppure tutti gli assegnatari, mentre in altri Comuni rimaneva insoddisfatta una lunga catena di richieste. In certe aree si ha un alloggio IACP con un punto, in altre non ne bastano 12.

Naturalmente non è affatto vero che tutti i Comuni funzionino meglio di tutte le Regioni. Ci sono Comuni, come quello di Torino, che hanno efficienza di intervento, e altri che sono paralizzati. Però nessuno può immaginare che si possa saltare il Comune nelle procedure di intervento pubblico, mentre appare chiaro che se elimini la Regione, ed hai un rapporto diretto tra Stato e Comune, si fa più presto.

Ma non c'è solo la gestione, c'è anche l'imbroglio delle procedure che scredita la programmazione. A Roma, per fare un altro esempio, se tutto andasse nel migliore dei modi (e ciò non accade), i tempi necessari per una concessione edilizia sono comunque di almeno tredici mesi (tempi tecnici), quattro mesi più di quelli necessari per fare nascere un essere umano. E quando quei tredici mesi diventano venti, trenta, trentotto, andate poi a spiegare ai cittadini le virtù della programmazione. Su questo terreno le cose vanno spesso male per i Comuni, vanno spesso molto male per le Regioni; e per lo Stato centrale siamo di fronte a un disastro. Il governo non ha ancora fatto il programma previsto dalla legge 457 del 1978; i fondi di sperimentazione sono stati distribuiti con ritardo enorme e a casaccio; si sono fatte leggi che hanno moltiplicato i passaggi burocratici e che spesso sono di incomprensibile lettura e contraddittorie. Ed ecco che in questa situazione le forze della rendita e della speculazione hanno trovato una leva molto forte per sollevare il malcontento della popolazione contro la programmazione e avviare un processo di riflusso, che non nasce dal ministro Nicolazzi ma in lui trova uno degli interpreti...

Interruzione di Luigi Rivalta. « Scusa Lucio. Io credo che questa considerazione debba farsi. Però mi chiedo perché vogliamo salvare i 1400 miliardi della 194 dal disastro che tu descrivi, e non vogliamo salvare gli altri. Tanto vale fare passare tutto attraverso il rapporto diretto Stato-Comuni; e non capisco perché a Napoli e a Palermo accettiamo che una parte consistente dei fondi passi attraverso le Regioni... ».

Rivalta, forse non mi sono fatto capire bene, perché io ho sollevato una questione che riguarda Stato, Regioni e Comuni. Non ho detto che occorre chiudere le Regioni. Ma sono convinto che, se si va avanti così, alla fine del decennio vincerà la proposta della loro soppressione. E sono anche convinto che, se non cambiamo il modo di procedere dello Stato nel suo insieme, noi, non solo andremo dalla programmazione alla emergenza, ma assisteremo allo sviluppo di un potente movimento reazionario che farà leva sulla inefficienza dello Stato; una inefficienza che traduce la programmazione solo in una vessazione, in una oppressione burocratica del cittadino.

Se dunque vogliamo riprendere il movimento di programmazione e di riforma, che per i comunisti è ragione di vita, abbiamo bisogno di dare una battaglia che riporti in primo piano i contenuti e il vero significato della programmazione, e che quindi foca-

lizzi di nuovo il ruolo delle regioni. Proprio sul terreno concettuale io non riesco a vedere una programmazione che salti il momento regionale; ma questa programmazione deve essere tale da sgominare la vessazione burocratica, semplificare le procedure, rimettere lo Stato, ai vari livelli, in un rapporto serio e democratico con la gente comune. Questo è il vero problema che sta dinanzi a noi.

E, anche per rifarmi alle cose che diceva Porcellana poco fa, vorrei precisare quali sono le tappe e gli obiettivi immediati di un'azione che vada in tale direzione; altrimenti ci limitiamo a piangere sul latte versato.

La prima tappa è l'applicazione della legge 94. Come si distribuiranno e come si utilizzeranno i 1400 miliardi per le aree metropolitane, i 600 miliardi per le aree edificabili, i 600 miliardi della sperimentazione? Come si distribuiranno i 7000 miliardi per la sovvenzionata e i 440 miliardi di contributi per l'agevolata? Programmare vuol dire rispondere in modo corretto a questi interrogativi. Noi abbiamo avanzato precise proposte, vorremmo misurarci con gli altri su di esse.

In secondo luogo c'è il problema di un serio e massiccio rilancio della legge 457. Ma insomma, il Governo vuole una buona volta fare il programma dei fabbisogni previsto dalla legge, e farvi corrispondere gli impegni. Noi dobbiamo costringerlo a farlo. E le Regioni riescono a inventare una gestione corretta e tempestiva della legge 457? Ecco un altro punto importante.

Un altro appuntamento urgente è quello della nuova legge dei suoli. Dopo tanti ritardi, il ministro Nicolazzi ha presentato un disegno di legge che dovrebbe colmare la falla aperta in materia di espropri dalla sentenza n. 5 della Corte costituzionale. Questo disegno di legge è purtroppo un obbrobrio. Non ho qui il tempo di analizzarlo, ma sta di fatto che esso cozza contro tutta la moderna cultura urbanistica, agevola la grande speculazione, e contraddice tra l'altro orientamenti presentati in questa materia da forze importanti della stessa maggioranza di governo. I socialisti hanno proposte del tutto diverse, e che semmai si avvicinano alla nostra proposta di legge, e anche nella DC si sono manifestate posizioni che esprimono un orientamento democratico. Noi abbiamo già annunciato che combatteremo frontalmente questa proposta di Nicolazzi, non per migliorarla ma per affossarla, ricercando convergenze con altre forze per giungere a una moderna legge dei suoli, che migliori e non peggiori la vecchia legge 10. In concreto è su questo terreno che possiamo far avanzare un rilancio della programmazione o un suo affossamento; e in una sede come questa non ho bisogno neppure di spiegare perché.

Parlare della legge dei suoli vuol dire però parlare anche delle procedure. L'introduzione del certificato d'uso in materia di concessioni edilizie nella legge 94, è stata proposta dai socialisti e noi l'abbiamo appoggiata perché era un rimedio agli squarci profondi che il testo originario del decreto recava a ogni impianto di programmazione. Ma, mi voglia scusare il compagno Querci, non credo che così il problema sia ancora risolto: ed è il problema di garantire una programmazione che sia nello stesso tempo incisiva, rapida e

trasparente, rispettosa del diritto del cittadino (diritto a una sollecita e chiara decisione, alla semplificazione delle pratiche, a non sottostare a vessazioni e ricatti burocratici o politici). A questo riguardo noi abbiamo da tempo presentato in Parlamento due disegni di legge, che mirano appunto a rendere le procedure più semplici e più incisive. Vi è un mucchio di cose da fare in questa direzione, ma mi consentirete di sottolineare qui soltanto il fatto che fino a quando si vorranno mettere nello stesso calderone, e trattare alla stessa stregua, la modifica del profilo di una finestra e la costruzione del grattacielo; finché su tutto incomberà la Commissione Edilizia (presentata come un arcopago di saggezza, ma in realtà una sede di tortuose contrattazioni); finché, come accade in ogni buona amministrazione, non si distigueranno gli affari per ordine di importanza; fino a che non si concentrerà l'attenzione su ciò che davvero conta; sino ad allora noi annegheremo in un pasticcio, non riusciremo davvero a programmare. Naturalmente ciò significa anche dotare finalmente i Comuni delle strutture necessarie, che oggi non hanno, porre termine alla disseminazione dei pareri vincolanti, che è una causa importante dei ritardi; e così vi sono altri nodi da sciogliere.

L'ideale, per noi, sarebbe quello di affrontare contestualmente la legge dei suoli e la legge delle procedure. Tecnicamente questa operazione potrebbe essere fatta dal Parlamento in sei mesi, e ci riporterebbe davvero sul terreno della programmazione. Ma occorre vincere una battaglia politica.

Deve essere sollevata con forza, a questo punto, la questione di una urgente riforma dell'equo canone. In questi mesi, e in quelli che verranno, le finite locazioni ci stanno riportando in piena emergenza, anche perché esse in buona misura sfuggono alla legge 94. Parliamoci chiaro: chi dice che la legge 392 deve restare come è, e che le disdette per le finite locazioni sono il modo per farla funzionare, o fa finta di dimenticare che, di questo passo, è lo stesso regime di equo canone che sparisce per far posto a un mercato nero selvaggio, oppure sogna di usare la emergenza delle finite locazioni, quando il problema assumerà dimensioni intollerabili, per un nuovo decreto di emergenza con il quale fare trangugiare al Parlamento abusi che con l'emergenza non hanno nulla a che vedere. Per fortuna, nonostante l'opposizione del governo, la Camera dei deputati, con un voto di stretta maggioranza, ha votato l'iscrizione all'ordine del giorno della nostra proposta di legge di riforma dell'equo canone; ma il problema non è soltanto che si discuta la nostra proposta, ma che tutte le forze politiche riflettano bene sui limiti e sulle carenze della legge 392, altrimenti difendendo l'equo canone difenderanno solo lo scheletro chiuso in un armadio di famiglia.

I problemi del credito stanno ribaltandosi pesantemente sulla edilizia. Le cooperative, con questi sistemi creditizi, chiudono o cambiano base sociale, divenendo le cooperative dei ceti medio-alti. Si accentuerà una tendenza che è analizzata in uno studio promosso dalla direzione del PCI e dal quale risulta che l'integrazione del reddito concessa dallo Stato ai cittadini in rapporto alla casa ha premiato e premia più coloro che hanno redditi medio alti che coloro

che hanno redditi bassi; ed esclude del tutto una fascia di redditi intermedi, medio-bassi.

Se non si cambia, questa tendenza si accentuerà in modo intollerabile.

Ancora vorrei ricordare che gli IACP stanno frangendo, nelle grandi città, sotto il peso di un fallimento finanziario, che ha le sue radici nella loro struttura elefantica, nel burocratismo cui sono improntati.

Anche qui c'è un problema di riforma, e occorre sbloccare una discussione iniziata in Parlamento e che ristagna da due anni. Noi non escludiamo affatto la politica dei riscatti del patrimonio pubblico, e pensiamo che essa possa essere una componente di una gestione che comunque deve mirare al rinnovo del patrimonio, come fa ogni gestore immobiliare.

Ma di questo passo la politica dei riscatti diverrà una emergenza soltanto; si tratterà di vendere solo per limitare un fallimento e chiudere la partita.

Porcellana ha evocato un'altra questione urgente. La recente legge Formica sulla tassazione degli immobili, alla quale noi abbiamo attivamente collaborato, tanto che per metà contiene nostre proposte (compresa la risoluzione della imposta di registro), è limitata nei contenuti e nel tempo. Quando, tra poco, essa scadrà, che cosa faremo? Un'altra legge di emergenza o una organica riforma della tassazione come quella che noi abbiamo proposto?

Infine bisogna sciogliere il nodo dell'abusivismo, al quale ancora Porcellana si è riferito. Vorrei fare a questo riguardo intanto una osservazione ispirata a realismo. Se noi concentriamo la nostra attenzione sulle zone del grande abusivismo di massa, in particolare nel Sud, ci accorgiamo che il vero rimedio contro l'abusivismo sarebbe un buon funzionamento delle leggi sulla casa, che consenta di rispondere sul terreno legale alle attese dei cittadini. E ciò ha un significato, anche da noi, anche per un abusivismo di minori contenuti. Noi non possiamo avere illusioni su questo...

Mi è capitato di andare con il sindaco Valenzi nel quartiere Pianura di Napoli, ove ha dilagato uno spaventoso abusivismo che ha compromesso il territorio, ha dato origine a case che crollano alla minima scossa, prive delle attrezzature necessarie e così via. Ma lì vivono quarantamila persone, che hanno trovato quella risposta al problema casa. Valenzi voleva abbattere due edifici abusivi, dare un segnale. Ma ha cozzato contro un esercito, perché quei grandi fenomeni di abusivismo, basati sui bisogni reali, hanno generato un blocco sociale che in quella zona e a Napoli è un blocco dominante. Di esso fanno parte non solo quelli che hanno speculato e venduto, ma coloro che hanno acquistato gli alloggi a prezzi più bassi di quelli del mercato ordinario; e ne fanno parte anche i lavoratori che hanno costruito e per quella via hanno risolto il problema del salario e della occupazione. Tutto questo è poi cementato dal potere della camorra, ma noi dobbiamo capire quali sono le radici originarie, capire che se non si dissolve quel blocco sociale non si potrà ottenere nulla. E il problema vero è ancora una volta quello di far funzionare le leggi sulla casa e il mercato legale. La cosa curiosa,

ma non troppo, è che a Napoli l'operazione della costruzione con procedure straordinarie di 20.000 alloggi, affidata al sindaco Valenzi come commissario del governo, sta camminando bene; mentre l'edilizia per così dire ordinaria è paralizzata. E dunque torniamo al problema della programmazione, delle leggi, delle procedure, della volontà politica. Non immaginiamo invece che facendo leggi terroristiche contro l'abusivismo risolveremo la questione. Sarebbe difficile già farle, ma una volta fatte non sarebbero applicate, e questo è il peggio che possa verificarsi, è davvero la fine dello Stato democratico.

In conclusione noi abbiamo bisogno di una grande battaglia sociale e politica per la ripresa di una politica di riforma e di programmazione. Non mancano le occasioni, le scadenze per questo impegno. Ma dobbiamo capire che questo scontro non può essere vinto se scendono in campo solo gli esperti dei partiti e un buon numero di architetti illuminati. No, occorre guadagnare il consenso e l'appoggio di larghe masse; e questo si può ottenere anche con i divieti e i limiti, se accanto ai divieti c'è una spinta positiva, ci sono le risposte ai problemi reali, se c'è un contesto politico credibile e giusto.

Sciogliere un tale nodo politico riguarda la responsabilità di tutti noi, e investe Stato, regioni e comuni. Vorrei essere franco per essere chiaro. Noi comunisti siamo alla opposizione, e potremmo anche essere tentati di rifugiarci in un ragionamento di comodo. Poiché è indiscusso che i Comuni e le Regioni amministrati dalla sinistra sono gestiti meglio degli altri, potremmo pensare che dopo tutto l'andamento generale delle amministrazioni pubbliche non è affar nostro, e che, anzi, nel confronto abbiamo tutto da guadagnare, abbiamo consensi da riscuotere. Ma questo ragionamento opportunistico, contrario alla nostra posizione di principio che si muove secondo l'interesse collettivo e nazionale, sarebbe in realtà anche sbagliato dal punto di vista del nostro partito. Infatti la gente non fa queste distinzioni, si limita a constatare che in generale lo Stato non funziona, la programmazione non funziona e arreca intralci ai diritti individuali; e trae la conclusione che le risposte che le interessano vanno ricercate per altre vie. È questa la strada del riflusso nel privato, della sfiducia crescente. In una situazione di questo tipo lo spazio per il nostro partito, per la nostra azione, si restringe, anche se poi dove amministriamo facciamo meglio di altri. I pesci per nuotare e vivere hanno bisogno dell'acqua, e l'acqua dei comunisti, della loro battaglia di cambiamento è la dimostrata possibilità di migliorare le cose, è una pubblica amministrazione che funziona, uno Stato che non si degradi. Ecco perché noi siamo vitalmente interessati a lavorare con le altre forze, politiche e sociali che sono attorno a questo tavolo o in sala, per cercare di realizzare una inversione di tendenza. Ma ciò richiede appuntamenti, scadenze precise, e una azione pubblica che guadagni il consenso delle masse popolari e non soltanto di determinate avanguardie illuminate. Nessuna politica di riforma può crescere senza il consenso, la partecipazione delle masse popolari.

NEVOL QUERCI

A mio avviso questo Convegno pur ricco di spunti, di riflessioni e di contributi settoriali, si è fatto troppo condizionare da una sorta di slogan, quello del passaggio *dalla cultura dell'emergenza alla politica della programmazione*. Naturalmente ne comprendo il senso generale ed anche il carattere provocatorio, ma perché il discorso complessivo non soffra di eccessivi schematismi, il ragionamento che è alla base di questo slogan, a mio parere merita alcune considerazioni.

Innanzitutto non sono affatto convinto che nel nostro Paese esista una vera e propria « cultura » dell'emergenza. Esiste piuttosto una « psicosi » dell'emergenza, che è cosa ben diversa. In sostanza davanti all'impotenza di fronteggiare un problema come quello della casa e del corretto assetto territoriale, che si è dimostrato sempre più complesso, sotto la spinta di un'emergenza permanente si è prodotta una legislazione a carattere prevalentemente anti-congiunturale — le così dette « leggi tampone » — con la quale nella sostanza si rispondeva piuttosto ad una sorta di ispirazione demiurgica e dalla quale, invece che da una corretta programmazione, si pensava si potessero far discendere le soluzioni definitive.

Io credo che un ragionamento coerente su questa problematica vada però collegato al quadro politico, allo stato del Paese, ai processi di trasformazione in atto, cioè che una seria analisi debba essere svincolata da giudizi che fanno piovere dal cielo la responsabilità che è degli errori, degli atteggiamenti e dei rapporti fra le forze politiche, della complessa articolazione del nostro Paese.

Per quanto riguarda quindi questa psicosi, il suo superamento oggi si impone, essendo dimostrato che le « leggi tampone » in realtà non sono in condizione di rispondere in maniera convincente al problema della casa, e si deve passare quindi decisamente alla politica di programmazione, per la quale credo che sia anche qui necessario richiamare alcune premesse. Innanzitutto, pur non volendo fare un appunto all'amico Porcellana, rappresentante della DC, non ritengo che una legislazione coerente sull'abusivismo sia un provvedimento al quale noi legislatori dobbiamo discutere con priorità su tutto il resto. Anche l'abusivismo va inserito in quel piano-casa che non ci si decide ad affrontare in maniera organica per risolvere radicalmente le stesse motivazioni che sono alla base di questa, come di altre distorsioni sicuramente non di minore peso, quali i perduranti squilibri territoriali.

Partendo da una visione meno settoriale, di questo problema (o meno settentrionale?), avendo presenti le situazioni meridionali e dell'Italia Centrale (ad esempio nella capitale d'Italia, noi abbiamo un terzo della città costruita dall'abusivismo) la legge sull'abusivismo non può, a mio parere, non assumere il carattere più di sanatoria di questa situazione, rimettere in qualche modo le cose in sesto, rinunciando a rigidità di tipo repressivo, svincolate da una coerente legislazione che consenta invece di vietare, e che nello stesso tempo escluda margini di permissivismo laddove sono in campo interessi tanto ingenti quanto antagonisti agli interessi dei lavoratori.

Il secondo ragionamento è che la vera difficoltà rispetto alla quale dobbiamo misurarci, è quella che deriva dalla necessità di instaurare un rapporto nuovo tra i Comuni e le Regioni. Ogni qual volta noi legiferiamo al centro, diciamo con la massima franchezza, ci troviamo di fronte ad una sorta di tentativo di fissare criteri uniformi di pianificazione del territorio nazionale, che si scontrano inevitabilmente con una realtà articolata, la quale non accetta questa omologazione delle specificità e delle diversità, in nome di una pianificazione dai meccanismi rigidi e caduti dall'alto.

Sicché quando facciamo una legge rischiamo di frenare chi magari cammina veloce, senza smuovere realmente chi rimane indietro. Questa è una fenomenologia che costantemente si ripropone e quindi qui occorre a mio parere, concepire un nuovo discorso di programmazione, centrato sui rapporti giusti che debbono sussistere tra Stato, Regione e Comune, senza rimettere in discussione il senso del decentramento regionale al quale abbiamo fatto riferimento non solo negli anni '70 ma anche nelle battaglie recenti. Anche, in un certo qual modo, rimettendo in sesto lo stesso « decreto Nicolazzi », poi divenuto Legge n. 94 del 1982, abbiamo seguito questa impostazione.

Ma è certo che vada cercato un tipo di raccordo tra Stato e Regioni e Comuni molto più elastico di quello attuale, in quanto oggi come oggi non ci si riesce a misurare positivamente con una problematica e con degli interessi di carattere generale. In questo quadro assume un particolare rilievo il rapporto di tipo nuovo che deve crearsi fra cittadini ed istituzioni, anche su questi argomenti. Ecco perché non accetto, e non per semplice dovere di bandiera, l'ironia di Libertini, che rappresenta il PCI, sul certificato d'uso voluto da noi socialisti non per mitigare, ma per dare dignità politica ed istituzionale al silenzio-assenso.

E non è vero che la prima formulazione del decreto legge abbia provocato tutti i guasti che si dicono: il silenzio-assenso di fatto non è stato richiesto nelle regioni settentrionali, né in quelle centro meridionali, salvo che nei piccoli Comuni. Si è trattato di una misura che è apparsa subito realmente popolare, perché ha creato una reazione di massa in risposta al perdurante potere discrezionale di molti Comuni, che in più di un caso, col paravento dell'insufficienza delle Regioni che non approvano i piani, hanno creato situazioni aberranti di coercizione rispetto alle quali il silenzio-assenso, si è profilato quasi come una sorta di rivincita su quei centri di potere che rifiutavano di misurarsi sui problemi reali.

Quindi il certificato d'uso dei suoli non può essere inteso come una sorta di « pezza » da mettere su un provvedimento che non ci piaceva, l'abbiamo inteso invece come un tentativo di immettere nella vita dei comuni un elemento di razionalizzazione, di modernizzazione, ed in casi poi non tanto estremi di moralizzazione, per evitare che l'acqua continuasse a stagnare, con tutti che fanno finta di nulla. Abbiamo cercato di provocare all'interno dei Comuni un dibattito politico, che naturalmente fosse sollecitato da uno strumento che in qualche modo rimettesse in forse le cose, e mutasse le regole del gioco.

Un'altra difficoltà essenziale con la quale dobbiamo misurarci è quella del cosiddetto movimento di massa sulla casa. Lo dico per un motivo semplice, sulla base della mia esperienza, perché ogni qualvolta ci troviamo ad intervenire in questi convegni, od a partecipare a manifestazioni con una base ampia, verificiamo sempre che la massa di cittadini (o di loro rappresentanti) che vi partecipa è estremamente composita, con interessi diversificati, spesso contrastanti ed al limite della conflittualità, quale premessa di disgregazione politica e sociale. L'intreccio è piuttosto complesso.

Ci troviamo con l'inquilino delle case popolari che pensa al riscatto indipendentemente da chi sta fuori; chi sta fuori vuole la casa; lo sfrattato vuole la provvidenza pubblica; il piccolo proprietario che vuole sfrattare l'inquilino; il cooperatore che troppo presto dimentica l'impostazione solidaristica che l'aveva legittimato; poi si infila l'evasore, o aspirante tale, che cerca di penetrare anche in questo ragionamento; la piccola impresa che utilizza la distinzione dalla grande impresa per le sue manovre, ed anche viceversa.

In sostanza abbiamo un mondo estremamente frammentario, ben lungi da quello che veniva definito lo schieramento riformatore per la casa, a cui si devono aggiungere, per esempio, atteggiamenti veramente contraddittori: del piccolo proprietario, che magari è il proprietario di un appartamento e cerca di recuperarlo, ed entra in contraddizione con l'inquilino, e va a finire che talvolta l'inquilino in una grande città è proprietario in un comune limitrofo, o poco più lontano, e qui, lontano dagli occhi del proprietario esercita il suo titolo di proprietà con grande discernimento, cercando di trarre quell'utile che a sua volta non vuole riconoscere.

E quindi è questa frammentazione che rende difficile oggi, al punto in cui sono giunte le cose, un movimento realmente di massa ed unitario; e sostengo che da questo punto di vista è essenziale l'azione dei partiti e dello stesso sindacato — non solo degli edili ma in tutte le sue istanze — per poter superare gli elementi di frazionamento, per recuperare una unità d'impostazione e di strategia, e per cercare di riproporre sul tappeto questo problema in maniera culturalmente valida e politicamente credibile. Anche perché non è pensabile a mio parere di andare avanti, affidandosi alle forti sollecitazioni che derivano di volta in volta dalla drammaticità delle situazioni particolari, senza il supporto conoscitivo necessario.

Mancano infatti i dati attendibili o disarticolati sulla domanda e sull'offerta, sul fabbisogno e sulla produzione, sulla qualità e sulla quantità, e sulle corrispondenti specificità territoriali.

È difficile pensare alla programmazione quando si deve fronteggiare un'emergenza permanente, senza disporre né di conoscenza, né di risorse.

Il discorso sulla programmazione non è credibile se è svincolato da quello sul mercato del lavoro, che è sempre il grande assente in questi dibattiti. Ciò ci porta a discutere sull'espansione delle costruzioni di case con grande leggerezza, indipendentemente da quella che è oggi la situazione del mercato del lavoro, e di quella che diventerà nei prossimi anni, ed al di

fuori da una riflessione su quelli che sono i meccanismi produttivi.

Noi sappiamo qual è l'età media del lavoratore dell'edilizia (poco meno di 50 anni, e, nel centro-nord, oltre i 50 anni), e sappiamo che il mezzogiorno d'Italia non fornisce più la mano d'opera come la forniva ad esempio all'epoca delle grandi emigrazioni, visto che Novelli conferma nella sua relazione che le grandi città smettono di crescere.

A questo punto quindi, per far fronte alla domanda e per riqualificare la produzione, si impongono delle scelte precise: la scelta della razionalizzazione produttiva e quella della industrializzazione.

L'edilizia sperimentale deve trovare maggior attenzione da parte delle forze politiche, tra le quali deve crescere la convinzione che bisogna puntare con grande forza a misurarsi in questo settore in maniera innovativa, adottando anche tecnologie diverse da quelle che sono state attuate nell'edilizia fino ad oggi, rispondendo all'esigenza di costruire più case, cioè creando una professionalità diversa nei lavoratori dell'edilizia.

Troppi sono i giovani che non vogliono andare a lavorare nei cantieri, ed è impossibile mandarceli con un decreto, ammesso che qualcuno si senta di fare una proposta del genere.

Quella dell'industrializzazione è una scelta che si impone nel quadro di una politica di programmazione complessiva, perché soltanto attraverso tale strada quanto meno una parte del settore può essere investita da una politica nuova che risparmi l'edilizia dal rischio di essere un settore eccessivamente esposto alle variazioni delle varie congiunture.

Vorrei aggiungere un altro elemento e cioè la trasformazione che c'è stata nel Paese in questi ultimi decenni, e che non è un elemento secondario ma è indice di profondo cambiamento. L'ultimo Censimento ci ricorda infatti che in Italia il 60% degli alloggi sono di proprietà di chi li abita.

Domandiamoci che tipo di politica noi facciamo rispetto a questo che non è un semplice dato statistico ma un chiaro segnale politico. Dobbiamo infatti considerare che se il 60% è proprietario, l'altro 40% che una volta era maggioranza, ma oggi è diventato minoranza, aspiri a diventarlo, e quindi non possiamo non cercare di gestire nel migliore dei modi spinte e sollecitazioni che derivano da questa realtà, senza irrigidirci nello slogan « tutti proprietari », ma considerando anche la necessità di consentire mobilità sociale e mobilità territoriale attraverso un consistente parco di alloggi in affitto, soprattutto nelle aree territoriali sottoposte alle maggiori tensioni abitative.

E qui si pone il problema delle priorità per i finanziamenti, ridefinendo il ruolo dell'edilizia sovvenzionata e di quella agevolata, perché se questa deve continuare a svolgere un ruolo strategico nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, non è possibile che debba soggiacere a costi del denaro tali che per riuscire ad avere un appartamento non bastino 250.000 Lire al mese, oltre a congrui anticipi, configurando condizioni tali che non si può più parlare di cooperatore in termini di solidarismo tradizionali.

Solo le fasce di reddito medio alte possono fronteggiare tali costi; è giusto progredire per questa strada, o non è meglio rivedere l'intero sistema delle

agevolazioni, anche alla luce di un diverso sviluppo dell'edilizia convenzionata, che secondo noi socialisti dovrebbe configurarsi nei più volte proposti Programmi Guida.

Per completare il discorso sul settore della casa c'è naturalmente il problema dell'equo-canone, che, non va dimenticato, è regolato da una legge a carattere sperimentale, ed io credo che sull'equo-canone bisogna che le forze politiche — in particolare quelle della sinistra —, si misurino in un confronto più deciso, in vista di un assetto a carattere definitivo.

Si sente molto spesso parlare di riforma; conosco il progetto di legge del PCI, e non mi convince il fatto che se ne debba discutere così com'è. In effetti non è tanto importante stabilire se questo progetto sia sbagliato o sia giusto, perché in realtà esso tocca degli elementi che sono elementi reali, sui quali si possono anche verificare delle convergenze e delle divergenze, per le quali può essere più o meno facile trovare soluzioni.

Il problema vero che si pone proprio per l'applicazione di un equo-canone corretto sul piano legislativo risiede più a monte, e cioè se obiettivamente sia possibile pensare alla proprietà privata della casa di tipo tradizionale come si era creata nel nostro Paese, parcellizzata, da regolamentare attraverso un equo-canone.

Quando un cittadino si rivolge alle forze politiche, ed egli può essere tanto un proprietario di un alloggio quanto un affittuario, ed egli ci dimostra per esempio che interventi di manutenzione straordinaria gli sono costati quanto l'ammontare dell'affitto percepito per un anno, oppure veniamo a conoscere le disfunzioni provocate dalla proprietà assenteista, dobbiamo domandarci se, al di là dei meccanismi dell'equo canone, sia socialmente ed economicamente utile lasciare il settore dell'affitto in mano a piccoli proprietari, favorendo ancora la collocazione immobiliare del piccolo risparmio nelle forme tradizionalmente note, o se non sia necessario a questo punto individuare una manovra fiscale che faciliti il più possibile la scomparsa della figura del piccolo proprietario che dà in affitto l'appartamento.

Naturalmente, vanno create per il piccolo proprietario alternative di riconversione sia del ricavato che di nuovo risparmio, sia attraverso forme di certificazione immobiliare da stabilire, da approfondire rispetto a quelle conosciute (dai risvolti finanziari non sempre chiari), che attraverso forme di risparmio gestite globalmente per la costruzione di case da dare ad equo canone.

Questa impostazione di tipo nuovo, che spersonalizza la proprietà immobiliare garantendo un reddito accettabile agli investitori piccoli e grandi, ma eliminando le cause di tensione sociale, è alternativa ad un approccio che presuma che vi possa essere una legge che elimini le contraddizioni dell'attuale regolamentazione degli investimenti e della proprietà.

Tali contraddizioni, fra l'altro, nascono anche dal fatto che il nostro Paese, essendo sottoposto ad un processo di inflazione molto forte che dura da anni e che presumibilmente anche nella migliore delle ipotesi durerà ancora per tre o quattro anni, crea tra chi affitta in diversi momenti delle diversificazioni talmente forti che già queste fanno saltare il discorso

dell'equità. Quindi a mio parere quello che si può cercare di fare è la manovra delle misure fiscali a cui qui è stato fatto riferimento, perché, se salta il discorso sull'equità, aggravato dal deprezzamento commerciale degli alloggi occupati (le case occupate costano il 30% e il 40% di quelle non affittate), automaticamente si fa strada da parte dei proprietari la tendenza a tenere le case sfitte.

Questa è una reazione, disdicevole quanto si vuole, ma estremamente diffusa rispetto alla quale una politica di programmazione deve fare i conti, perché altrimenti si rischia di compiere soltanto delle enunciazioni, che poi non hanno possibilità di pratica applicazione.

Il settore dell'equo canone a mio parere, cioè quello delle case in affitto, deve essere invece rinforzato con una politica diversa fatta dagli enti previdenziali, assicurativi, da tutti quegli investitori cosiddetti istituzionali che dispongono di centinaia di miliardi, che potrebbero accumulare anche ulteriori risorse quale riciclaggio delle proprietà che oggi hanno, e che sono causa per molti di essi spesso di oneri proibitivi dal punto di vista della gestione. Questi enti devono sostanzialmente partecipare alla politica della creazione di un rinnovato ed ampliato parco alloggi da affittare ad equo canone, che è necessario nel nostro Paese, e lo sarà presumibilmente per anni e anni.

Dobbiamo domandarci quale politica di intervento si debba promuovere anche in merito all'edilizia sperimentale, la quale può essere utilizzata per esempio in un rapporto con i privati sui piani di edilizia convenzionata da destinare poi all'equo canone, naturalmente sulla base di un equilibrio basato anche questo sui costi e sui profitti che la legge del mercato impone, ma che in questo settore non può non cominciare a fare i conti con le caratteristiche di utilità sociale del bene casa.

Rimane poi di estrema rilevanza il settore dell'edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata, e l'indispensabile riforma degli I.A.C.P. che non può più essere la coda dei documenti ufficiali e degli interventi ai convegni, ma assumerà pienamente il suo carattere di elemento essenziale, oggi, per una politica edilizia coerente ed efficace.

Noi possiamo pensare insomma di non disporre di strumenti adeguati, per dare la casa a decine e decine di migliaia di cittadini esclusi dalla proprietà della casa, per i quali il mercato dell'affitto è inaccessibile, e per i quali l'edilizia residenziale pubblica non deve essere uno sbocco tanto inaccessibile nei meccanismi quanto dequalificato nell'offerta. Pensiamo alle giovani coppie, quando in una giovane coppia lavora soltanto uno, ai pensionati, agli studenti. Come si può pensare di poter continuare a definire civile una società che, quando dà una risposta questa è sempre tardiva: la casa alla coppia non più giovane, allo studente ormai laureato, al pensionato ormai ospedalizzato, o peggio.

E allora, attraverso questo ragionamento passa la necessità della riforma degli Istituti autonomi case popolari che non può essere considerata una riforma di carattere secondario; si farebbe un gravissimo errore se noi dessimo di questa riforma un giudizio soltanto minimale, come fosse un elemento margina-

le di una nuova manovra di politica economica. Si tratta invece di uno dei punti di applicazione e di attacco di una politica edilizia residenziale pubblica incisiva, che sia naturalmente programmata e gestita da un raccordo nuovo fra Stato, Regioni e Comuni, e che sia capace di incidere perché in grado di selezionare i soggetti operanti rispetto alla chiarezza degli obiettivi programmatici.

Le attuali contraddizioni della politica pubblica nell'edilizia, testimoniate dall'eccessiva diversificazione tra i punti necessari all'assegnazione di un alloggio IACP in aree diverse, ci dicono con chiarezza che c'è qualcosa di grosso che non funziona nell'attuale meccanismo. Esso va modificato per fare le case dove, come, quando, e quante servono, superando le omissioni ed eliminando la componente clientelare dai comportamenti di chi dovrebbe fare programmazione (le stesse Regioni hanno mostrato la corda ed hanno rivelato le loro deficienze, nel senso di mostrare anch'esse talvolta di avere gli stessi difetti che si attribuiscono al potere centrale, perpetuando la localizzazione a pioggia degli investimenti, in questo spesso giustificate da una generalizzata carenza dei Comuni nella predisposizione di una credibile politica per le aree fabbricabili, a loro volta legittimati dalla mancata definizione, a livello centrale, di un credibile quadro legislativo sugli espropri).

Non può esserci programmazione in edilizia senza disponibilità di aree; va quindi sciolto il nodo degli espropri con una soluzione giuridica certa, che non premi la rendita, garantisca la scarsa imprenditorialità, e tuteli l'utenza. Occorre soprattutto interrompere l'altalena dei provvedimenti legislativi e degli interventi della Corte Costituzionale che ne inficiano la validità, cosa che non può essere fatta con l'improvvisazione politico-giuridica del ddl di cui si discute in questi giorni, e sul quale il PSI si è già espresso con molte e motivate riserve.

A proposito dei compiti degli operatori, va appro-

fondito il ruolo non solo dell'edilizia privata, ma anche quello dell'imprenditoria pubblica, dell'intero comparto delle Partecipazioni Statali ed in particolare di una grande azienda pubblica, l'Italstat, che opera da anni ed è una delle più grosse finanziarie, non solo nel settore ma una delle più grosse nel quadro italiano. Una Italstat che dovrebbe specialmente non soltanto partecipare a grossi appalti come quelli nelle zone terremotate, ma dovrebbe essere chiamata finalmente a rispondere anch'essa con idee nuove, con modi di intervento diversi, rispondendo ai propri compiti istituzionali e dando un contributo sostanziale a ricercare delle vie, degli spazi nuovi.

Davanti ai grandi processi di modificazione, davanti al problema del costo delle costruzioni, davanti alla sfida di una nuova programmazione e per un salto qualitativo nella politica della casa, il ruolo delle Partecipazioni Statali non è un elemento accessorio e deve anzi diventare un elemento fondamentale.

Concludo, dicendo che non voglio mettere né me stesso né il mio Partito nella categoria dei pessimisti, che ho sentito qui molto presente, né naturalmente in quella degli ottimisti ad ogni costo. Io credo però che noi dobbiamo un po' uscire da una serie di formulazioni che sono diventate ormai luoghi comuni, non perché quando furono enunciati si trattasse di concetti di scarso peso, ma perché successivamente lo sono diventati, in quanto questo Paese si è profondamente trasformato, i problemi di cui ci troviamo in presenza sono molto diversi anche da pochi anni fa, e quindi occorre un salto qualitativo per ritrovare quel filo conduttore che deve rimettere in forza la spinta riformatrice, per affrontare e risolvere il problema della casa in un quadro io credo di unità nel Paese, ma che tenga conto delle profonde diversificazioni che vivono tra noi, e quindi delle necessarie sintesi positive che arricchiscano e non impoveriscano gli esiti del confronto, se necessario anche serrato.

III SESSIONE

Il ruolo dell'industria edilizia

La presidenza della III Sessione, per sopravvenuti impegni del Presidente dell'IACP Carlo Bosco, viene assunta dall'assessore Marcello Vindigni, il quale dà inizio ai lavori introducendo l'ingegnere Luigi Petrangeli Papini.

LUIGI PETRANGELI PAPINI

Il tema che mi è stato assegnato avrebbe forse richiesto una indagine più ampia, non tanto per approfondire la conoscenza delle inadeguatezze e delle anomalie esistenti nel rapporto tra programmi pubblici ed evoluzione dell'industria edilizia, delle quali purtroppo esiste già sufficientemente consapevolezza, quanto per registrare eventuali iniziative i cui contenuti potrebbero fornire utili indicazioni.

Poiché il tempo di cui ho potuto disporre non mi ha consentito di approfondire una ricerca in proposito, mi limiterò a riferire sulle mie personali conoscenze sull'argomento, in gran parte maturate nell'ambito dell'attività di promozione, assistenza e consulenza operative che l'ISPREDIL statutariamente svolge in favore di iniziative per la realizzazione di interventi di edilizia abitativa, sociale e di infrastrutture.

Nel corso di un recente incontro di esperti promosso dal Ministro per il Coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, ho avuto modo di ascoltare due giudizi esattamente opposti in tema di industrializzazione edilizia.

Mentre da una parte si sosteneva, con convincenti argomentazioni, che nel nostro Paese l'industrializzazione edilizia è ormai decollata, da un'altra parte si affermava invece, con argomentazioni altrettanto convincenti, che in realtà non ci si può considerare neppure in fase preindustriale, come dimostra l'assoluta mancanza sia di un quadro normativo, sia di laboratori tecnologici attrezzati, sia addirittura di esperti in grado di assicurarne il funzionamento.

Con tale premessa credo che un modo corretto di affrontare il tema che mi è stato affidato sia quello di rispondere a tre interrogativi:

- 1) prima ancora di parlare di una sua evoluzione, esiste in Italia un'industria edilizia?
- 2) se e in che misura i programmi pubblici hanno influito o possono influire sulla industrializzazione del settore;
- 3) quali iniziative, sempre possono essere assunte per una concreta evoluzione dell'industria edilizia o comunque per un suo equilibrato sviluppo.

Cominciamo allora dal primo quesito. Esiste una industrializzazione edilizia?

In proposito io credo che ambedue gli esperti, il cui giudizio ho riportato in premessa, avessero ragione: le differenti conclusioni, sono da ascrivere alla diversa angolazione sotto la quale hanno esaminato il problema.

Se ci si riferisce alla indisponibilità di presupposti normativi e di qualsiasi apparato di controllo, la risposta non può che essere negativa.

Se invece si fa riferimento all'« attecchimento » assunto in proposito da una parte consistente della produzione e dell'imprenditoria e da alcuni enti attuatori, credo si possa senz'altro concludere che l'industrializzazione edilizia ormai esiste, anche se il suo sviluppo è estremamente lento e difficoltoso in relazione alle permanenti carenze strutturali.

Esaminiamo più in dettaglio queste due risposte apparentemente contraddittorie, partendo dalla prima.

Anche se non è il caso di ripetere in questa sede quanto è stato oggetto di ampio dibattito sul piano della ricerca e della sperimentazione a partire dal 1963 (piano decennale GESCAL), fino al 1971-72 (legge 865 e D.P.R. 1036 che introducevano il discorso sui « criteri tecnici generali »), al 1978 (Legge 457 art. 42), alle recenti iniziative del Ministero per il coordinamento della ricerca scientifica (1982), non si può non prendere atto che sul piano dei risultati siamo pressoché all'anno zero.

Dico pressoché in quanto ad oggi, a circa un ventennio dal piano decennale GESCAL, non disponiamo ancora di alcun quadro unitario di riferimento a livello nazionale nel quale intanto collocare sia le poche norme specifiche di ordine tecnologico esistenti (norme sul c.a. semplice e precompresso, norme per il calcolo delle strutture in zona sismica e per l'adeguamento antisismico, norme per il contenimento dei consumi energetici, ecc.), sia le normative adottate a livello regionale, che potrebbero rivelarsi contraddittorie o controproducenti senza una verifica di congruità con le norme-quadro.

Ciò che manca, in definitiva, è:

- un quadro normativo che investa l'intero processo edilizio, nelle sue varie fasi (dalla programmazione alla gestione) e nei suoi vari aspetti (procedurale, ambientale, tecnologico);
- la disponibilità di strutture specialistiche, adeguatamente articolate e coordinate a livello regionale, che siano in grado di assicurare una corretta gestione parallela del processo normativo (rilevamento dati, ricerca, sperimentazione, normazione, promozione, controllo).

Ciò significa che al proliferare delle diagnosi scaturite dal dibattito politico e da ricerche non preventivamente finalizzate né successivamente pubblicizzate, non ha corrisposto un pari sviluppo delle terapie: la conseguenza è stata il prevalere di un atteggiamento profondamente critico, che ha dato quasi costantemente per superate e per scontate esperienze in realtà mai fatte o comunque mai portate a termine e riciclate: con la conseguenza ulteriore che la latitanza di quel sano pragmatismo che ha caratterizzato tante altre esperienze estere ha anche impedito la formazione professionale di quegli esperti senza i quali appare giustificato il giudizio di coloro che ritengono sia improprio parlare nel nostro Paese di « evoluzione dell'industria edilizia », in quanto non si può evolvere qualcosa che ancora non esiste.

Ma non vorrei aggiungere una ulteriore superficiale diagnosi ad una situazione già così complessa: vorrei invece tentare, alla luce dell'esperienza personalmente maturata nel settore, di dare concrete risposte ai quesiti che inizialmente mi sono posti.

Se in realtà l'esame sconcertante dei risultati a tutt'oggi conseguiti legittima il giudizio totalmente negativo da alcuni espresso, è però doveroso prendere atto dell'atteggiamento assunto, nonostante l'assenza dei necessari presupposti e degli opportuni incentivi, dalla produzione e dalla imprenditoria parallelamente ad alcune importanti iniziative assunte a livello pubblico.

Anche la ricerca e sperimentazione per l'edilizia abitativa ad indirizzo sociale che l'ISPREDIL sta conducendo su affidamento del CER, ha confermato con precisi dati di fatto quanto già era possibile dedurre dal proliferare della letteratura specialistica sull'argomento e dalla pubblicazione delle più significative recenti realizzazioni: che cioè è in atto una sensibile evoluzione nelle tecnologie e nella organizzazione delle imprese, con la disponibilità di nuovi mezzi d'opera e nuovi prodotti (materiali, semilavorati, componenti e sub-sistemi) offerti dall'industria.

Anche se è ancora prevalente il ricorso al tradizionale, sia pure con una precisa tendenza alla sua razionalizzazione, è però evidente l'interesse e la volontà di ricercare nuove soluzioni tecniche, ad integrazione od in sostituzione di altre già sperimentate, per conseguire un aumento della produttività e una riduzione dei tempi di esecuzione con l'affinamento delle tecnologie centrali proprie e con la scelta più adeguata delle tecnologie dei sub-sistemi di completamento ad esse collegate (chiusure esterne verticali opache, chiusure esterne orizzontali opache, chiusure esterne traslucide, partizioni interne, finiture interne, finiture esterne, impianto tecnico, impianto elettrico, impianto idrico-sanitario); tecnologie tutte realizzabili attraverso ditte specializzate, con riduzione delle operazioni tradizionalmente proprie del cantiere e prevalenza delle attività di assemblaggio di prodotti realizzati a piè d'opera od in officina.

Né va sottovalutato il fatto che da tutta l'attività di ricerca e sperimentazione svolta da enti ed operatori, pubblici e privati, sia pure in modo discontinuo e sordinato, è scaturita l'introduzione e la diffusione di concetti fondamentali, quale quello, ad esempio, dell'approccio « esigenziale » in contrapposizione

con l'approccio « oggettuale » che ha caratterizzato la normativa fino a tutti gli anni '60.

Di qui la graduale acquisizione, anche a livello pubblico, della consapevolezza dell'importanza della individuazione e dello sviluppo dei più opportuni modi e livelli di partecipazione da parte di tutti i soggetti interessati alla programmazione ed alla attuazione degli interventi, al fine di individuare le esigenze reali e di stabilirne il grado di soddisfacimento in rapporto alle possibilità economiche del Paese ed alle prospettive di sviluppo.

Ne sono scaturite importanti iniziative, anche sul piano legislativo, che hanno introdotto sostanziali innovazioni sul piano procedurale.

Credo sia utile ricordarne alcune in particolare.

La legge n. 584 dell'agosto 1977, che costituisce l'adeguamento delle procedure di affidamento dei lavori alle direttive della CEE, si caratterizza anzitutto per aver creato, con l'introduzione degli appalti di progettazione e costruzione (articolo 4) il presupposto legislativo sul piano procedurale per avviare un diverso rapporto con la Committenza pubblica che vede l'Impresa partecipe del momento progettuale, oltre che attuativo, al fine di consentirle di esprimere tutta la propria capacità tecnica, economica ed organizzativa. Va sottolineata questa significativa modifica di atteggiamento della committenza pubblica che passa da una voluta emarginazione dell'Impresa nelle fasi metaprogettuale e progettuale, della quale fa testimonianza il contenuto delle precedenti normative, ad un affidamento di compiti finora propri della stessa committenza: affidamento che con i provvedimenti successivi (Leggi n. 25/80, n. 219/81 e n. 94/82) troverà la sua più ampia estensione con il ricorso alla « concessione ».

Ma la Legge 584 è fondamentale anche per aver introdotto due ulteriori innovazioni:

- 1) la valutazione della qualità del prodotto e delle caratteristiche specifiche dell'Impresa nell'aggiudicazione, riferendo l'offerta più vantaggiosa per l'amministrazione committente ad una pluralità di elementi che attengono al prezzo, al tempo di esecuzione, al costo di utilizzazione, al rendimento ed al valore tecnico dell'opera;
- 2) l'associazione temporanea delle imprese per la partecipazione agli appalti pubblici, associazione che può riguardare una ripartizione « orizzontale » degli appalti tra le imprese associate con responsabilità separate (riguardanti parti dell'opera scorporabili, quali sono i subsistemi di completamento) oppure una ripartizione « verticale » con responsabilità solidale (frazionamento dell'appalto in unità di intervento realizzate da singole Imprese).

La legge n. 1 del gennaio 1978, consente di assicurare la continuità dei lavori per opere ripetitive in quanto prevede, nel caso di progetto esecutivo generale approvato e solo parzialmente finanziato, la possibilità di affidare a trattativa privata lotti successivi alla stessa impresa aggiudicataria del lotto precedente, agli stessi patti e condizioni, salvo un miglioramento del prezzo non inferiore al 5%.

Si tratta del cosiddetto « appalto per fasi », il cui

interesse è costituito non soltanto dall'aumento della produttività che può derivare dalla ripetitività delle opere, ma anche:

- dalla continuità dell'occupazione della manodopera, con conseguente diminuzione della conflittualità di fine rapporto;
- dallo snellimento delle procedure di progettazione e appalto, che praticamente si riducono a quelle del lotto iniziale;
- dalla possibilità di ammortizzare economicamente attrezzature e mezzi d'opera da impiegare, con conseguente promozione di una graduale riconversione della struttura imprenditoriale;
- dalla maggiore possibilità di uniforme distribuzione nel tempo di commesse ripetitive alla produzione.

A distanza di qualche anno dalla emanazione dei provvedimenti legislativi che ho ricordato, si è dovuto purtroppo constatare che queste nuove modalità di appalto, più avanzate e più economiche rispetto all'appalto-concorso, dopo un positivo avvio su iniziativa di alcuni I.A.C.P., non solo non si sono ulteriormente sviluppate, ma addirittura sono state gradualmente abbandonate.

Le cause di un tale comportamento sono da ricercare:

- nella inadeguata dimensione degli interventi;
- nell'inadeguatezza dei massimali di costo fissati dal CER senza alcun incentivo per la qualità;
- nella incertezza circa il rilascio delle concessioni edificatorie da parte dei Comuni entro termini compatibili con le esigenze organizzative delle Imprese.

Ma soprattutto la causa è da ricercare—come ho già fatto presente nella relazione presentata in occasione del III colloquio europeo sul controllo di qualità nelle costruzioni, tenutosi in questa stessa città tra il 14 ed il 17 aprile corrente anno, relazione della quale unisco copia agli atti per chi fosse interessato nella « difficoltà di determinare, senza direttive, chiarimenti ed incentivi opportuni, un cambiamento della mentalità dei soggetti coinvolti; in particolare:

- della *committenza pubblica*, che trova spesso più agevole perpetuare la posizione di subordinazione dell'impresa conseguente ad una restrittiva interpretazione delle norme legislative vigenti, anziché operare quel salto di qualità che potrebbe portarla a stabilire un nuovo rapporto di collaborazione che non esclude, ma anzi esalta, l'impegno dell'Impresa a fornire un prodotto corrispondente alle prestazioni richieste;
- dell'*Impresa*, che, sia per la novità del metodo che per le scarse garanzie di continuità, non ha ancora avuto, nella maggioranza dei casi, la possibilità di valutare quale effettivo vantaggio possa derivare da un più organico rapporto con una propria équipe specializzata di progettazione, che sia in grado di tenere in massima considerazione sia gli aspetti tecnico-economici, che la qualità architettonica e funzionale richiesta dal Committente, unica qualità che, legata come è alla capacità professionale, può essere realizzata senza aumento di

spesa: ragione per cui troppo spesso la scelta dei progettisti, fatta caso per caso, segue logiche incompatibili con le esigenze sottolineate;

- la *classe professionale*, particolarmente restia, nel caso di appalti con progetto-guida, da un lato a produrre una idea progettuale che altri debbono sviluppare e dall'altro a sviluppare sul piano esecutivo un'idea progettuale non propria; nel caso di appalti senza progetto-guida ugualmente contraria, sia per il timore che la mancanza di una valutazione dell'oggetto architettonico ai fini dell'aggiudicazione, come è negli appalti-concorso, possa portare ad una prevalenza delle motivazioni di ordine economico, imposte dall'impresa, rispetto a quelle di ordine architettonico, sia perché troppo spesso lo svolgimento dell'incarico di progettazione per conto dell'ente attuatore prima di un'appalto tradizionale ha consentito la prevalenza di scelte individuali rispetto alle esigenze dello stesso committente e dell'Impresa: il che spiega anche la anacronistica permanente avversione per approcci progettuali che favoriscano la razionalizzazione del processo costruttivo ».

Personalmente ritengo che quello del cambiamento di mentalità degli operatori del settore, sia pubblici, che privati, sia il vero nodo da sciogliere.

Se ci si sofferma ad esaminare, ad esempio, il lungo elenco delle norme legislative dichiaratamente finalizzate allo snellimento delle procedure e sistematicamente disattese, si deve prendere atto della inutilità della loro emanazione se prima non si promuove il cambiamento della mentalità di chi tali norme deve applicare e far rispettare.

Ogni norma viene emanata per realizzare determinati obiettivi. Si deve invece troppo spesso constatare come in sede di relativa applicazione tali obiettivi risultano secondari rispetto alla « interpretazione » che si dà della norma e il più delle volte il risultato finale è contraddittorio rispetto all'obiettivo che la norma si poneva.

Cambiare mentalità dovrebbe voler dire, secondo una vecchia ma pur sempre attuale definizione, « operare per obiettivi e non per competenze ».

Le conseguenze di questo stato di cose si misurano nel ritardo nella attuazione dei programmi, nel permanente scollamento qualitativo e quantitativo tra domanda ed offerta, nel contrasto tra il proliferare di nuovi disposti legislativi e la endemica carenza normativa sul piano procedurale, tecnologico ed ambientale, nella totale assenza di idonei strumenti di prequalificazione e di controllo, nel ritardato avvio, in definitiva, della industrializzazione del settore.

Per quanto concerne in particolare, lo « scollamento qualitativo tra domanda ed offerta », c'è da osservare che il fenomeno non riguarda soltanto la destinazione d'uso e la tipologia di intervento, ma addirittura, cosa altrettanto grave, l'aprioristico e diffuso rigetto di materiali o componenti innovativi che la razionalizzazione del processo costruttivo comporta.

È vero, come affermava un esperto in occasione del recente incontro presso il Ministero per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica, che ho richiamato in premessa, che l'italiano ha il « male

della pietra », per cui rifiuta tutto ciò che della pietra non ha le caratteristiche specifiche (partiture interne in carton gesso, chiusure opache esterne in pannelli leggeri e pavimenti industrializzati), ma è proprio per questo che da un lato la garanzia del rispetto dei necessari requisiti di prestazione e dall'altro il coinvolgimento dell'utenza nello studio e nella verifica di idonei modelli d'uso, attraverso i laboratori tecnologici e tipologici, possono determinare un graduale cambiamento di mentalità. Interventi impositivi e traumatici, come quelli della legge 640 di vecchia memoria (1954) e della legge 513 di più recente memoria (1977), non possono che determinare reazioni di rigetto, recuperabili soltanto attraverso un enorme impegno sul piano progettuale e sul piano politico e sociale.

A fronte dei risultati così insoddisfacenti e della constatazione della vischiosità complessiva di un quadro di riferimento che vede ancora inerti troppe Regioni (con il conseguente rischio di accentuazione degli squilibri), dimensionalmente inadeguati ed operativamente vincolati dalle norme obsolete della legge provinciale e comunale i Comuni, sempre più aggravati gli IACP per la mancata ristrutturazione o riorganizzazione previste dalla legge 865 del 71 e dal DPR 616 del 77, Governo e Parlamento, in occasione di situazioni di emergenza determinate dalla imminenza dell'emanazione dei provvedimenti di sfratto conseguenti alle cadenze della legge sull'equo canone e dal terremoto che ha investito Campania e Basilicata, hanno optato per l'attuazione di interventi straordinari di edilizia abitativa attraverso lo strumento della « concessione ».

Mi riferisco alla legge n. 25 del 1980, alla legge 219 del 1981 (ed in particolare all'intervento straordinario di Napoli di cui al titolo VIII della stessa legge), ed alla recente legge n. 94 del 25.3.1982.

L'insieme delle considerazioni fin qui espresse offrono di fatto una risposta al secondo quesito posto: *se e in che misura i programmi pubblici hanno influito sulla industrializzazione del settore.*

Che una influenza ci sia stata e che tale influenza sia stata fondamentale è fuori di dubbio.

Dall'iniziativa assunta dall'IACP di Milano nel 1964 per l'affidamento ad un gruppo di imprese italiane, che avevano ottenuto la concessione di brevetti francesi per l'edilizia industrializzata, della costruzione di un consistente stock di alloggi all'anno per cinque anni, alle successive iniziative dei principali altri Istituti, tra i quali in particolare quelli di Torino, Roma e Bologna, Trieste, Pordenone e Firenze, nonché del movimento cooperativo per la realizzazione di alloggi sociali con il concorso finanziario dello Stato, i programmi pubblici hanno costituito il principale, se non l'unico incentivo per l'avvio di una industrializzazione del settore riguardante l'edilizia abitativa.

In quale misura i programmi pubblici hanno influito su tale industrializzazione?

Purtroppo, nonostante i primi risultati positivi, la mancanza di una continuità delle commesse e la difficoltà di disporre di dimensioni di intervento atte a garantire la necessaria economia di scala, ha portato per alcuni anni al fermo di ulteriori analoghe iniziative o comunque ad un loro svolgimento frammentario

e discontinuo in coincidenza con saltuarie iniziative riguardanti particolari interventi pubblici.

L'unico strumento del quale era possibile disporre per l'affidamento da parte di un ente attuatore prima dell'entrata in vigore della legge n. 584 del 1977 era l'appalto-concorso: strumento oneroso per le Imprese, senza alcuna oggettiva garanzia di aggiudicazione e non sempre atto a consentire il più ampio uso delle tecnologie disponibili per effetto delle differenziate esplicite richieste dei bandi.

L'edilizia convenzionata in 167 ha costituito e costituisce tuttora una ulteriore occasione per avviare e mettere a punto sistemi costruttivi industrializzati da parte di Imprese private: gli interventi privati promossi a Torino a partire dal 1964 hanno costituito una delle iniziative più interessanti.

Ciò spiega perché, nonostante tutto, la struttura imprenditoriale ha potuto dare una risposta positiva ogni volta che è stata direttamente investita per l'attuazione di interventi relativi a programmi straordinari ed urgenti.

In definitiva per quanto concerne il secondo quesito si può concludere che indubbiamente i programmi pubblici hanno avuto il merito di promuovere l'avvio della industrializzazione del settore, ma che la mancata attuazione dei presupposti normativi di ordine procedurale e tecnologico e la permanente indisponibilità di strutture specialistiche di supporto ne hanno impedito una sostanziale evoluzione, rendendo estremamente difficoltoso il rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Imprese che hanno adottato tecnologie evolute per la carenza di strumenti ufficiali di controllo.

Anche la risposta al terzo quesito, *quali iniziative assumere per una concreta evoluzione dell'industria edilizia o comunque per un suo equilibrato sviluppo* è contenuta implicitamente nelle considerazioni espresse circa le carenze evidenziate.

Ritengo però che, anche in vista dell'imminente avvio delle ulteriori iniziative di carattere straordinario previste dalla legge n. 94/82, sulle quali si è ampiamente dibattuto nella giornata di ieri, possa essere utile esaminare, sia pure in sintesi, quali siano state le difficoltà incontrate o che si stanno incontrando nelle analoghe esperienze già svolte o già avviate, per acquisire ulteriori elementi di risposta al terzo quesito e per poterne comunque trarre interessanti indicazioni per i nuovi interventi.

Non mi soffermerò sugli interventi di cui alla legge n. 25/80, anch'essi oggetto di precedenti relazioni, se non per sottolineare alcuni aspetti positivi ed alcune conseguenze negative dell'intervento in corso di realizzazione a Roma nel piano di zona di Tor Bella Monaca.

Va premesso che nel piano di zona di Tor Bella Monaca, elaborato dagli uffici comunali in esito ad una serie di incontri con i futuri operatori, è stato previsto un intervento complessivo integrato (sovvenzionata IACP, convenzionata agevolata per cooperative ed imprese oltre agli interventi ex lege 25).

La concessione per la realizzazione dei 3.362 alloggi ex lege 25, delle infrastrutture e delle attrezzature dell'intero piano, per un importo complessivo di circa novanta miliardi, è stata affidata ad un unico Consorzio promosso dall'ISVEUR, che ha riunito

imprese di costruzione, cooperative di produzione e lavoro ed imprese a partecipazione statale.

La convenzione, completa di un disciplinare contenente le principali indicazioni di ordine tecnico e normativo, prevede l'affidamento al Consorzio di tutte le operazioni preliminari (rilievi, prospezioni geognostiche, indagini idrologiche etc.) della progettazione, della direzione dei lavori e della esecuzione, da effettuare o attraverso le Imprese Consorziati od attraverso appositi appalti.

Il Consorzio concessionario è pertanto l'unico interlocutore dell'amministrazione Comunale, verso la quale risponde del rispetto dei progetti approvati e della qualità nella esecuzione, che controlla attraverso una propria unica direzione dei lavori, adeguatamente dimensionata ed articolata in modo da essere in grado di svolgere non solo attività di controllo, ma anche di collaborare con le Imprese esecutrici.

Una apposita commissione comunale, nella quale sono presenti esperti funzionari delle principali Ripartizioni interessate e che ha collaborato anche in sede di elaborazione e di verifica dei progetti configurandosi quasi come una conferenza permanente dei servizi, esercita la vigilanza sull'attuazione in diretto rapporto con il Consorzio, che svolge ogni azione di coordinamento, con i progettisti (a loro volta facenti capo ad un unico responsabile incaricato dal Consorzio), con la direzione dei lavori e con le commissioni di collaudo nominate in corso d'opera.

Gli aspetti più positivi dell'iniziativa sono da individuare:

- 1) nella unicità del Concessionario, che garantisce l'unitarietà dell'intervento sia dal punto di vista progettuale che dell'attuazione di alloggi ed urbanizzazione e facilita il rapporto con il Comune;
- 2) nella capacità di coordinamento, sia sul piano progettuale che su quello attuativo, dimostrate dal Concessionario: in altri termini nella oculata prequalificazione del Concessionario;
- 3) nella congruità della documentazione tecnica posta a base della concessione, nella quale di fatto gran parte dei problemi sono stati esaminati e definiti in via preventiva, in una chiarezza di rapporto che dà a ciascuna delle parti consapevolezza dei propri diritti e dei propri impegni;
- 4) nella costituzione della commissione comunale di vigilanza e nella scelta di funzionari consapevoli del significato, del contenuto e delle esigenze del rapporto concessorio e quindi in grado di svolgere la loro attività tenendo presente l'obiettivo da realizzare;
- 5) nel costante controllo politico, a livello di Giunta, dell'andamento del programma per l'emanazione delle iniziative necessarie per il massimo snellimento delle procedure.

I tempi delle varie fasi sono stati i seguenti:

- a - tra data di entrata in vigore della legge e affidamento della concessione: 5 mesi
- b - tra affidamento della concessione e presentazione dei progetti preliminari: 3 mesi
- c - tra presentazione progetti preliminari e presentazione progetti esecutivi: 2,5 mesi

- d - tra presentazione progetti esecutivi e la relativa formale approvazione: 1,5 mesi
- e - tra affidamento della concessione e consegna prime aree: 6 mesi
- f - tra consegna prime aree e completamento consegna: 0,5 mesi
- g - tra presentazione progetti esecutivi ed inizio effettivo dei lavori: 2 mesi
- h - stato d'avanzamento attuale dei lavori: 80%
- i - data presunta di ultimazione dei lavori: inizio 1983.

In definitiva la concessione è stata affidata entro 5 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, i progetti esecutivi sono stati presentati nei 5 mesi successivi ed approvati in meno di un mese e mezzo, le aree consegnate nel mese successivo ed i lavori iniziati dopo 15 giorni: in totale circa 12 mesi dall'entrata in vigore della legge.

A fronte di un risultato globalmente positivo credo vada osservato che l'impegno dell'amministrazione comunale non è stato di pari intensità per quanto concerne gli interventi di edilizia sovvenzionata e convenzionata agevolata di cui alla legge 457/78.

A meno di ipotizzare che la stessa amministrazione abbia voluto trascurare interventi ugualmente rivolti al soddisfacimento del fabbisogno abitativo, anche se a cura di altri soggetti, si deve dedurre che la struttura comunale, direttamente impegnata in relazione ad inderogabili scadenze di legge per programmi straordinari, non è stata poi in grado di fare altrettanto con i programmi ordinari.

Il che, mentre da un lato conferma quanto già detto in precedenza circa il problema della inadeguatezza delle strutture degli Enti locali, dall'altro deve far riflettere sul rischio di relegare ad un ruolo subordinato i programmi ordinari, che invece, in forza del piano decennale, dovrebbero assicurare la continuità degli investimenti e della produzione.

L'esperienza di maggior rilievo che a tutt'oggi sia stata effettuata è però indubbiamente quella relativa al programma straordinario di interventi per la città di Napoli, di cui al titolo VIII della legge n. 219 del maggio '81.

Va subito detto che la straordinarietà va riscontrata non soltanto nelle procedure fissate dalla legge, nella dimensione degli interventi e nell'ampiezza dei poteri conferiti al Sindaco per la quota da realizzare nell'ambito del Comune di Napoli ed al Presidente della Giunta Regionale per le quote residue da realizzare negli altri Comuni dell'interland napoletano, ma anche nel modo e nella mentalità con cui si è affrontata la fase attuativa.

Anzitutto alcune cifre ed alcuni tempi per avere una idea delle peculiarità dell'intervento relativo al solo Comune di Napoli:

- 13.578 alloggi, di cui 6.360 da realizzare nel quadro di interventi di riqualificazione e di recupero, e relative opere di urbanizzazione primaria e secondaria per una spesa complessiva presunta di oltre mille miliardi;
- oltre 4 milioni mq. di aree da espropriare (oltre agli immobili ricadenti nelle stesse);

- tempo concesso (e rispettato) dalla data di pubblicazione della legge, per la individuazione delle aree: 10 gg.
 - tempo concesso (e rispettato) per l'occupazione delle stesse, a partire dalla individuazione: 10 gg.
 - pubblicazione bando di prequalificazione: 30 gg. dalla data di entrata in vigore della legge;
 - domande di prequalificazione presentate: n. 102;
 - le 85 ditte prequalificate entro 9 giorni dalla pubblicazione del bando in esito a verifica dei relativi requisiti, si sono riunite, su invito del Sindaco Commissario Straordinario e per iniziativa della locale Associazione Costruttori in 12 Consorzi, con i quali entro 39 giorni dalla prequalificazione sono state stipulate altrettante convenzioni che prevedono l'affidamento ai Consorzi concessionari dei seguenti compiti:
 - rilievo delle aree ed indagini geognostiche;
 - determinazione delle indennità di esproprio da sottoporre all'approvazione del Commissario Straordinario, previo parere dell'UTE;
 - analisi sull'edilizia esistente e sulla popolazione insediata;
 - elaborazione degli schemi urbanistici di massima per ambiti di nuova edificazione, riqualificazione e recupero;
 - elaborazione dei progetti urbanistici e tipologici, dei programmi costruttivi e dei progetti esecutivi riguardanti anche le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
 - nomina del direttore dei lavori;
 - esecuzione delle opere attraverso le Imprese consorziate o per appalto ad Imprese iscritte all'Albo Nazionale dei Costruttori;
 - consegna degli alloggi agli assegnatari sulla base delle indicazioni del Concedente.
- Il Commissario Straordinario si avvale, oltre che del Comitato Tecnico Amministrativo (C.T.A.) previsto dalla legge, di un ufficio di Gabinetto per il coordinamento tra gli uffici, la rappresentanza esterna e le pubbliche relazioni, di un ufficio tecnico appositamente costituito (affidato ad un dirigente distaccato dal Ministero dei LL.PP.) e di una « commissione pareri », nella quale confluiscono i rappresentanti di tutti gli uffici comunali, enti ed aziende interessati, che si configura di fatto come conferenza permanente dei servizi;
- l'ufficio tecnico si articola in una struttura orizzontale, che cura il coordinamento dei vari aspetti (tipologie, recupero, infrastrutture ed attrezzature, procedure, normativa, tecnologia, costi, bandi etc.) ed un una struttura verticale costituita da una sezione operativa per ogni concessione, con compiti di istruttoria e vigilanza per tutte le fasi che vanno dalla progettazione al collaudo dei lavori;
 - l'ufficio tecnico si avvale della consulenza permanente di CRESME ed ISPREDIL e della consulenza periodica di professionisti esterni particolarmente qualificati.

I tempi previsti per analisi e progettazioni sono stati finora rispettati, salvo alcuni scostamenti irrilevanti attribuibili anche a varianti richieste del Concedente in sede di progettazione in relazione al risultato dell'analisi dello stato di fatto.

Allo stato attuale sono già stati approvati, od in corso di approvazione progetti esecutivi per circa 2900 alloggi e sono state consegnate ai concessionari aree per 1900 alloggi circa; entro la fine dell'anno è prevista l'apertura di cantieri per 8.000 alloggi.

Dopo un primo inevitabile periodo di rodaggio, tra ufficio tecnico, consulenti, esperti esterni e Concessionari, si è stabilito un rapporto di proficua collaborazione.

I Concessionari, raccogliendo un invito del Sindaco, hanno costituito un Comitato di coordinamento, presieduto dal Presidente dell'Associazione Costruttori di Napoli, che si avvale di una struttura unitaria di servizio con la quale è stato possibile mettere a punto tutta una serie di approfondimenti tecnici e procedurali che la Concessione, per i tempi ristretti disponibili, non aveva potuto definire ed aveva rinviato all'approvazione del Commissario Straordinario su proposta dei Concessionari stessi.

Nei locali dell'ufficio tecnico del Commissariato gli incontri tra progettisti, concessionari, responsabili delle sezioni operative, consulenti ed esperti si svolgono in via informale con continuità e con uno spirito di estrema collaborazione.

Non sono mancati gli atteggiamenti critici, ma anche questi hanno avuto un risultato positivo, in quanto da un lato gli stessi autori delle critiche hanno convenuto sulla esigenza di un taglio strettamente pragmatico del rapporto, in funzione dell'obiettivo da conseguire, mentre dall'altro i concessionari hanno recepito le osservazioni e, nella quasi totalità dei casi, prodotto soluzioni migliorative.

Il livello dei risultati, in particolare sul piano urbanistico, ove di fatto si è forse concretizzata la più importante operazione di « recupero urbano » che mai si sia intrapresa nel nostro Paese per l'influenza positiva che lo studio dell'esistente ha determinato sulla forma e sulla funzione del « nuovo », è, e non soltanto a mio avviso, estremamente soddisfacente (basti ricordare in proposito gli articoli di Benevolo, Cederna, Giura Longo e Campos Venuti, pubblicati sui principali quotidiani nazionali).

Questo complesso di esami preventivi, integrato da direttive e da concordamenti, come pure da discussioni con il Comitato dei Concessionari, consente di giungere ad una approvazione dei progetti estremamente semplificata perchè maturata durante l'iter di istruttoria partecipata che ho descritto.

Ma forse la cosa più interessante che si sia potuta riscontrare è che, se affrontata con la giusta mentalità, con una accurata preselezione dei concessionari e con la scelta di collaboratori, interni ed esterni, consapevoli del compito (e direi anche del privilegio) loro affidato, il rapporto di concessione, anche dell'ampiezza di quello attuato a Napoli, non costituisce per la Committenza pubblica una secca delega di poteri a soggetti privati, ma piuttosto il modo e l'occasione per disporre di strutture integrate che le consentano di rispettare i tempi dell'emergenza conse-

guendo una qualità anche superiore alla produzione corrente.

Non vorrei essere tacciato di ottimismo. Fatti negativi, polemiche ed atteggiamenti di diffidenza verso queste forme di aperta partecipazione esistono.

L'equivoco di considerare il Concessionario soltanto una Impresa, e l'atteggiamento di qualche concessionario che si comporta soltanto da Impresa sono anch'essi presenti. E non poteva essere altrimenti.

Ma esiste in modo prevalente un segno, anzi, una volontà di perseguire questa strada di aperta collaborazione, l'unica che può consentire la realizzazione dell'obiettivo dell'intervento straordinario, che è quello di fare nel modo migliore, ma anzitutto nei tempi previsti, le case di cui Napoli ha bisogno.

Ma anche a Napoli, come sottolineato ieri dallo stesso Senatore Libertini, i programmi ordinari ed anche quelli della legge 25 sono in grave ritardo.

Valgono anche in questo caso le considerazioni già svolte per il Comune di Roma e si conferma l'esigenza chiaramente emersa dalla tavola rotonda di ieri pomeriggio di un recupero della capacità di gestire i programmi ordinari, utilizzando anche per questi volontà e metodi sperimentati per la straordinarietà, senza contare che gli interventi straordinari possono costituire l'occasione per la formazione di personale specializzato delle pubbliche amministrazioni attraverso la diretta partecipazione a gruppi di lavoro od a strutture integrate nelle quali siano presenti qualificati esperti esterni.

Ma l'esperienza di Napoli, se può servire da esempio per quanto concerne il modo, la mentalità, con cui va affrontato il rapporto concessorio, deve anche essere rappresentativa dell'esigenza di una maggiore definizione, in via preventiva, dei riferimenti normativi, delle indicazioni procedurali, delle eventuali limitazioni della libertà di scelta dei concessionari, specie in tema di materiali, impianti ed attrezzature che comportano problemi di gradimento da parte dell'utenza e comunque di manutenzione e di gestione.

Ed a questo punto va evitato il rischio che una serie di prescrizioni e di vincoli non sufficientemente valutati e discrezionalmente imposti, possano risultare tra loro contraddittori o non congruenti con le esigenze di razionalizzazione del processo.

Si torna cioè al punto iniziale di queste considerazioni, laddove si è ancora una volta lamentato che la carenza di una normativa-quadro e di normative regionali con essa congruenti costituisce uno dei più gravi impedimenti alle iniziative finalizzate a promuovere l'evoluzione dell'industria edilizia.

L'elaborazione di una documentazione-tipo da allegare alle concessioni ed agli appalti di progettazione e costruzione, ed una serie di precisazioni di ordine procedurale circa le modalità di svolgimento delle operazioni di prequalificazione dei Concessionari costituirebbero un contributo essenziale per la chiarezza dei rapporti e per l'acceleramento dell'attuazione: elaborazione alla quale deve essere assicurata la partecipazione dei vari soggetti interessati: chiarezza di rapporti che deve consentire la definizione di ogni aspetto dell'intervento e di un equo corrispettivo sul quale non si debbano riaprire in cor-

so d'opera contrattazioni conseguenti a richieste di prestazioni non previste dai patti contrattuali.

Capitolato tipo di riferimento e prezzario coerente nelle sue voci con il capitolato, sono elementi la cui disponibilità ridurrebbe le possibilità di contenzioso. Mi riferisco ovviamente a capitolati aperti, a carattere prestazionale, che possano costituire uno stimolo e non una limitazione verso scelte tecnologicamente ed economicamente più idonee.

Il problema si pone in modo particolare per il recupero ed ancora più specificamente per i problemi di consolidamento statico connessi alla necessità di adeguamento antisismico.

In questo campo si pone la duplice esigenza di analizzare, individuare e valutare le tipologie di intervento più idonee e di rivedere la normativa emanata in proposito in un confronto con gli operatori interessati al fine di individuare soluzioni tecnicamente idonee che consentano di superare la drastica alternativa che attualmente esiste: o non fare l'adeguamento antisismico nel caso di interventi su immobili non danneggiati dal sisma, oppure effettuare tutte le verifiche previste per gli edifici danneggiati e fare un costoso totale adeguamento antisismico.

Per quanto concerne le concessioni previste dalla legge 219 per la realizzazione urgente di alloggi nei comuni disastrati, indicati nell'ordinanza del Commissario straordinario per le zone terremotate N. 323 del giugno 1981, l'esperienza è a mio avviso deludente: anzitutto per la indisponibilità di adeguate strutture tecniche, specie per quanto concerne i comuni minori; in secondo luogo per i criteri di prequalificazione e per la scarsità di documentazione tecnica di base; in terzo luogo per il fatto che ogni decisione, non affidata all'organo monocratico, come è nel caso dei commissari straordinari, ma all'organo collegiale (Consiglio Comunale), rende lungo e incompatibile con gli obiettivi della concessione l'iter di affidamento ed approvazione.

Ciò dovrebbe scongiurare il ricorso a procedure straordinarie laddove non esiste la possibilità di una loro idonea gestione: ed a questo punto si dovrebbe forse tenere presente che criteri e norme validi per determinati ambiti e determinate dimensioni non sono generalizzabili.

Data l'estensione che ha assunto questa mia relazione, mi astengo dal riepilogare le indicazioni in positivo, ai fini della formulazione dei programmi pubblici di cui ai provvedimenti legislativi oggetto di questo convegno, che si possono trarre dalle considerazioni che ho svolto in relazione alle esperienze in atto.

Così pure, data l'analisi svolta dai relatori che mi hanno preceduto, faccio a meno di approfondire i contenuti positivi della legge n. 94/81 per quanto concerne la risposta ad alcune delle esigenze più sentite che sono:

- rilancio dei programmi ordinari del piano decennale;
- avvio di una politica delle urbanizzazioni che consenta di porre a disposizione degli operatori aree attrezzate per la realizzazione di complessi o quartieri residenziali integrati;

— la realizzazione di programmi organici di edilizia residenziale pubblica e convenzionata, con dimensione minima d'intervento prestabilita e preferenza ai progetti che prevedono industrializzazione, prefabbricazione e tipizzazione edilizia.

Mi sembra che questa legge, se ben gestita nella sua attuazione, specie per quanto concerne contenuti delle concessioni, qualità dei concessionari ed idoneità delle strutture tecniche di promozione e vigilanza, potrebbe costituire un importante contributo di « sostegno » della industria edilizia e di stimolo per la riconversione della struttura imprenditoriale e produttiva del settore: ovviamente con l'auspicio che non abbia a ripetersi l'assurdo per cui l'impegno per l'attuazione di programmi straordinari determini poi una mancata risposta nei riguardi dei programmi ordinari.

Per una effettiva « evoluzione » dell'industria edilizia occorre invece da un lato una garanzia di continuità e dall'altro in concretarsi di quei presupposti normativi e strutturali cui ho fatto riferimento nella prima parte di questo intervento: presupposti che sono prevalentemente legati allo sviluppo delle attività istituzionali del CER e delle iniziative che al riguardo sta assumendo anche il Ministero per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica.

Ma nel frattempo non dobbiamo perdere occasione per ripetere a noi stessi ed agli altri che la mancata soluzione di quei problemi non può costituire l'alibi per un comodo disimpegno.

Si deve prendere atto che, nonostante tutto, sussiste un ampio margine di disponibilità da parte degli operatori pubblici e privati, che non può essere a lungo disatteso.

Mi rendo conto di avere abusato, con la lunghezza di questa mia relazione, della pazienza degli intervenuti e pertanto mi accingo a concludere.

Il mio intervento, di carattere prevalentemente tecnico, aveva lo scopo di porre in evidenza il rapporto tra programmi pubblici ed industria edilizia.

Credo che una attenta rilettura di questa esposizione di esperienze già maturate od in atto, delle difficoltà, delle iniziative assunte, dei risultati, in altri termini degli aspetti positivi e negativi riscontrabili, possa fornire utili indicazioni per l'attività futura senza ulteriori sottolineature.

L'industrializzazione del settore è un obiettivo dichiarato dalla legge 457, ma è soprattutto una esigenza che nasce dalla necessità di contenimento dei costi e di miglioramento delle condizioni di lavoro degli addetti al settore, anche per tamponare l'esodo dei migliori verso l'industria od il terziario.

L'evoluzione della industrializzazione postula la definizione di una normativa adeguata e la disponibilità di un apparato di sperimentazione e di controllo, ma soprattutto la continuità.

Nel frattempo è necessario utilizzare tutte le possibilità offerte dai provvedimenti legislativi vigenti per il sostegno e lo stimolo delle attività di riconversione in atto e trarre anche dai provvedimenti straordinari lo spunto per l'estensione delle iniziative più idonee per la messa a regime dei programmi ordinari (vedasi quanto già detto a proposito della prepara-

zione del personale attraverso l'integrazione delle strutture con esperti esterni).

Occorre assicurare la qualità, della quale più che una definizione normativa (peraltro indispensabile), occorre acquisire la coscienza e nei riguardi della quale deve essere prevalente l'atteggiamento mentale, il comportamento morale.

Come in altri campi si parla di autogestione, così in questo campo ci si deve abituare a parlare di autocontrollo, se si vogliono conseguire dei risultati: è questa, tra l'altro, una delle conclusioni alle quali si è pervenuti proprio in questa città, nello scorso aprile, in chiusura del III colloquio europeo sul controllo di qualità nelle costruzioni.

Occorre puntare sulla qualificazione delle Imprese e, al momento degli affidamenti, seguire i più oggettivi criteri di preselezione;

— stimolare la classe dirigente della struttura pubblica e la classe professionale ad approfondire la conoscenza dei vari aspetti del processo edilizio e delle sue correlazioni e favorire, anche con iniziative legislative, la formazione di esperti;

— valorizzare le potenzialità esistenti all'interno delle strutture pubbliche del settore, uscendo dall'equivoco della loro collocazione per un potenziamento della capacità pubblica complessiva;

— mettere a punto una documentazione tecnica di base per assicurare la chiarezza del rapporto e dei reciproci impegni tra committenza pubblica ed organizzazione imprenditoriale, tenendo presenti anche le esigenze della struttura produttiva.

Non ricordo chi abbia detto nella tornata di ieri mattina che non è più tempo di auspici, ma di fatti concreti.

Credo che le esperienze esposte e le proposte formulate abbiano il requisito della concretezza, ma non posso fare a meno di formulare l'auspicio che nell'applicazione della legge 94, ed in particolare dell'art. 2, si tenga conto delle indicazioni scaturite da questo Convegno.

FERRUCCIO ZORZI

Se si vogliono individuare, o definire, ruoli per l'industria edilizia, oggi, può essere utile ricordare brevemente quali sono state le attribuzioni del settore, in Italia, negli anni passati, per focalizzarne alcune caratteristiche ed evidenziare i processi di trasformazione in atto.

I ruoli svolti in passato dal settore delle costruzioni, e dal comparto dell'edilizia residenziale in particolare, si sono modificati nel tempo a seconda degli eventi economici congiunturali e delle politiche di settore prevalenti. È solo il caso di ricordare qui la subordinazione del problema abitativo ed edilizio a quello più generale dell'occupazione operaia, presente già nel piano INA-Casa, le dipendenze di ordine generale dell'assetto produttivo del settore dalle peculiarità del mercato del lavoro nel suo complesso, le

attribuzioni di potenzialità anticongiunturali (vedi ad esempio la legge 1179/65) al settore, le direttrici di incentivazione alla proprietà della casa (e di sostegno alla domanda) che hanno caratterizzato l'intervento pubblico, il regredire, fino alla metà degli anni '70, delle quote di intervento pubblico diretto.

In tutto l'arco del dopoguerra l'industria delle costruzioni si caratterizza come settore che assorbe una elevatissima e crescente quota di investimenti fissi (dal 47,30% del totale nel 1951 al 58,68% nel 1969), gran parte dei quali destinata all'edilizia residenziale.

L'occupazione nel settore — almeno quella risultante dai dati ufficiali — subisce invece un calo notevole, di oltre trecentomila unità dal 1970 al 1979.

L'elevato grado di assorbimento di quote di investimenti, la bassa percentuale di valore aggiunto restituita, la diminuzione del numero degli occupati stabili, denotano un settore che ha affrontato la crisi degli ultimi anni (crisi di finanziamento, se non di produzione, come sembrano indicare i dati provvisori dell'ultimo censimento), attraverso meccanismi di ristrutturazione produttiva basati più su processi di riorganizzazione aziendale e sull'uso prevalente di manovre occupazionali che sull'introduzione di tecnologie nuove volte a direttrici di razionalizzazione in senso industriale.

Una conferma di questa tendenza è data dalla ancor bassa incidenza percentuale raggiunta anche oggi dai sistemi costruttivi industrializzati e prefabbricati, e dall'accentuarsi della frantumazione della struttura produttiva, come indicano la diminuzione del numero medio dei dipendenti per impresa e l'aumento delle piccole e piccolissime imprese.

Questi processi, pur con aspetti di contraddittorietà, con le scelte collegate del decentramento e degli scorpori di parti centrali della produzione edilizia, hanno conseguenze dirette che sembrano muoversi in una direzione opposta alla ricomposizione del ciclo produttivo, ad un controllo dell'organizzazione del lavoro e della produzione orientato alla estensione ed alla diffusione su larga scala di nuove tecnologie, all'arricchimento professionale, alla continuità produttiva.

Le trasformazioni in atto hanno inoltre modificato in misura consistente le caratteristiche di volano occupazionale proprie dell'edilizia, le sue possibilità di intervento flessibile nel mercato del lavoro, le sue capacità di aumentare o restringere i livelli di produzione a seconda degli andamenti della congiuntura.

In questo contesto, le possibilità di avviare processi di ristrutturazione degli assetti produttivi del settore vanno valutate sia in funzione delle relazioni del comparto delle costruzioni con gli altri comparti economici, sia in funzione di un allargamento delle capacità di risposta alla domanda di abitazioni, tuttora presente, sia per quanto riguarda le modalità dell'intervento pubblico.

Elaborazioni condotte sulle tavole intersettoriali dell'economia italiana permettono di individuare su quali presupposti e su quale impostazione di obiettivi può essere costruita un'ipotesi di riconversione produttiva, che riproponga il settore delle costruzioni come settore centrale per lo sviluppo del Paese, sia per l'alto valore d'uso dei beni che produce, sia per le

caratteristiche che ancora conserva rispetto ai problemi generali dell'occupazione e dello sviluppo: settore ad alta intensità di lavoro anche in presenza di tecnologie più avanzate delle attuali, in grado di rispondere, in tempi relativamente brevi, agli effetti di investimento e, soprattutto, di allargarli ai settori collegati.

D'altra parte, i primi dati del censimento '81 contribuiscono ad accentuare la necessità di un più articolato intervento pubblico, sia per la realizzazione diretta di abitazioni, sia in funzione di un riequilibrio del mercato; soprattutto la realizzazione di edilizia sovvenzionata (in presenza di un aumento dei costi di costruzione oltre che dei prezzi di vendita che tendenzialmente allontana dalle possibilità di acquisto, anche di edilizia agevolata, parti sempre più consistenti di famiglie con redditi medio-bassi) sembra porsi come esigenza emergente.

Quale tipo di impresa — a fronte della situazione sopra delineata — risponde oggi alle esigenze di produrre a costi contenuti, di garantire la tenuta dei livelli occupazionali, di darsi un assetto di tipo industriale?

I processi di frammentazione della struttura produttiva e di decentramento delle fasi lavorative, prima rapidamente delineati, hanno potuto affermarsi — ed anzi sono stati sostenuti — per via di un meccanismo di valorizzazione e un sistema di commercializzazione del prodotto (della merce) casa, anomalo rispetto a quello delle altre merci e degli altri settori produttivi.

La produzione di abitazioni è stata più un mezzo per l'acquisizione di rendite, che un modo di formazione di profitti industriali, grazie anche a politiche di sostegno pubblico alla domanda (e mai alla produzione) e di incentivazione alla proprietà della casa; politiche che anziché risolvere i problemi abitativi si sono tradotte nel rafforzamento del perverso meccanismo di rincorsa all'investimento in un bene rifugio, con i conseguenti effetti inflattivi dovuti alla spinta al rialzo dei prezzi di vendita.

A queste motivazioni se ne possono aggiungere altre, come la mancanza di «barriere all'entrata» nel settore, attribuibile in buona parte alla possibilità di avviare iniziative imprenditoriali in edilizia, senza che per queste sia necessario un grosso investimento di capitale fisso; o, ancora, come la suddivisione del mercato per aree territoriali omogenee, che ha limitato la concorrenzialità tra le imprese.

L'assetto della struttura produttiva edile, in Piemonte e nell'area torinese, rispecchia in buona parte gli andamenti riscontrabili a livello nazionale.

Si assiste, negli ultimi anni, ad un aumento del numero delle piccole e piccolissime imprese, ad un calo complessivo degli occupati, anche se a partire dal 1980 sembra avvertibile un'inversione di tendenza, almeno nell'area torinese, ad una concentrazione degli addetti nelle imprese medio-grandi, ad una segmentazione in ambiti territoriali di competenza dell'attività delle imprese, ad una organizzazione della produzione basata spesso sullo scorporo di fasi consistenti del ciclo produttivo.

È tuttavia possibile individuare un processo di bipolarizzazione della struttura delle imprese attorno a due nuclei, uno di imprese presumibilmente in gra-

do di controllare tutto il ciclo produttivo, l'altro più funzionale ad operazioni parcellizzate o specialistiche.

È evidentemente la prima componente quella più interessante rispetto ad ipotesi di individuazione di quote di imprenditoria potenzialmente protagoniste di trasformazioni significative nella produzione edilizia a livello regionale.

Due sono gli elementi individuabili che presentano particolare significatività: in primo luogo le caratteristiche assunte da quello che può essere definito il «nucleo forte» delle imprese piemontesi, e in secondo luogo il fenomeno del consorzio delle imprese; elementi che per altro si sovrappongono in parte, in quanto le imprese più forti, in Piemonte, appartengono spesso a uno o più consorzi, ma che possono essere esaminati, in prima analisi, anche separatamente.

Un'indagine recentemente condotta sulle imprese aderenti alle organizzazioni imprenditoriali presenti in Piemonte ha fornito informazioni su 175 imprese e su 1047 cantieri, per il periodo 1975-1981.

Per le finalità dichiarate dell'indagine, per i modi di raccolta della documentazione, per le caratteristiche stesse delle imprese che hanno risposto, il campione individuato, pur risultando anomalo rispetto all'universo dell'imprenditoria piemontese, è tuttavia rappresentativo delle tendenze di trasformazione in atto nella parte più avanzata del settore.

Dal punto di vista dimensionale, le imprese esaminate appartengono per la maggior parte alla fascia da 31 a 50 addetti nel periodo che va dal 1975 al '77, a quella da 11 a 20 per il '78, e a quella da 51 a 200 addetti per gli anni successivi, configurando un insieme mediamente di dimensioni più consistenti di quelle riscontrabili nella generalità delle imprese, almeno per gli ultimi anni.

Senza entrare nel merito di tutte le informazioni disponibili, può essere utile riportare alcune valutazioni relative al fatturato, ai cantieri, all'occupazione e ai sistemi costruttivi maggiormente usati, per questo insieme di imprese.

L'attività prevalente è indirizzata al settore dell'edilizia residenziale nuove costruzioni, seguito dalle opere pubbliche edili ed edifici civili e, a seconda degli anni, dal recupero di edilizia residenziale o dalla realizzazione di fabbricati agricoli e industriali; al quinto posto sono sempre le altre opere pubbliche; seguono, nell'ordine, altre attività non specificate e la fornitura di opere edili pronte.

Analizzando il fatturato e la sua scomposizione per campi di attività per anno, si può notare come l'edilizia residenziale (nuovo più recupero) e le OO.PP. (edili ed altre) si siano spartite sempre, negli anni considerati, una quota percentuale variabile fra l'85% e 87% del totale; le percentuali interne sono però passate dal 36,65% per la residenziale e 50,89% per le OO.PP. del 1975, al 44,11% per la residenziale e 42,71% per le OO.PP. nel 1981, con una progressiva «erosione» del residenziale sulle OO.PP.

I dati sui cantieri denunciati dalle imprese per gli anni 1979-'80-'81, confermano la predominanza negli ultimi anni del settore residenziale.

Su un totale di 1047 cantieri, percentualmente, si

ha: per il 34,4% cantieri di edilizia residenziale (360 cantieri), per il 27,7% cantieri di opere pubbliche edili ed altre opere di edilizia civile (290); per il 20,3% di altre opere pubbliche (213); 13,6% di fabbricati agricoli ed industriali (142 cantieri); il rimanente 4% va suddiviso fra le «opere edili pronte» e i «non specificati».

La distribuzione geografica dei cantieri conferma invece la suddivisione per aree territorialmente delimitate dell'ambito di attività delle imprese: solo 7 cantieri sono impiantati all'estero, e solo 65 sono localizzati in province diverse da quelle dove ha sede l'impresa.

Interesse particolare hanno i dati sui cantieri di recupero, che rilevano una presenza più forte di imprese medie e grandi che non di quelle piccole.

La presenza di grandi imprese nel settore del recupero potrebbe mettere in discussione le ipotesi che attribuivano soprattutto alle piccole imprese questo tipo di attività; è presumibile che gli stimoli in queste direzioni — soprattutto a seguito degli spazi aperti dalla legge 457 — abbiano trovato maggiore rispondenza in quelle imprese che, per la loro dimensione e capacità tecnica e imprenditoriale, erano più facilmente disponibili ad affrontare ulteriori settori di attività.

Per quanto riguarda l'occupazione, i dati riferiti al campione considerato indicano una relativa stabilità del numero degli occupati nel periodo considerato.

Le dinamiche interne alla struttura degli occupati sembrano confermare la tendenza delle imprese a riconoscere, una qualifica superiore ai dipendenti stabili, necessari in qualche misura al mantenimento della capacità produttiva delle imprese, e a ridurre il numero dei dipendenti con mansioni generiche. Tale fatto può, forse, essere anche interpretato come indicativo di una maggiore specializzazione in senso produttivo e «industriale» all'interno delle realtà imprenditoriali prese in esame.

Altro elemento interessante — per quanto riguarda la struttura occupazionale — è quello relativo alla presenza di dipendenti impiegati e tecnici nel settore.

In particolare, il numero totale degli impiegati delle imprese considerate passa dal 1975 all'81 da 712 a 1.053, con un aumento da 406 a 608 dei tecnici e da 306 a 445 degli amministrativo-commerciali. Dato che configura un incremento della presenza di lavoro non manuale anche nelle imprese edili, con caratteristiche di stabilità occupazionale, e una riorganizzazione aziendale più sensibile ai problemi di gestione industriale della produzione.

Un ultimo insieme di dati contribuisce a definire meglio il tipo di imprese costituenti un nucleo relativamente avanzato di imprenditoria edile, e riguarda i sistemi costruttivi prevalentemente usati. Soprattutto per quanto riguarda le opere edili, viene confermata una netta predominanza dell'uso del tradizionale, e, secondariamente, del tradizionale evoluto. Il numero di imprese che ha dichiarato di far ricorso al sistema costruttivo tradizionale rappresenta percentuali molto elevate del totale delle risposte (89,1% nel 1976, 93,0% nel 1977, per scendere fino all'82,0% nel 1981) ed è pressoché costante nel tempo.

Ha invece indicato un ricorso ai sistemi di prefab-

bricazione e di industrializzazione un numero molto inferiore di imprese, anche se è possibile notare una crescita, rilevante per la prefabbricazione (dal 10,9% nel 1976 al 21,4% nel 1981) e molto marcata per l'industrializzato (dal 3,9% al 17,1% nello stesso periodo).

Il secondo elemento che caratterizza le trasformazioni più evidenti in atto all'interno dell'imprenditoria piemontese è quello rappresentato dal consorzio delle imprese.

Il movimento consortile in Piemonte si sviluppa essenzialmente nella seconda metà degli anni '70 in concomitanza con lo stanziamento di una notevole mole di finanziamenti pubblici relativi alle leggi 865 e soprattutto 457. Considerando la crescita del movimento consortile in termini di numero di consorzi, oggi troviamo 30 consorzi operanti in campo edile residenziale contro i 3 del 1975, mentre gli anni in cui più intenso è stato lo sviluppo del consorzio tra imprese risultano essere il 1978, il 1979 e il 1980, con la formazione di 17 (rispettivamente 4, 5, 8) nuovi consorzi.

Possiamo fare osservazioni parzialmente analoghe se consideriamo lo sviluppo in termini di numero di imprese consorziate: da 62 imprese che aderiscono a strutture consortili nel 1975 si passa nel 1982 a 274 imprese.

Nell'area torinese si assiste ad uno sviluppo del movimento consortile posticipato rispetto a quello delle altre aree regionali; infatti, mentre nella prima, gli anni in cui più intensa è l'attività di consorzio risultano essere il triennio 1978/80, con la formazione di 14 dei 18 consorzi attualmente operanti, nelle altre il culmine di tale attività si pone nei primi due anni dell'arco temporale considerato (1975-76), quando si formano 6 degli 11 consorzi oggi operanti.

Il calo della dimensione media dei consorzi è presente in entrambe le aree, tuttavia con intensità marcatamente differenti; prendendo il 1977 come termine di riferimento, tra tale data e il 1982 nell'area torinese la dimensione media cade da 16,3 a 8,1 imprese per consorzio (percentualizzando da 100 a 49,7) mentre nelle altre aree la caduta va dalle 15,6 alla 12 imprese (da 100 a 76,9). Risultato di tale processo è la presenza nell'area torinese di consorzi mediamente meno consistenti rispetto al resto della regione. Il motivo può essere imputato alle diverse modalità di aggregazione della imprenditoria edile. I consorzi in alcune province tendono a presentarsi come organismo che è, per quanto informale, emanazione della categoria e quindi unico referente a fronte dell'operatore pubblico per gli appalti in edilizia agevolata e convenzionata; in tali casi il numero delle imprese aderenti al singolo consorzio è approssimativamente uguale al numero delle imprese che possono concorrere per tali commesse.

Nell'area torinese l'ampiezza del mercato di edilizia pubblica residenziale, nonché il numero delle possibili imprese attuatrici, rendono difficile — e del resto forse nemmeno desiderabile — la formazione di un organismo che sia in qualche modo tramite unico e informale tra Collegio dei Costruttori e operatore pubblico. Ciò ha aperto la strada nel 1980 alla formazione di molti consorzi di piccole dimensioni basati più su un'intesa imprenditoriale tra le aziende ade-

renti che su un'organizzazione oligopolistica del mercato.

Se nei consorzi di imprese — o almeno in alcuni di essi — è possibile ravvisare un tentativo di organizzazione soltanto finanziaria e volta all'acquisizione di commesse, è tuttavia individuabile anche un processo di riorganizzazione in senso industriale, almeno tendenzialmente, attraverso l'acquisizione di nuove tecnologie e il rafforzamento della capacità di basare il proprio sviluppo più su fattori di profitto imprenditoriale che non soltanto su fattori di rendita.

In questa direzione i consorzi, o le loro società operative, svolgono comunque una funzione importante per il rafforzamento dei servizi centrali di impresa, per lo sviluppo di una operatività comune nel cantiere, oltre che per una politica comune di investimenti.

I dati relativi all'utilizzo dei vari sistemi costruttivi per le realizzazioni degli interventi per la legge 25 confermano queste valutazioni.

Due sole osservazioni, e cioè la quota sostanzialmente bassa (33,4% in termini di quantità fisiche) di impiego del tradizionale, e la netta prevalenza di carpenterie industrializzate, in particolare del tunnel (34,6% sempre in termini di quantità fisiche) nell'insieme di sistemi impiegati, indicano in breve come le imprese consorziate, in connessione con appalti di dimensioni consistenti, siano riuscite a fornire prestazioni, in termini di tecnologie realizzative, certamente molto più avanzate di quelle della media dell'industria edile.

Senza entrare ulteriormente nel merito della struttura organizzativa dei consorzi, può essere utile sottolineare che sia i consorzi medesimi, sia l'insieme di imprese prima esaminato, delineano una divaricazione presente all'interno della struttura imprenditoriale edile piemontese, tra un nucleo di imprese (singole o consorziate) che possiamo definire «forti» sul mercato, caratterizzate da continuità produttiva, relativa stabilità occupazionale, adeguamento tecnologico, e la restante parte delle imprese, organizzate secondo gli schemi tradizionali di una produzione frammentata e decentrata, con ampio ricorso al subappalto.

A questa divaricazione, che configura due modi di affrontare i problemi del mercato della produzione edilizia, va affiancata tuttavia l'ulteriore considerazione, che esiste ancora una commistione tra i due assetti imprenditoriali, anche all'interno di una stessa impresa, soprattutto per le lavorazioni tradizionali.

Se individuare dei ruoli per l'industria edilizia vuol dire formulare delle direttrici precise per una politica di settore, occorre allora definire — anche se in linea generale — quale deve essere la struttura produttiva di riferimento, se la vecchia impresa, se quella che sta attuando i processi di riorganizzazione che si è cercato di delineare, se ancora un'altra.

Appare ovvio che si tratta di partire da quelli che sono i processi di trasformazione in atto, tenendo conto del contesto globale e dei problemi che questo comporta.

Da un punto di vista generale, una politica di settore per l'edilizia non può non tener conto delle relazioni esistenti tra questa e il resto dell'economia, tra questa e gli altri comparti produttivi.

Occorre quindi individuare politiche che modifichino la tendenza del settore, rastrellare risorse ingenti sul mercato dei capitali e restituire quote molto basse di valore aggiunto.

Sotto il profilo della produzione, va tenuto conto della capacità dei vari possibili tipi di rinnovo tecnologico di sostenere la produzione nei settori dell'indotto, e di garantire per questi settori quote di occupazione aggiuntive, per sopperire a quelle presumibilmente espulse dall'edilizia.

Sotto un profilo più immediatamente legato alla definizione del tipo di impresa che si vuole tenere come riferimento per politiche di settore, occorre inoltre avere presenti altri elementi.

Il tentativo di controllo del mercato da parte dei consorzi e delle grandi imprese è un processo in atto, di cui occorre tener conto, e che richiede una costante attenzione per evitare che i processi di trasformazione sfuggano a qualsiasi tipo di programmazione, e restino tutti all'interno di meccanismi decisionali di tipo aziendale.

È tuttavia innegabile che il tendenziale superamento della frantumazione e del decentramento produttivi passa attraverso questo tipo di imprese, e che le scelte vanno fatte in funzione di una evoluzione complessiva del settore, attraverso direttrici di riaccorpamento del ciclo e di trasformazioni tecnologiche.

In questa prospettiva vanno anche considerate ipotesi legate allo sviluppo della componentistica, con i problemi connessi, legati al tipo di organizzazione imprenditoriale e del lavoro, alla professionalità operaia, ai tempi e modi necessari per l'acquisizione di strumenti nuovi, alla ridefinizione del ruolo dei tecnici operanti nel settore.

Un'ultima considerazione va fatta tenendo conto che le scelte di politica economica per il settore, che sono in parte legate al livello regionale, vengono definite soprattutto sul piano nazionale. La possibilità di avviare una trasformazione dell'assetto produttivo che non perpetui i meccanismi che hanno caratterizzato lo sviluppo del settore in passato, con i limiti e le contraddizioni che si conoscono, richiede infatti un attento coordinamento tra scelte generali e politiche locali, tra politiche di settore e politiche intersettoriali.

MARIO DE GIULI

Con il mio intervento intendo aggiungere, all'interessante dibattito che si è svolto nella giornata di ieri, due sole osservazioni.

La prima riguarda la legge 25 e in particolare la sua applicazione a Torino: non possiamo che esprimere valutazioni positive, particolarmente in ordine ai seguenti fattori:

— per la capacità dimostrata dall'Amministrazione comunale di Torino di farsi promotrice della costruzione di 2.500 alloggi in tempi estremamente limitati, frutto di una volontà politica e di una capacità tecnico-organizzativa dell'apparato appositamente creatosi, che resta ora un patrimonio

acquisito della Città; questo sfata anche il luogo comune della inefficienza della burocrazia e dimostra che essa, se motivata e sollecitata, sa mostrare attitudini manageriali;

- per il rapporto non facile tra gli enti locali a livello intercomunale, a causa delle necessità contingenti che imponevano «una forzatura» della città di Torino sui Comuni della cintura, i quali hanno dimostrato grande maturità e responsabilità, meritando un plauso incondizionato;
- per la coesione e la disponibilità delle forze imprenditoriali alle esigenze generali, oltretutto per la loro grande capacità di rapido adeguamento ai processi di razionalizzazione della produzione e a tecniche costruttive idonee alla dimensione dell'intervento.

Queste sono le considerazioni positive sulla legge 25 e sul comportamento dell'Amministrazione comunale di Torino e del suo apparato.

La seconda osservazione riguarda il rapporto emergenza-programmazione, ieri fatto segno ad attente analisi.

La legge 25 in generale, come legge con il carattere dell'emergenza, se da un lato ha pur rappresentato un fatto positivo, come è stato messo in evidenza prendendo in esame la situazione di Torino, ha però posto in luce come realizzazioni costruttivamente valide sotto il profilo tecnico, risultano però poco «pensate» riguardo alla progettazione, dimensione dell'intervento, localizzazione.

L'assessore Rivalta ieri ha sottolineato il pendolare atteggiamento dello Stato in questi ultimi dieci anni di legislazione urbanistica: da un lato ha varato leggi quali la 865 e la 457 che avevano caratteristiche per mettere in atto una programmazione organica, dall'altro ha sovrapposto alle medesime nello stesso periodo la 166, la 513, la 492, la 25 e ora la 94 con le caratteristiche dell'emergenza e frustranti l'azione di programmazione.

Si è quindi indagato sulle cause di questa discontinuità dividendo le colpe quasi equamente tra:

- il perseguimento di interessi economici legati alla rendita;
- l'involutione reazionaria che ha investito ultimamente un po' tutti i paesi occidentali e quindi anche l'Italia;
- le lentezze insite nel tipo di programmazione, la cui vischiosità burocratica finisce di formare spesso l'obiettivo per alimentare spinte verso la liberalizzazione anche da parte di forze popolari che si vedono assediare in spazi non fisiologici.

Senza addentrarmi in approfondimenti delle analisi fatte (perché ciò non è essenziale in rapporto al presente discorso), ritengo opportuno indicare — al fine di avviare una organica programmazione — quali sono i provvedimenti urgenti da assumere:

- la formazione di un quadro legislativo organico a livello nazionale per l'urbanistica e l'edilizia (il testo unico da più parti richiamato);
- la revisione a livello regionale della legge 56 con l'introduzione di approfondite modifiche;
- la necessità di ritrovare in sede operativa la chiarezza delle competenze, per salvaguardare sia le autonomie locali che i raccordi tra comuni e Regioni ed Ente intermedio.

Ciò detto, mi preme richiamare subito in questo convegno il seguente concetto: oggi si può e si deve cambiare atteggiamento per ribaltare il quadro presente operativo.

Dobbiamo riconoscere che in questi ultimi anni la sensibilità verso i problemi urbanistici si è fatta strada, che l'impegno per l'adeguamento degli strumenti urbanistici alla legge 56 ha indubbiamente comportato uno sforzo diffuso, che la necessità di una maggior programmazione ha raggiunto la maturazione a vari livelli, con una maggior conoscenza; ma dobbiamo altresì riconoscere che, nonostante tutto ciò, il territorio metropolitano non presenta ancora una sostanziale modificazione di quell'uso arbitrario e scollegato del suolo che ha caratterizzato gli anni del dopoguerra.

Il cambiamento può avvenire tenendo presenti questi punti fondamentali:

- primo, che il programmare significa in definitiva prevedere con intelligenza. In altre parole significa avere coscienza, nell'operare, dei riflessi che l'operare stesso può indurre nel quadro economico e sociale oltretutto nell'equilibrio fisico del territorio;
- secondo, che dal 14 luglio u.s., da quando cioè il comprensorio di Torino ha adottato lo schema di piano, vi è un riferimento specifico con il quale è necessario confrontarsi e al quale è necessario attenersi. Quindi se le competenze non sono chiarite dalle leggi vigenti, non si devono e non si possono cercare continuamente scusanti e recriminazioni su deficienze lontane: è necessario che ciascuno si prenda le proprie responsabilità.

In conclusione si ha ragione di ritenere che gli organi preposti all'amministrazione dell'area metropolitana torinese hanno nei prossimi mesi l'occasione di dimostrare concretamente che è mutato il quadro operativo. Paradossalmente si può sostenere che proprio la legge 94/1982 deve essere l'occasione con cui la Regione Piemonte e in particolare l'area metropolitana torinese dimostrino di avere scelto la via di una programmazione intelligente: gli interventi con progetti integrati.

Si invitano pertanto le istituzioni, le forze politiche, economiche, imprenditoriali e sindacali a dimostrare, in questo momento di grave difficoltà in cui versa il nostro Paese, la coesione, l'umiltà e l'impegno occorrenti per poter tradurre in pratica il concetto, che sembra diventato uno slogan, di usare la programmazione per uscire dall'emergenza.

RICCARDO ROSCELLI

Quando si intende passare da una logica di emergenza ad una di programmazione, per quanto riguarda la politica delle abitazioni, un punto diventa decisivo: l'intervento dell'operatore pubblico e delle istituzioni sulle scelte produttive, sulla struttura delle imprese che operano nel settore.

Si tratta di una scelta di fondo che può essere

motivata da una serie di considerazioni relative ai tempi di costruzione, ai costi, alle caratteristiche del prodotto, ma soprattutto dal fatto che un piano settoriale e, più in generale, una politica di piano necessitano di un sistema di imprese in grado di essere soggetto attivo della programmazione e in particolare di offrire garanzie imprenditoriali (di qualità del prodotto, di contenuto tecnologico ed anche di capacità manageriali) per rispondere agli obiettivi posti dal piano.

In Italia, negli interventi economici e legislativi sull'edilizia abitativa (anche nella 457), il riferimento alla struttura delle imprese è stato considerato come residuale: si è esclusivamente praticata — e in modo frammentario — una politica di sostegno della domanda e si è ignorato il fatto che l'edilizia rimane un settore produttivo ed economico di grande importanza per il Paese: per i livelli di occupazione che può attivare in presenza di consistenti fabbisogni non soddisfatti, per i fattori di moltiplicazione d'investimento che restano tutt'oggi assai elevati, per il tipo di beni che produce.

Del resto, mentre in Italia l'impostazione dominante della politica economica portata in avanti dai poteri pubblici, ed anche le linee di politica industriale realmente percorse dagli imprenditori privati, hanno tradizionalmente assegnato al settore delle costruzioni — ed in particolare a quello residenziale — una cosiddetta funzione «anticongiunturale», di «volano dell'economia» complessivamente intesa, di «stabilizzazione dell'occupazione» nel breve periodo, in altri Paesi della CEE, il dibattito sui ruoli dell'edilizia e sulla loro praticabilità ha sollevato ormai con sufficiente chiarezza la questione dello sviluppo stabile dell'edilizia come condizione necessaria per il superamento delle fluttuazioni ricorrenti cui questo settore produttivo è stato condannato proprio dalla pretesa di poterlo manovrare docilmente in direzione «anticiclica».

In Italia, tale problematica non si è ancora affermata in modo soddisfacente. Anzi, nonostante siano andate via via modificandosi — soprattutto nell'ultimo decennio — talune caratteristiche settoriali ed economiche più generali che non permettono più di giustificare il persistere di quella impostazione politico-economica, essa figura ancora come il criterio dominante nelle discussioni sulla «crisi edilizia» e sulla necessità di una ripresa del settore.

L'edilizia in sostanza, è stata ed è scarsamente considerata come settore industriale in senso stretto.

Ma il punto decisivo è un altro: come è possibile innescare un processo di programmazione degli interventi quando (se si escludono alcune realtà produttive ben definite) la struttura delle imprese che operano nel settore è polverizzata per l'85% in imprese con meno di 10 addetti? Quando oltre il 70% delle aziende è composto da artigiani singoli e il numero degli operatori promotori aumenta costantemente, con turn-over incontrollabili e rapidissimi? Un tale «assetto» si fonda inoltre sulla delega ad una miriade di sottoimprese di subappalto di parti consistenti e centrali del processo produttivo: sottoimprese che in pratica si sostituiscono in ciascuna fase funzionale e organizzativa all'azienda madre, con squadre che lavorano a cottimo.

Questi processi di decentramento sono andati avanti in tutto il Paese in questo decennio ed anche a Torino il numero delle piccolissime imprese è più che raddoppiato negli ultimi anni. Proprio a Torino il lavoro autonomo è aumentato di oltre 2000 unità nel giro di pochissimi anni, mentre si registrava un calo notevole dell'occupazione nel settore, in particolare di quella stabile.

È evidente che attorno al subappalto gravita una area assai consistente di lavoro nero e marginale con effetti deteriori sulle condizioni dei lavoratori, sulla formazione professionale, sulle caratteristiche quantitative e qualitative della prestazione lavorativa e infine sulla qualità del manufatto, del bene prodotto.

Ci si è riferiti più volte in alcuni interventi (Gabetti e altri) ai problemi di qualità degli insediamenti abitativi, del progetto, della tecnologia utilizzata, delle infrastrutture di urbanizzazione: io credo che l'intervento sulle scelte produttive, la struttura delle imprese, i modi di produzione, l'organizzazione del lavoro e del ciclo (se così stanno le cose) siano una componente qualitativa centrale del processo di programmazione, soprattutto quando si intervenga alla dimensione di area metropolitana.

Si potrebbe dire che se non si realizza integrazione e coordinamento sulle caratteristiche di funzionamento del sistema delle imprese del settore non si può mettere in campo una reale politica di programmazione, in particolare proprio nell'edilizia residenziale. Io credo che ci siano le condizioni per avviare una ricomposizione del ruolo dell'industria edilizia in questa direzione: e mi pare che le indicazioni su cui ragionare potrebbero essere in teoria assai semplici. Sarebbe sufficiente — almeno inizialmente — mettere in campo un insieme di vincoli ed incentivi in grado di innescare un insieme di convenienze regolate così concepito: da una parte politiche — guidate dalla mano pubblica — di intervento sull'offerta, come ad esempio:

- garanzie di flussi costanti di finanziamento, accesso al credito agevolato;
 - accorpamento e continuità degli interventi;
 - incentivi finanziari per la ricerca, la sperimentazione e lo sviluppo di nuove tecnologie;
 - promozione del consorzio e integrazione tra le imprese disponibili a lavorare per programmi e progetti organici di consistente dimensione;
 - collegamento agli indotti del settore;
- dall'altra parte una serie di garanzie imprenditoriali:
- sui tempi di costruzione e la qualità del prodotto;
 - quantità e qualità dell'occupazione;
 - una rigorosa selezione in senso industriale degli operatori;
 - la disponibilità ad un controllo reale dei processi di formazione dei costi e dei prezzi;
 - la ricomposizione nell'impresa del ciclo produttivo centrale, con autonomie per la produzione di componenti e per parti di lavorazioni di reale specializzazione.

Fissati alcuni criteri, sarebbe utile approfondire in termini operativi quali politiche innescare. Da un lato occorre un livello di carattere nazionale che abbia come obiettivo essenziale la predisposizione di strumenti per la costruzione di in vero e proprio pia-

no di settore per l'edilizia (un piano cioè di sviluppo industriale, con riferimenti quadro semplici ed efficaci); dall'altro lato occorre un'articolazione settoriale per progetti (come mi pare sia concepito nella legge regionale n. 6 di quest'anno) ad un livello territoriale regionale e comprensoriale, chiarendo in modo definitivo le competenze istituzionali che è necessario attivare o sbloccare.

Ma il nodo politico e culturale resta il medesimo: quale ruolo le imprese intendono giocare sul piano della qualità del processo da attivare in una linea di programmazione.

L'attuale sistema delle imprese non sembra in grado — a meno di profonde modifiche — di reggere la sfida fino in fondo.

La realizzazione di un tale quadro di orientamento programmatico e di controllo dovrebbe avere seguito nella attivazione di strumenti pubblici (revisione dell'albo dei costruttori, convenzioni, normative d'appalto, normative per specializzazione produttiva e per il consorzio, ecc.) che siano in grado di concepire l'impresa edile come realtà sempre più industriale, specializzata in attività specifiche, con organici certi di manodopera, tempi certi di lavoro e conseguenti minori costi di realizzazione del prodotto finale.

In questo senso, ad esempio, potrebbe anche essere presa in considerazione l'eventualità dell'intervento dello Stato nello sgravio parziale per le imprese del costo degli oneri sociali derivanti dal rapporto di lavoro dipendente in edilizia, la quale eventualità può essere valutata positivamente nella misura in cui venga finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di minori costi del prodotto, maggiore stabilità occupazionale, migliore qualificazione professionale delle imprese.

Naturalmente le considerazioni svolte non possono portare alla conclusione che si è in presenza di un settore complessivamente statico e in regresso tecnologico generalizzato: la stessa esperienza dei consorzi attivati sulla legge 25 a Torino smentirebbe questa considerazione.

Il problema è quello di capire se questa esperienza può essere consolidata su un terreno propriamente imprenditoriale e produttivo: se cioè si possa evitare il rischio — che è presente — di una vera e propria formazione di «cartelli», caratterizzati da consistenti concentrazioni finanziarie e da scarse integrazioni produttive e organizzative che costituiscono spesso la premessa ad una distinzione tra centri imprenditoriali e promozionali e imprese esclusivamente impegnate nel processo produttivo.

Forme di concentrazione economica (riferite alle imprese) e tecnica (riferite ai cantieri e agli impianti produttivi) che potrebbero configurarsi come il prodotto di esigenze di potere e di controllo monopolistico del mercato, con una serie di rischi del tutto evidenti ed antitetici ad una linea di programmazione. Risolve il problema, almeno per quanto riguarda la necessità di controllo pubblico sui processi, la formazione di «Società miste di gestione degli interventi» con la presenza di tutte le parti in causa (e in primo luogo dell'operatore pubblico)?

È un'indicazione da approfondire nei suoi risvolti istituzionali che appare percorribile e da sperimenta-

re, ma è necessaria contemporaneamente la formazione di «società operative» che come vere e proprie «grandi imprese», siano in grado di gestire e realizzare interamente il processo produttivo senza delegare i diversi segmenti del ciclo ad altre imprese, con dispersioni, inefficienze, assenza e difficoltà di controllo.

Sembra questo il terreno anche operativo per avviare e consolidare parziali processi di riconversione in senso industriale del settore su scala nazionale e regionale. Il punto di partenza non può che essere — sul piano territoriale — il riferimento alle grandi aree metropolitane e alla progettazione complessiva di nuovi insediamenti o di grandi interventi di recupero da indirizzare e coordinare a livello regionale. Può darsi che si verifichino rischi di «concorrenza debole» tra gli operatori di mercato: ma è un rischio che va corso, perché se l'obiettivo è quello della definizione di nuovi sistemi imprenditoriali integrati solidamente ancorati alle scelte di programmazione, lo sbocco non può che essere quello di una progressiva riconversione industriale, di un aumento complessivo della produttività del sistema ed una riduzione massiccia delle forme di ricorso al subappalto, magari in concomitanza con interventi di specializzazione produttiva ed in particolare della componentistica.

È d'altronde evidente che la sola area della spesa pubblica, di per sé non potrebbe garantire continuità e dimensione degli interventi, se non si giunge a programmare anche l'area dell'intervento misto e dell'intervento privato.

Solo a queste condizioni il sistema delle convenienze reciproche può funzionare.

Ed è in questo senso che l'alternativa tra una politica della domanda non più praticabile esclusivamente alle condizioni attuali e una politica dell'offerta assume il carattere di alternativa tra «piano» e «mercato»; così come è ormai evidente che la definizione di un rapporto tra «piano» e «mercato» perda ormai il carattere dell'alternativa e rappresenti piuttosto la condizione di base per la programmazione e l'industrializzazione del settore, nel quadro di una complementarietà dei ruoli della pubblica amministrazione e dell'impresa.

Questa esigenza generale di passaggio «dal mercato al piano», o meglio di integrazione delle politiche sulla domanda con politiche sull'offerta, di programmazione della riconversione produttiva, non investe evidentemente soltanto il mercato edilizio vero e proprio — cioè il mercato in cui si scambia l'abitazione intesa come prodotto finale del processo di produzione edilizia — ma anche «sottomercati» dei principali fattori del processo di produzione, cioè in primo luogo, aree edificabili, capitali erogati sotto forma di crediti e finanziamenti, attività imprenditoriali, materiali da costruzione, semilavorati, manodopera.

L'estensione dello sforzo di programmazione a tutte le fasi del processo produttivo, necessaria per rendere possibile l'industrializzazione del settore attraverso la programmazione del processo di produzione, è d'altronde implicita, anche se in modo disorganico, in molti punti del quadro legislativo di riforma, da quello sul regime dei suoli a quello sul regime dei canoni, dalla 865 al piano decennale.

Paradossalmente, il settore edilizio si presenta oggi, come il più programmabile dei settori industriali: soprattutto appunto per la possibilità che gli enti pubblici preposti e in generale le istituzioni amministrative decentrate, hanno di intervenire con strumenti di controllo e programmazione nella dinamica della domanda e dell'offerta dei vari fattori di produzione, sottratti teoricamente alla logica del libero mercato da provvedimenti come il programma pluriennale di attuazione, per quanto riguarda le aree; la convenzione, per quanto riguarda l'attività imprenditoriale, il suo costo (profitto) e i prezzi di vendita delle abitazioni; le possibilità di controllo dell'erogazione del credito e del suo prezzo, per quanto riguarda il fattore capitale; le procedure e capitolati d'appalto per quanto riguarda i soggetti attuatori dell'edilizia residenziale pubblica.

In questo scenario, in cui oggi sembra riscontrabile una tendenza ad una espansione degli obiettivi e degli strumenti di controllo pubblico sul settore, un problema di particolare rilievo è dato dal mercato, o meglio dai sottomercati dei vari materiali per l'edilizia.

La necessità di un loro controllo assume infatti particolare rilievo, sia nell'obiettivo di un contenimento dei costi di costruzione sia, più in generale, per una programmazione del «ruolo trainante» del settore nei confronti dei «settori fornitori» e complessivamente per attenuare il forte contributo all'inflazione offerto dall'edilizia.

Le discontinuità che hanno sempre caratterizzato il flusso della produzione edilizia, soprattutto nei periodi di crisi del settore, si sono infatti risolte nell'impossibilità di programmare i livelli di produzione di tutti quei settori fornitori in cui la domanda del settore edilizio rappresenta una quota significativa della domanda globale, e si sono tradotte in una spinta addizionale alla lievitazione dei prezzi dei materiali e quindi dei costi di costruzione.

In secondo luogo, va sottolineato che un'incisiva politica di controllo attuata sulla qualità dei materiali e dei componenti per la costruzione tramite una normativa tecnica concepita anche a questo fine, potrebbe avere effetti non secondari sia sui costi di produzione, sia sui flussi intersettoriali tra settore edilizio e settori collaterali, attraverso un trasferimento del valore aggiunto dal cantiere alla fabbrica e, a seconda delle specifiche scelte, alle grandi imprese industriali pubbliche e private o in favore del tessuto produttivo minore.

Solo attraverso questa duplice attenzione, industrializzazione edilizia potrebbe voler dire contemporaneamente razionalizzazione interna del processo produttivo finalizzata al contenimento dei costi e programmazione del ruolo del settore nel quadro di un'organica politica industriale, al cui interno far rientrare a pieno titolo il settore edilizio (1)."

Vi è un'ultima condizione di notevole rilievo politico e culturale (ultima non per importanza) che in una prospettiva di questo tipo, dovrebbe essere approfondita e risolta in tempi brevi. La necessità di

(1) Confronta a questo proposito G. Ferracuti, M. Marcelloni, *La casa*, Einaudi, Torino 1982.

sviluppare — in questo quadro — un nuovo e moderno sistema di relazioni industriali tra le parti sociali — tra il sindacato e gli imprenditori — che sia adeguato all'obiettivo di una linea di politica industriale del settore dell'edilizia.

È una questione aperta dalla presentazione delle piattaforme per il rinnovo dei contratti nazionali di lavoro tra la FLC e le diverse controparti.

Non vi è dubbio che la qualità dei temi e delle proposte formulati nelle piattaforme riporta al centro i problemi dell'occupazione e della qualità del lavoro come fattori determinanti ad indirizzare una politica di riconversione in senso industriale dell'edilizia.

Su questi temi sarà impossibile sfuggire ad un confronto di merito, perché sono gli stessi processi che sono in atto che impongono — proprio sul terreno delle relazioni industriali — una soluzione ai problemi aperti.

FRANCO BOGGIO

Ho chiesto di intervenire per sottolineare più che altro l'aspetto imprenditoriale del tema in discussione, in quanto gli aspetti tecnici e urbanistici sono già stati trattati dal dr. De Giuli nel suo intervento, che rispecchia la posizione della nostra Associazione.

Ho sentito stamattina (ma anche ieri) che si è fatto un po' un esame della struttura imprenditoriale: si è cominciato a parlare di industrializzazione e al tempo stesso di frantumazione delle imprese, si è cominciato a criticare i consorziamenti oppure a sostenerli; si è anche detto che i consorziamenti contengono il pericolo di trasformarsi in cartelli, ecc. Ecco, io vorrei premettere una cosa, e cioè che si deve riconoscere la centralità dell'impresa nel processo di organizzazione imprenditoriale, nel senso che le scelte operative le deve fare l'impresa. I poteri pubblici a loro volta devono creare l'ambiente in cui le imprese possano operare e questo ambiente è determinato soprattutto dalla programmazione.

È inutile che si continui a pretendere di industrializzare l'edilizia se non esiste programmazione. Quando c'è stata una programmazione a Torino (e ciò è avvenuto con la legge 25) c'è stato anche un immediato e grandissimo sforzo delle imprese proprio sul piano della industrializzazione. E voglio ricordare che durante l'applicazione della legge 25 noi costruttori abbiamo chiesto al ministro La Malfa di visitare, insieme con l'assessore Vindigni, i nostri cantieri per constatare tutto il nostro impegno imprenditoriale, e in quella occasione io ho fatto presente al ministro La Malfa che già allora dovevano essere messi in porto ulteriori finanziamenti per garantire alle imprese la continuità produttiva, che è il presupposto indispensabile per l'industrializzazione.

Questo purtroppo non è stato fatto e oggi coloro che a suo tempo hanno fatto grossi investimenti per industrializzarsi sono fermi, con la conseguenza che tutti gli interessi passivi che gravano sullo sforzo compiuto dall'industria vengono sopportati dalle imprese in modo anomalo.

Si spiega così quella frantumazione contro la quale parlano i sindacati, come se fosse un qualcosa di assolutamente inumano. La frantumazione è semplicemente la inevitabile conseguenza del fatto che l'impresa non ha programmazione davanti a sé ed è stata quindi indispensabile la creazione di strutture aziendali specialistiche in determinate operazioni produttive a cui le imprese edili devono ricorrere, non essendoci la continuità del lavoro e non potendo esse assumere e licenziare continuamente la manodopera.

La specializzazione per poter operare è un'esigenza non soltanto italiana, ma di tutto il mondo: infatti ciò che accade qui da noi accade in tutti gli altri paesi. Pertanto tutta questa lotta contro il subappalto serio (parlo di subappalto serio e non di subappalto spurio) mi sembra un po' fuori dalla logica che regola un comportamento generale quantomeno europeo. E aggiungo questo: se le imprese potessero contare su una programmazione (che vuol dire continuità produttiva) forse non ricorrerebbero al subappalto o forse ricorrerebbero ai cottimi, che sono contemplati dalla nostra legislazione e dal contratto di lavoro.

Ho sentito dire che l'imprenditoria piemontese non sa reggere la sfida che le viene fatta. Questo lo escludo nella maniera più assoluta: tutte le volte che l'imprenditoria è stata chiamata a rispondere ha risposto in modo valido, come dimostrano i risultati che tutti possono constatare.

Ho sentito, per fortuna, che lo stesso sindacato ha parlato di aumento di produttività. È un richiamo molto importante che si riattacca al grave problema dei costi: ecco, io voglio sottolineare che i costi si diminuiscono con l'aumento della produttività, che investe la responsabilità sia dell'imprenditore (che deve attrezzarsi sempre di più, se — naturalmente — esiste il presupposto della continuità operativa) e sia i lavoratori, che devono essere organizzati meglio per poter rendere di più.

Qualcuno ha detto che il settore edile è il più programmabile. Io dico che «dovrebbe essere», perché oggi assolutamente non lo è. E vi garantisco che il vero e drammatico problema di tutte le imprese è di non riuscire mai a fare programmi, perché il settore edile è quello con il maggior andamento di alti e bassi, è quello cioè che passa da crisi spaventose a momenti di boom altrettanto preoccupanti (attenzione: il boom, per un operatore nel campo edile, è peggio della crisi). Io purtroppo ho i capelli bianchi e vi confesso che ho già vissuto parecchi boom e parecchie crisi. A che cosa è dovuta questa pericolosa e continua alternanza? A una mancanza di programmazione.

Vorrei concludere soffermandomi su un ultimo punto. Ho seguito i lavori di questo convegno con la maggior frequenza possibile e ho notato (se non vado errato) che nessuno ha messo il dito su un problema molto importante: la qualità del prodotto. Io mi permetto di richiamare questo problema, facendo presente che è in atto una trasformazione di tecnologie e di modi di costruire che portano con sé il problema della qualità del prodotto, a cui si deve prestare la massima attenzione. Non vorrei che certi enti appaltanti di opere pubbliche e di case si trovassero costretti, fra quattro o cinque anni, a spendere nelle

case costruite fior di quattrini per la manutenzione e per evitarne un precoce degrado. Attenzione al prezzo più basso, che non garantisce il miglior prodotto e che non risponde all'interesse dell'amministrazione.

Sul problema della qualità del prodotto noi costruttori come associazione nazionale, stiamo conducendo una grossa battaglia. Abbiamo recentemente tenuto proprio a Torino un convegno internazionale sul controllo di qualità in edilizia ed è stata formata una commissione di lavoro per portare avanti il discorso, coinvolgendo il mondo accademico, le assicurazioni e gli operatori del settore. La strada è lunga ed è una strada in salita, ma bisogna assolutamente percorrerla.

La casa non è come l'automobile, che si costruisce per una durata di pochi anni. La casa, così mi hanno insegnato quand'ero giovane, deve avere una durata di almeno cent'anni. Attenzione: dobbiamo cercare di garantire questo obiettivo.

GABRIELLA CODA

La vastità e l'urgenza dei compiti imposti dalla situazione attuale serve a chiarire le idee, mostrando il rapidissimo logorio delle formule stilistiche e mettendo in luce, sotto a questa, il problema fondamentale della distribuzione delle energie umane.

Di solito quando si elaborano teorie, ipotesi, di urbanizzazione, progettazione, si ha l'impressione che ci si dimentichi delle componenti fondamentali: l'uomo, la gente comune, lontana da questi principi.

Infatti la creazione di strumenti urbanistici che tendono o al troppo particolareggiare o al troppo agglomerare, ammassare, non è caratterizzata da quelle che sono le reali esigenze del cittadino.

Non è pensabile di avere l'approvazione, dalle persone direttamente interessate, sulla costruzione di ambienti che vogliono operare a «misura d'uomo» quando gli schemi preposti non corrispondono alla «misura d'uomo» né del singolo né del momento attuale; cioè manca l'informazione e la stretta connessione tra le società e le forze sociali nel loro complesso.

Premesso questo, intendo analizzare la crisi edilizia come fallimento dell'industria, o meglio come oggi il declino di questo settore abbia messo in «stato di allarme» tutto il paese.

Nel corso degli anni '70 le strutture produttive dei Paesi Occidentali risultano fortemente alterate da una modificazione, fondamentale, alla quale però poca rilevanza ha dato l'analisi economica: «la produzione di nuove costruzioni, pur con le fluttuazioni che caratterizzano l'andamento ciclico dell'edilizia, tende fortemente a ridursi».

Negli Stati Uniti le abitazioni nuove costruite nel 1980 erano meno della metà di quelle costruite dieci anni prima. Il massimo raggiunto nel 1977 era sensibilmente inferiore al massimo precedente del 1972 e il successivo calo è stato più rapido e più prolungato. In Gran Bretagna, in Francia, in Germania il calo ha assunto aspetti altrettanto vistosi. In Italia, limitandosi alle cifre ufficiali e trascurando quindi il settore

di edilizia «nera», si giunge nel 1980 ad un totale di nuove abitazioni inferiore di quasi due terzi al massimo storico del 1963.

L'eventuale inclusione dell'edilizia abusiva non basta certo a mutare una decennale tendenza alla costruzione, pur limitandone la portata.

Il declino apparirebbe ancora più vistoso se dal conto si togliessero le «seconde case» e cioè le abitazioni a esclusivo uso turistico, le quali, nel panorama generalmente depresso del settore, rappresentano una delle pochissime aree di grande vitalità. Se si escludono anche le «prime case di lusso», costruite in zone suburbane, si deve concludere che nelle città non si edificano più case di normale abitazione, e che anzi lo stock di case esistenti viene eroso dalla conversione di abitazioni in uffici, oppure si degrada per insufficiente manutenzione.

In tutto l'occidente la tensione tra domanda potenziale di abitazione e offerta reale della stessa è uno degli aspetti più vistosi del disagio sociale.

La crescente difficoltà della società a soddisfare nella misura e nella qualità richiesta un importante bisogno di tipo «fisico», è cioè la disponibilità di abitazioni, indica limiti entro i quali la struttura industriale avanzata riesce a venire incontro alle necessità dell'individuo.

La crisi dell'edilizia ha tre aspetti fondamentali:

- 1) il fallimento, dal lato dell'offerta, rappresentato dall'incapacità di mettere a punto tecniche costruttive in grado di ridurre fortemente i costi;
- 2) il fallimento, dal lato della domanda, di accettare nuovi modelli di abitazione, in grado di soddisfare le esigenze basilari ad un costo più limitato; una difficoltà insomma a venire «a patti» con le necessità dei consumatori;
- 3) un fallimento istituzionale rappresentato dalla mancanza di una chiara idea sull'assetto del territorio e dalla difficoltà pressoché generale di definire, in maniera efficiente, le procedure per la costruzione edilizia, sia dal punto di vista economico che attuativo.

I tentativi di standardizzare i componenti edilizi al fine di permettere la loro produzione in serie è riuscito solo a metà, scontrandosi con l'avversione diffusa per l'uniformità delle abitazioni. Nella fase delle finiture, che è anche quella che richiede maggior manodopera, l'industria delle costruzioni rimane un fenomeno «artigianale», in quanto ogni edificio tende ad essere diverso dagli altri.

La controprova di questo stato di cose consiste nella relativa assenza di grandi imprese dalla attività costruttiva di abitazioni. La loro presenza appare quasi soltanto limitata ad attività di «general contracting», ossia di coordinamento e di supervisione di lavori la cui esecuzione materiale viene affidata ad imprese più piccole. Al massimo, le grandi imprese eseguono direttamente i lavori preliminari, (fondamenta, montaggio prefabbricato) dove, pur essendo le economie di scala rilevanti, questa fase dell'attività costruttiva ha minor peso sul costo totale.

L'industria delle costruzioni si è quindi dimostrata incapace di fare quello che è riuscito all'industria dell'auto con l'utilitaria, all'industria della moda con i jeans: offrire, e soprattutto educare, ad un modello

diverso che comporti costi più bassi, ma dove qualità e rendimento non vengono dimenticati.

La resistenza culturale dell'utenza a modificare le proprie abitudini abitative, a mutare schemi di riferimento vecchi di anni, indicano un limite al di là del quale non è possibile manipolare facilmente i comportamenti individuali e collettivi sulla base di semplici scelte razionali e con lo strumento dei prezzi.

La costruzione di nuove abitazioni si scontra, in quasi tutto l'occidente con l'incertezza istituzionale.

Le decisioni sulla destinazione del territorio, in situazioni in cui vi è forte domanda di nuovi spazi, si carica di elementi politici.

L'acuto bisogno di nuove case mette in evidenza limiti sociali, tecnici, ecologici e finanziari cui la società va incontro e che deve affrontare e risolvere per la propria stessa sopravvivenza nella sua forma attuale; la scienza delle costruzioni deve unirsi all'ingegneria sociale per la soluzione di un problema che rischia di diventare il punto nodale di riferimento per il sistema europeo, dopo che, nell'euforia degli anni '50, si pensava di averlo definitivamente risolto.

L'aumento dei prezzi delle abitazioni in misura superiore a quello del potere di acquisto della media delle famiglie ha ridisegnato la «linea della povertà», escludendo fasce sociali sempre più vaste dalla prospettiva di poter acquistare la casa.

Il nuovo modo di produrre non ha ancora affrontato il problema dell'edilizia. L'elettronica non ha per il momento modificato, se non in piccoli particolari, i processi produttivi dell'industria delle costruzioni.

È significativo che il nuovo modo di produrre si sia sviluppato principalmente al di fuori della grande città e che non abbia bisogno, come elemento essenziale, di una agglomerazione urbana.

Il quadro idillico di piccole unità produttive sparse in un ambiente semi-rurale, può rappresentare un progresso ma anche una fuga di fronte a problemi che devono trovare una soluzione.

Nella sua capacità di dare negli anni '80 una risposta alle esigenze abitative, e una sistemazione più razionale, meno congestionata e più stabile al territorio, la rivoluzione elettronica può trovare un fertile terreno per mettere radici.

Tutta questa analisi riguarda principalmente, le grandi aree metropolitane; ora, soffermandoci un attimo su questo termine, quale definizione sarebbe appropriata: la metropoli è la città principale di uno Stato o di una Regione; città di particolare importanza in un dato campo, e di conseguenza l'area metropolitana è cioè la metropoli più tutta l'area satellite che orbita attorno ad essa.

Quindi io credo che la dimensione, come unico elemento di valutazione, non crei la metropoli ma incida invece tutto un insieme di fattori che congestionano, agglomerano, un'area territoriale di particolare importanza; questa è l'area metropolitana (dico questo per ricollegarmi con gli interventi avvenuti nel corso del convegno ed in particolare alla prima giornata di lavoro).

Questa ipotesi si collega alla teoria di stretta collaborazione tra le grandi città. Collaborazione che in ogni caso gioverebbe al nostro paese sia sul piano politico che economico; anche nei confronti del Mercato comune europeo.

La collaborazione potrebbe risolvere quei problemi di congestionamento ora presenti e quei problemi inerenti alla nostra economia.

Si è parlato molto di qualità dell'abitare, della qualità della vita ma nessuno ieri ha tentato di definire cos'è, cosa vuol dire; è qualità i borghi della Falchera? è qualità il centro di Torino adiacente a via Garibaldi? o è la qualità qualcosa di ipotetico che si vagheggia nella speranza che sia quella giusta?

Secondo me la qualità non è intanto cristallizzare l'immagine della città; non è lo sforzo di costruire in fretta per ottenere un prodotto brutto. La qualità è determinata dalla qualificazione delle imprese, dall'integrazione del prodotto nel tessuto urbano, quindi con servizi, urbanizzazione, ecc., nell'ambiente ecologico e da ciò che l'esigenza del cittadino ritiene primaria. Quindi, invece di domandarsi come deve essere l'architettura per esprimere il carattere del nostro tempo, bisogna chiedersi se il compito dell'architettura sia proprio quello di esprimere un carattere, o di mescolarsi alle azioni concrete, sopra definite, che formano e fanno mutare questo carattere.

Da qui sorge la prospettiva del bisogno, che io non credo falsa e irreali, ma quantificabile e qualificabile molto facilmente, perché non è una teoria ma un dato di fatto verificabile e risolvibile partendo dallo sbocco del mercato privato.

Da tutto ciò sorge l'esigenza di programmazione sul territorio per evitare di ricadere nella «psicosi dell'emergenza» ricordata da Querci, ieri; che è una situazione reale ma non sostenibile a lungo.

Nell'attuale contesto legislativo solo un drastico superamento delle Leggi può contribuire ad una via d'uscita: la Legge 392/78 produce malcontenti da tutte le parti, non è redditiva, è poco chiara, non è applicata.

La Legge 25 è una Legge di emergenza che provoca il discorso sulla qualità che facevo prima, nonostante il pronto intervento, certamente valido, del Comune.

La Legge 94 è veramente un paradosso, non tiene conto né del profitto, né del mercato, né dello sviluppo. Per lo più, per parte di essa non è applicata, non dal cittadino ma dallo stesso Governo che, dopo 5 mesi dalla sua entrata in vigore, non ha individuato attraverso il CIPE le aree calde, non ha risolto ma solo rimandato il problema degli sfratti.

È necessario pertanto una reale riforma che tenga conto delle esigenze, che differenzi i redditi, che contribuisca con fondi per i meno abbienti, che favorisca il risparmio casa: a questo proposito la proposta del SUNIA era di costruzione di una finanziaria pubblica che convogliasse i risparmi, garante l'ente locale, in nuove costruzioni o in risanamenti in convenzionata, di alloggi d'affittare o da abitare personalmente.

Non possiamo più pensare di far gravare sull'ente pubblico (Comune o IACP) tutta l'emergenza; di qui la responsabilizzazione dell'utenza tramite il riscatto degli alloggi e quindi un avvio ad una amministrabilità diversa; di qui a licenze edilizie, in convenzionata e non, a privati per garantire la mobilità del mercato.

In relazione al problema delle nuove costruzioni e al risanamento io credo che non si deve temere di costruire anche in città; Biffi Gentili dice che si tende a creare nel centro storico di Torino un «museo an-

tropologico»; credo abbia ragione. Certo non per incidenza di un solo fattore, ma la realtà è che il centro della città è in disuso, pieno di uffici pubblici e privati, e la tendenza è di continuare l'allontanamento dei suoi abitanti. Certo è che i movimenti di cultura urbanistica che non tendono al riassetto della città cercheranno di intralciare una via d'uscita che produca un nuovo modo di costruire e un nuovo modo di abitare.

GIOVANNI PAPA

Alcuni ultimi interventi che ponevano interrogativi sui problemi della ricerca e dell'innovazione tecnologica nel settore della casa, dell'habitat, della qualità della vita, permettono un inserimento utile del mio intervento ai temi del vostro convegno.

Operando nel settore dell'elettronica e nel nostro consorzio di ricerca e sviluppo di nuovi sistemi, ho l'opportunità di guardare verso il futuro e/o di immaginare possibili modificazioni in cinque-dieci anni indotte dall'elettronica.

È noto che l'elettronica interviene in settori sempre più estesi non solo per l'automazione dei processi (nostro settore applicativo principale) ma anche nel terziario, nell'agricoltura, nel civile più in generale.

La microelettronica e l'evoluzione della ricerca che rendono disponibili sistemi intelligenti in un unico integrato ad alta affidabilità e a basso costo, comporteranno trasformazioni anche nella casa e nel modo di abitarla.

Da parte nostra tutto questo significa che occorre un'attenta riflessione, utilizzando competenze diverse, con un metodo interdisciplinare, perché l'elettronica che interverrà abbia un senso e si inquadri in un disegno che è per l'uomo, per l'utente.

Fuori dai termini generali e futuribili, noi ci siamo occupati e continueremo a fare della ricerca, progettazione e produzione di sistemi elettronici utili sia alla progettazione delle case, che alla gestione delle stesse. Ci siamo occupati del problema del risparmio energetico ed abbiamo realizzato un primo prodotto che può permettere ad ogni utente di scegliere come consumare calore, di contabilizzare quanto consuma, di regolare le risorse in un edificio eliminando tutte le possibili dispersioni dovute a negligenza. Abbiamo cioè pensato e realizzato un prodotto che rispettasse l'utente ma che fosse in grado di controllare il «processo casa» attuando quelle misure che permettono un reale risparmio energetico.

Non credo che in questo convegno sia opportuno dire altro perché non è il luogo ove fare pubblicità, semmai va un grazie al Comune di Torino che ha permesso la sperimentazione del sistema e il suo successo.

È quindi essenziale per tutti riproporsi la domanda: cosa può servire nei prossimi anni perché si possa star meglio nella nostra casa e nella nostra città?

Desideriamo collegarci col mondo imprenditoriale che opera nel settore della casa perché le ricerche che stiamo conducendo si innestino in un piano di

lavoro più ampio e trovino uno spazio corretto ed utile.

Molti parlano di «Telematica». È un grosso filone di ricerca ed è emblematico in quanto tratta tutti i temi dell'informazione, quindi dei luoghi in cui le informazioni si costruiscono e a cui le informazioni sono inviate. La tecnologia dei satelliti offre spazi ancora poco esplorati dalla ricerca applicata, ma certamente fantastici.

Sapete che a Torino ci saranno sperimentazioni col sistema VIDEOTEL. Anche in questo ambito si tratta di capire quante delle proposte che la tecnologia offre sono necessarie, sono appropriate.

Ci stiamo lavorando e proprio a partire dal prodotto CALDO ROBOT di cui ho parlato stiamo riflettendo sulla validità di una serie di servizi informativi nella casa che permettano agli utenti di conoscere se nell'alloggio accanto ci sono i ladri, o fughe di gas o eventi strani che comportano un nostro intervento o di nostra solidarietà.

Ricerche anche semplici per la tecnologia (già acquisita ampiamente) tuttavia diventano complesse perché entriamo nei temi più delicati della libertà o privacy. Come conciliare il problema delle sicurezze o degli scambi di informazioni col problema della riservatezza?

Ci sono linee di ricerca sul più interessante tema del riciclo delle risorse.

Abbiamo delle esperienze, meglio presenti nella società da noi promossa «AGRONICA», che puntano all'utilizzo razionale della risorsa acqua con opportuni ricicli, quindi nuovi impianti; utilizzazione del calore delle acque calde degli elettrodomestici attraverso opportuni scambiatori; l'utilizzazione energetica delle acque reflue urbane, dei rifiuti solidi, l'utilizzazione condominiale di risorse recuperate, ecc.

La ricerca punta a capire quali delle energie e risorse insite nella casa possano essere riutilizzate, con quali controlli, con quali costi ammortizzabili. L'elettronica è certo una tecnologia che offre soluzioni prima impraticabili, ma può anche suggerire troppe soluzioni non sempre utili o funzionali, ma solo di consumo.

Si impone una nuova cultura industriale che deve saper produrre non solo bilanci economicamente corretti, ma anche, oggi si dice, energeticamente corretti, avendo quindi una visione che supera il proprio diretto settore.

La casa è un grosso centro di produzione e consumo di energia. Una ricerca intelligente si pone con evidenza. La nostra disponibilità a collaborare è la più esplicita.

SERGIO JARETTI

Si è toccato più volte in questi interventi di ieri e di oggi il problema della qualità: un problema estremamente sfaccettato di cui abbiamo avuto interpretazioni molto varie, dalla qualità del prodotto, a cui

accennava un momento fa l'Ingegnere Boggio, al problema più ampio del reperimento di aree per edificare, dei loro requisiti. In ogni caso mi pare vi sia l'esigenza in questo momento di andare oltre ai discorsi generici, sulla casa a misura d'uomo, sulla necessità che la quantità si accompagni alla qualità, ecc. Mi sembra cioè che lo sforzo debba essere quello di trovare elementi diciamo di presa sulla realtà, che ci consentano di fare passi anche piccoli in avanti verso una maggiore concretezza. In questo senso ci sono credo alcuni obiettivi specifici a cui dobbiamo fare riferimento in questo discorso.

In primo luogo una capacità di orientamento dello sviluppo alla scala a cui *realmente* avviene. E mi pare che la costituzione del Consorzio Intercomunale Torinese sia precisamente un passo in questa direzione.

Non è più soltanto problema di controllare punto per punto singoli interventi ma di cercare requisiti, metodi, condizioni a cui questo sviluppo complessivamente deve rispondere. Un secondo punto è quello di riuscire realmente — e ci sono stati anche qui accenni in questo senso — a interpretare le condizioni reali in cui si opera. Problema estremamente complesso di cui non bisogna sottovalutare le difficoltà: conoscere le esigenze della gente, dare una risposta ai dati di conoscenza, adottare strumenti appropriati a tutte le scale, dalla più piccola, della tipologia, dell'edificio, della tecnologia, al quadro urbanistico, al quadro territoriale operando con gradualità.

Non dobbiamo pensare che la legge 25, i cui aspetti positivi molti hanno qui rilevato, avrebbe potuto di colpo superare tutti i problemi, ambientali, territoriali, urbanistici, architettonici. Occorre che i passi vengano fatti uno per volta: il rischio costante è di arrivare a singole «operazioni esemplari», illuministiche, estrose, che non si quantificano, che non riescono a diventare modello. La costituzione del Consorzio dicevo rappresenta appunto un primo passo verso un maggiore realismo.

Problemi molto grossi, evidentemente: quando si pensa che nel giro dei primi mesi del prossimo anno, si dovranno aprire cantieri su localizzazioni che sono state indicate soltanto in questi giorni, che verranno ancora rielaborate, discusse; che ci sono ancora persino comuni che devono decidere se entrare o no nel consorzio. Evidentemente entro questi limiti di tempo il problema di avere un quadro di riferimento chiaro è estremamente complesso e difficile. Faccio parte di un gruppo di consulenti che lavorano a stretto contatto con gli uffici tecnici del C.I.T., per la predisposizione di questo PEEP consortile: la tentazione è forte di dire «fermi tutti, pensiamoci bene, dobbiamo definire il quadro, approfondiamo lo studio degli effetti indotti, quando avremo pensato vi diremo, dove si andrà, cosa si farà, i piani urbanistici, ecc.». D'altra parte questa situazione si riproduce continuamente e — paradossalmente — quanto più efficienti sono le amministrazioni, quanto più cercano di abbreviare i tempi burocratici: i dieci giorni di Napoli di cui parlava l'ing. Petrangeli. E tanto più si pone per chi opera come tecnico l'esigenza di «fermare il mondo e scendere» per riflettere.

Noi non crediamo che questa alternativa sia in realtà così drastica. Noi crediamo che dare una pro-

spettiva occorra, ma che questo non significhi esaurire l'«universo dei problemi» ma individuare alcune condizioni che concretamente, molto vistosamente anche, si possono desumere dalle esperienze fatte, dai quartieri così come sono nati, abitati, gestiti. E da ciò ricavare alcune — anche poche — ipotesi operative. Le operazioni che più incidono sulla realtà hanno e continueranno ad avere — perché questa è la condizione moderna io credo — carattere di urgenza, di continuo accavallamento di strumenti e di revisioni.

Ma occorre «vivere col terremoto» e riuscire in base a queste prime ipotesi a fare sì che le prime applicazioni, le prime realizzazioni, costituiscano non solo una risposta puntiforme ed episodica, ma già una verifica rispetto a queste ipotesi di fondo.

E qui evidentemente lo spettro delle osservazioni e di problemi è estremamente ampio.

Per quel che riguarda l'industrializzazione, evidentemente c'è un problema di quantità, condizione di ogni procedimento industriale.

Ma anche qui, per le esperienze che abbiamo fatto, un'indagine sul campo sia pur veloce, anche qui non sembra che le indicazioni siano così univoche: prezzi, procedimenti non paiono così concorrenziali con quelli tradizionali. Anche le statistiche indicano risultati non probanti anche se certamente la mancanza di previsioni di lavoro continuativo nel lungo periodo non ha giocato fino a qualche tempo fa positivamente. Certo finora l'elemento distintivo di ogni processo realmente industriale, il produrre a costi decrescenti, non ha trovato verifiche significative.

Ci sono poi aspetti più complessi: per esempio il problema del recupero, che è stato appena sfiorato e che evidentemente pone problemi molto diversi rispetto alla costruzione ex novo e richiede interventi in cui industrializzazione può voler dire uso di componenti e procedimenti unificati, campo in cui in effetti si sono visti risultati anche consistenti sui tempi di esecuzione, sui prezzi.

Sempre sul tema dell'industrializzazione ci sono nessi — anche se apparentemente sembra essere un problema a sé — fra il procedimento, i limiti reali, o magari anche supposti, o magari soltanto apparenti di certi procedimenti tecnologici e le tipologie. Dove le applicazioni sono più schematiche l'edificio si riduce a un parallelepipedo di sette piani con bucatore per finestre e balconi.

L'industrializzazione non è questo, o almeno non è soltanto questo.

Tutti noi abbiamo presenti innumerevoli esempi stranieri in paesi che hanno meno mano d'opera edilizia di noi, anche per quella minore, dove i volumi sono estremamente articolati, frantumati: dove c'è un uso inventivo, persino capriccioso dei procedimenti industriali.

C'è poi l'aspetto cui in parte accennava il dott. Papa su tutto quanto riguarda altre tecnologie e in primo luogo i consumi energetici; un problema che richieda un'attenta messa a fuoco rispetto ad indicazioni disparatissime per chi non è specialista. Personalmente io difendo orgogliosamente la mia ignoranza, voglio dire non vado io a escogitare ipotesi tecnologiche nuove, ma voglio che chi si occupa di questi problemi mi dia alternative per una casistica tipologica ed edilizia che è estremamente diversificata, con-

dizioni, costi comparabili: sull'impiantistica, sui procedimenti di controllo tecnologico del prodotto edilizio, dei consumi ecc.

C'è il problema delle tipologie, delicatissimo: qualsiasi anche minima innovazione nelle tipologie che non sia — lo sottolineo fortemente — il risultato di un'analisi con la gente, del come abita, realmente, non come ce la si immagina, qualsiasi innovazione è un rischio di fallimento, di indicazioni sbagliate, di alloggi inabitabili che verranno manipolati successivamente dagli inquilini.

A questo problema evidentemente si agganciano vari aspetti. Uno se vogliamo è lo stesso strumento della concessione alle imprese in cui il controllo sulla progettazione è quanto mai generico.

Io non penso che sia da demonizzare nessun operatore, né pubblico, né privato, ma sicuramente abbiamo tutti presenti realizzazioni in cui la schematizzazione della concezione abitativa è estrema. A questo si riallaccia un aspetto che qui non è stato posto, quello della flessibilità degli edifici, così trascurato, come testimoniano tutti quei cambiamenti di piccola e media entità che gli inquilini di fatto apportano al prodotto che offriamo. Generalmente questi interventi vengono vissuti da operatori e tecnici come una sorta di disturbo fastidioso, in modo contraddittorio anche rispetto all'esperienza di tutti quanti noi: che spesso ci troviamo a introdurre o desiderare cambiamenti nella nostra casa.

Per tanto che la si studi una casa è pur sempre un oggetto abbastanza generico, in cui singole propensioni o bisogni al di là degli aspetti più elementari si manifestano in modo difficilmente prevedibile.

Una prima impostazione di questo problema della flessibilità — in questo senso soltanto intendo dell'auto costruzione — mi pare dovrebbe essere affrontata. C'è poi il tema spesso riproposto dell'immagine architettonica. Anche se personalmente mi piace progettare, mi interessa, faccio cose che in parte mi possono soddisfare, credo che puntare sulla bontà del progetto, per riscattare contenuti anonimi sia profondamente sbagliato, e che quando parliamo di monotonia, di ripetitività, di ambiente sordo ecc. in realtà facciamo riferimento ad aspetti formali che nascondono errori e carenze nei contenuti.

È impossibile costruire una casa lunga 150 metri con un'unica tipologia di alloggio alta 7 piani e pretendere che questa sia una bella cosa, che l'ambiente urbano ne sia connotato positivamente.

C'è infatti anche un modo diffuso di immiserire contenuti in realtà molto meno schematici: non esiste un'unica famiglia tipo, con lo stesso numero ed età di componenti, non solo: le stesse anomalie o diversità tipologiche vengono sovente celate dietro una finta ripetitività. Elementi che hanno una loro connotazione ed esigenze specifiche: comunità alloggio, alloggi per handicappati, locali di uso collettivo. Le loro attrezzature (pensiamo ad esempi di quartieri inglesi e scandinavi in cui le rampe rappresentano l'elemento formalmente più vistoso del loro impianto spaziale e formale); gli stessi standard urbanistici (l'uso reale del verde, pubblico e privato); gli elementi più usuali come i percorsi pedonali, le pavimentazioni: tutti aspetti che possono connotare le esigenze

e le possibilità di minore rigidità e predeterminazione del progetto.

Tutti questi elementi che non rappresentano costi aggiuntivi ma contribuiscono a determinare le caratteristiche e le qualità della vita privata nell'alloggio e della vita urbana negli spazi collettivi richiedono un'attenzione nel progetto che sovente si stenta a riconoscere nelle realizzazioni di nuovi quartieri.

C'è una diffusa sordità progettuale, che si estende anche agli aspetti apparentemente più minuti, banali.

Per esempio, l'uso dei balconi e dei terrazzi: per mia esperienza in ogni casa che si costruisce almeno il 30% dei balconi viene modificato, chiuso con verande, con tende con elementi di plastica per essere usato come luogo di siesta, stenderia, gioco bimbi, ecc.

Ma la tendenza non è certo di favorire questi interventi; e non per caso, poiché l'architettura non è pensata per riceverli, valorizzarli come connotato di diversità, ma per reprimerli; persino le tende in questa logica devono essere tutte dello stesso colore.

Anche questo è un rifiuto delle cose che la gente vuole avere, ha bisogno di modificare per sentirle proprie, anche all'interno degli alloggi si fanno demolizioni, ci sono stati casi di demolizioni di setti portanti per aprire un arco, per unire o separare tinello e cucina. Questa corsa smodata alla piastrella particolare, al rivestimento mai visto, ben nota ai progettisti di case in Cooperativa, non sarà il segno dell'impossibilità per gli abitanti di intervenire su elementi più vitali, di rompere standard troppo rigidi?

C'è un passo ulteriore da fare al di là del caso dei singoli edifici, ed è tutto quanto riguarda l'uso degli spazi esterni. Qui veramente il discorso si fa più complesso nel senso che non è problema che si possa demandare o in qualche maniera delegare all'esecutore del progetto edilizio; è una micro-urbanistica su cui c'è molto da lavorare, anche qui per tappe, per singoli passi. Certo alcuni dati di realtà sono abbastanza sorprendenti, come questo fornito dal Consiglio di Circoscrizione del Quartiere Vallette, dove esistevano parecchi orti abusivi. Il quartiere si è posto il problema di soddisfare questa che evidentemente sembrava essere una necessità, un'esigenza: la popolazione ha risposto con 1200 domande per orti urbani, intorno alle case. Anche questo elemento per l'urbanistica corrente non esiste, non è visto come accettabile, viene di fatto demandato — e mentalmente rimosso — all'abusivismo. Eppure tradotto in cifre il caso delle Vallette dice che un quarto delle famiglie ha bisogno di un orto (o che ritiene di aver bisogno di un orto, magari non ne ha affatto bisogno, in senso stretto però ci vuole andare, lo coltiva, lo usa).

Una riflessione: questa vicenda è interessante non solo perché ci informa su un'esigenza diffusa e poco nota, ma perché sottolinea che una mediazione culturale e politica è indispensabile: gli studi di colleghi come Brino sull'argomento, il Consiglio di Quartiere che ne propone una sua interpretazione. Ancora: ci sono aspetti e deformazioni nella tecnica urbanistica corrente che tutto sommato varrebbe la pena di meditare di più: il modo di accedere alle case, il modo di distribuire i parcheggi, il modo di tracciare percorsi pedonali richiede una maggior attenzione. Tutte le famiglie possiedono un'auto, eppure sembra che il

parcheggio sia uno spazio da nascondere da qualche parte, oppure inondare di asfalto, senza una relazione precisa con gli ingressi.

Negativa è la tendenza ad usare elementi essenziali — non a caso chiamati riduttivamente «gli standard» — come il verde, i servizi sportivi, i servizi in genere, come elementi residuali rispetto alle abitazioni.

Dovrebbero essere elementi protagonisti di quella qualità urbana così rara e difficile da ritrovare in un nuovo quartiere, ed invece vengono collocati ai margini, «enucleati» come usa dire, senza disegno unitario; c'è poi anche una certa prassi urbanistica astratta che sta nel tracciare segni sulla carta supponendo che l'architettura arricchirà il disegno, che gli conferirà quella diversità, quei valori di ambiente vivo che nel disegno complessivo non esistono.

Sotto questo aspetto assumono un rilievo particolare i momenti di cucitura fra il vecchio e il nuovo: anche di preservazione di piccoli elementi del vecchio che possono in qualche maniera costituire la traccia di una realtà precedente, un aggancio ad una vita che c'era prima alla gente che già abitava.

Salvo eccezioni — che hanno comportato sempre di fatto manipolazioni del disegno urbanistico originario — questo non succede, se mai il contrario. Lo schematismo di certi quartieri, la povertà della loro immagine — i parallelepipedi di cui si diceva prima — nascono certamente anche da un disegno urbanistico schematico, forse anche pensato soltanto come supporto di interpretazioni architettoniche successive. Ma intenzioni di questo tipo richiederebbero una formalizzazione più elastica, tale da suggerire oltre che consentire un'articolazione rispetto alla varietà delle tipologie, delle esigenze, dell'ambiente. Al quale si presta così poca attenzione: «periferia» «area metropolitana» sono spesso stereotipi dati per cono-

sciuti e per astrattamente omogenei, non diversamente dalla composizione sociale e la provenienza dei futuri abitanti.

In questo senso — approfittando della presenza dei massimi responsabili del C.I.T. — credo che un altro elemento vada fatto presente e sollecitato: da un lato l'esortazione a non avere troppa fiducia nell'opera demiurgica degli urbanisti e degli architetti, dall'altro quindi di far intervenire nel lavoro di programmazione anche altri tipi di tecnici, di operatori.

Voglio dire che sembra molto difficile che con quest'unico tipo di competenza si possa, per esempio, condurre una corretta analisi delle condizioni sociali dell'utenza, se non da parte di chi per mestiere si occupa di queste cose, è in grado di fare queste analisi, interpretarne i dati, discorrere con gli utenti ricavandone indicazioni spesso essenziali.

Questo vale anche per altri aspetti: anche se nel C.I.T. c'è già una strutturazione abbastanza complessa, certo anche interventi come quello del dottor Papa fanno pensare che un arco più ampio di competenze sia effettivamente in grado di dare frutti migliori.

Analogamente nella pianificazione alla scala metropolitana, se la qualità è legata a una capacità di controllo e di orientamento dello sviluppo, occorre andare con modalità magari diverse a seconda delle situazioni a controllare la pianificazione dei singoli punti. Ma questo può voler dire soltanto in certi casi — quelli probabilmente di minore scala — definire alcuni requisiti; in altri avere un contatto molto stretto con i tecnici comunali della pianificazione; in altri addirittura assumere come Consorzio responsabilità oneri ed impegni di una pianificazione diretta.

Certamente esistono situazioni di grande importanza urbanistica all'interno del piano comprensoriale che senza questo tipo di controllo rischiano veramente di andare ad un esito incerto.

IV SESSIONE

Le esperienze europee

In apertura della sessione, presieduta dal vicepresidente del CIT Franco Roccazzella, viene data lettura del telegramma inviato dal Ministro Andreatta.

Veramente dispiaciuto che impegni governativi non mi consentano di aderire al suo gentile invito (ciò è diretto al Sindaco di Torino), a partecipare Torino Convegno sul problema della casa nelle aree metropolitane, desidero confermare adesione a tale importante iniziativa.

Le aree metropolitane sono al centro del dibattito nazionale che investe l'assetto del territorio, l'integrazione città, campagna, il problema residenza e luoghi di lavoro, la riscoperta di modi nuovi di essere delle comunità.

Tali aspetti ed altri collaterali indotti coinvolgono le responsabilità di tutti nell'usare al meglio gli strumenti esistenti e o per forma, nel cercare correttivi efficaci suggeriti dalle esperienze.

All'auspicato governo della città del presente, si perviene con attenta percezione dei bisogni attuali e delle mutazioni in corso.

L'uso delle risorse nelle aree urbane metropolitane deve farsi secondo un programma coordinato e rigoroso, per evitare sia la stasi che lo spreco.

Le amministrazioni locali hanno il compito impegnativo di governare la dimensione degli insediamenti, di renderli dominabili e vivibili, evitando che l'uomo periferico alla cultura della città, non trovi risposta alle attese primarie.

Nel formulare auguri e successo lavori al convegno, invio i più cordiali saluti e Lei e agli intervenuti.

ANDREATTA Ministro del Tesoro

FRANCO ROCCAZZELLA

Partecipano al dibattito il Prof. Roggero, Presidente della Società Ingegneri ed Architetti di Torino, che terrà l'introduzione, Mister Raap, e Mister Arnoldoussen del Dipartimento Abitazione del Comune di Amsterdam, Monsieur Mauguen del Ministero della urbanistica e abitazione di Parigi e Mister Bennet del Dipartimento Abitazione del Greater London Council.

In apertura vorrei dire alcune cose sul significato di questo dibattito cui partecipano così autorevoli esponenti del settore europeo.

Indubbiamente il problema casa nelle aree metropolitane è un problema non solo rilevante, ma strategico; è un problema comune a tutte le grandi aree metropolitane europee in cui si confrontano

esperienze diverse, perché diverse sono le condizioni sociali, e indubbiamente diverse sono le soluzioni che sono state adottate nei diversi Paesi Europei.

Contribuire affinché vi sia un dibattito e quindi attraverso questo dibattito, un confronto delle esperienze è molto utile e permette di confrontare le esperienze positive, ma anche quelle che sono le esperienze negative, per evitare possibilmente di ripetere errori già commessi.

La realtà delle aree metropolitane italiane per quanto riguarda il problema casa è una realtà variegata. Notiamo infatti che vi sono alcune peculiarità che non possono essere ignorate soprattutto in alcune aree del nord Italia. A Torino, Milano, Genova, in particolare, si è assistito in epoche più o meno recenti a pesanti fenomeni migratori con conseguente crescita esuberante delle aree urbane.

Successivamente si è assistito ad un assestamento di questo fenomeno quindi ad una flessione dell'immigrazione. Per giungere ai nostri giorni con una situazione di stasi, se non proprio di inversione di tendenza a livello demografico con un arresto pressoché totale della crescita.

Nel Sud dell'Italia invece soprattutto nelle aree metropolitane di Roma, Napoli e Palermo, si registrano fenomeni di carattere diverso.

Qui continuiamo ad essere di fronte ad un'emergenza che sia essa dovuta a fenomeni di agglomerazione mai risolti, sia anche a fenomeni nuovi e impreveduti quali quelli del terremoto nelle aree del napoletano, comunque è sempre una situazione allarmante e le soluzioni che possono essere date trovano una difficoltà a realizzarsi anche per le particolari condizioni sociali ed economiche locali.

Se quindi vi è una differenza di fenomeni sul problema dell'abitazione nelle aree metropolitane comunque, vi è un'esigenza, in queste aree metropolitane italiane che è comune; e cioè quella della formazione di una forma nuova di governo dell'area metropolitana che con particolare riferimento ai problemi del territorio deve avere la possibilità e gli strumenti per andare a programmare su questo territorio superando quella che è la stretta cerchia urbana, quello che è il modo tradizionale di vedere i problemi del territorio, ristretto nei confini comunali.

Da questo punto di vista poi l'area torinese è un'area particolarmente interessante perché se noi andiamo a riscontrare quelli che sono i confini urbani della città di Torino, appare evidente come l'espansione di Torino, all'interno dei confini propriamente urbani sia ormai praticamente conclusa.

Per lo sviluppo stesso della città di Torino, il problema quindi è l'integrazione tra Torino e il suo hin-

terland, il problema è creare nuove forme di riequilibrio metropolitano, nuove forme di integrazione tra la città, almeno nella sua definizione storica e i comuni della prima e seconda cintura e da questo punto di vista contribuire, da una parte al riequilibrio della città Torino, dall'altra parte ad un innalzamento della qualità della vita anche nei comuni della cintura torinese.

Noi possiamo constatare che in questo momento, le condizioni che vi sono per riequilibrare e sviluppare l'area torinese, sono da un certo punto di vista abbastanza singolari e direi favorevoli.

Siamo infatti nell'area torinese, nelle condizioni di operare un salto di qualità essenziale per i seguenti motivi.

Prima di tutto nella nostra area si può e si deve operare la scelta del rifiuto dell'emergenza continua per il motivo che dicevo prima, il dato demografico per la prima volta dopo tanti anni non solo a Torino, ma nell'intera realtà metropolitana è cedente, quindi non solo non siamo di fronte a fenomeni di crescita sconsiderata, ma anche siamo in presenza di fenomeni di decrescita e di assestamento e quindi nelle condizioni buone per operare scelte di carattere territoriale, senza avere l'acqua alla gola.

Secondo motivo è che proprio con l'adozione del piano comprensoriale da parte del comprensorio di Torino, qualche giorno fa, abbiamo operato una scelta per la prima volta che dà alla programmazione di carattere territoriale, una indicazione affinché le scelte rivestano caratteristiche di programmazione non più verticale e quindi in un certo senso statico, ma caratteristiche di programmazione orizzontale; con questo faccio riferimento alle politiche di intervento per programmi organici o integrati.

Certamente questo passaggio dalla programmazione verticale alla programmazione orizzontale, non è privo di difficoltà, vi sono delle aree da chiarire, quali quella della definizione del metodo, da usarsi per concretizzazione dei programmi integrati, quella della scelta delle priorità, quella della definizione del ruolo dell'ente pubblico in particolare ai fini non solo della programmazione degli interventi ma anche della gestione e del controllo reale della programmazione territoriale, con la conseguente necessità di creare al più presto, ad esempio un ufficio di piano, in grado di guidare ed aggiornare i processi di sviluppo del territorio. Vi è da chiarire inoltre il problema della definizione precisa e delle integrazioni delle risorse, pubbliche o private.

In ogni caso vi è in questo momento entusiasmo sull'apertura di questi nuovi orizzonti per la programmazione territoriale e soprattutto una forte volontà di riuscire a concretizzare le scelte superando anche le difficoltà a cui accennavo precedentemente. In tal senso il Comprensorio di Torino, si è impegnato a definire a settembre un quadro delle priorità, e delle grandezze socio-economiche coinvolte nel processo di riorganizzazione dell'area metropolitana.

L'occasione prima di applicare questa politica per progetti organici, viene proprio dal settore abitativo dove come hanno fatto rilevare precedentemente i molti oratori che si sono succeduti e che hanno parlato questa mattina ed anche nella giornata precedente, noi siamo di fronte anche qui ad una occasione che

mette insieme fondi derivanti da leggi finalizzate alla situazione di emergenza, cioè i fondi della Legge 94 a fondi invece che appartengono ad una legge di programmazione più calibrata, quali quelli della Legge 457, per non dimenticare i fondi C.E.E. od altri fondi speciali per la sperimentazione degli stessi fondi privati.

Ritengo che siamo di fronte ad un'occasione « storica », ma esiste anche una serie di difficoltà che è inutile negare.

Abbiamo in mano una forbice: possiamo adottare per la prima volta scelte che permettono di individuare grossi programmi operativi usando il metodo delle integrazioni delle risorse pubbliche e private, ma abbiamo anche la necessità di tempi brevi, cioè di non fermare gli investimenti soprattutto in certi settori socialmente delicati, (alloggi per sfrattati, coppie di nuova formazione, handicappati, ecc...).

Su questa forbice, su questa antinomia si gioca il dibattito politico dei mesi prossimi.

Noi, almeno per quanto ci riguarda, tenderemo a livello di Consorzio intercomunale torinese di fare il possibile per non avere la separazione dei due momenti, cercheremo di integrare il più possibile risorse pubbliche e private, affinché questi programmi organici di grande rilevanza, questi programmi di investimento che permettono oltre che una programmazione più adeguata del territorio anche lo sviluppo di tecnologie avanzate e della sperimentazione possano decollare.

Anche se non ci nascondiamo ripeto, le difficoltà politiche di ritardare investimenti ormai prossimi: se vi fossero esitazioni da parte di altri enti, e nella fattispecie Regioni e Comuni, a localizzare gli interventi della Legge 94 la situazione diventerebbe « calda » in pochissimo tempo.

Coordinare le iniziative in definitiva, non deve significare rallentare in ogni modo gli investimenti. Non solo. Mi viene in mente un'altra delle esigenze che noi abbiamo ricavato proprio sulla scorta delle esperienze fatte in questi ultimi anni, con i due bienni del piano decennale della casa, e con la Legge 25. Occorre rilanciare in maniera precisa, non solo la politica dell'investimento, ma la politica delle idee.

Sono fermamente convinto che realizzare un manufatto edilizio, realizzare un complesso edilizio che abbia una forma urbana qualitativamente elevata, non significhi in maniera obbligata aumentare i costi di realizzazione.

Da qui l'attesa per un rilancio della professionalità, progettuale ad esempio, che è un rilancio della professionalità non solo in sede di attività di lavoro, ma anche in sede di formazione professionale dei tecnici che saranno chiamati a compiti di progettazione, quindi un rilancio anche di quelle che sono le strutture universitarie e soprattutto un rilancio di quello che è l'impegno affinché attraverso l'edilizia popolare pubblica si riescano a realizzare delle iniziative che non siano qualitativamente sotto tono rispetto ad iniziative analoghe di carattere privato.

Noi dobbiamo fare uno sforzo maggiore rispetto al passato, per cercare di coinvolgere nella progettazione edilizia l'ambiente che sta attorno al manufatto edilizio e non adattare l'ambiente a dei contenitori di scarsa qualità edilizia.

Questo è anche uno degli argomenti maggiormente dibattuti in questo convegno e penso che debba essere ben tenuto a riferimento dei programmi di investimento, al limite coinvolgendo forme di sperimentazione e di confronto pubblico / privato.

Se queste sono le premesse, se questi sono gli intendimenti per la realizzazione dei nuovi programmi edilizi, penso che è quanto mai auspicabile ascoltare dalla voce dei protagonisti le esperienze degli altri Paesi europei, delle altre aree metropolitane europee, perché proprio da questo confronto non solo la nostra realtà potrà trarne utile esperienza, ma l'integrazione delle nostre esperienze a livello europeo, può contribuire complessivamente ad un rilancio dell'idea europea in termini di qualità della vita.

Ringrazio ancora gli intervenuti e dò la parola al prof. Roggero per l'introduzione sul tema.

MARIO FEDERICO ROGGERO

Per intervenire legittimamente e con qualche utilità, in apertura della quarta sessione di questo convegno, dedicata alle esperienze dei Paesi stranieri, che attendiamo con impazienza di sentirci illustrare nei loro obiettivi, nelle loro fasi, nei loro sviluppi e anche nella loro rilettura critica dai responsabili di Francia, Gran Bretagna ed Olanda, tre fra i Paesi che con maggiore attenzione hanno saputo raccogliere organicamente attorno al problema della casa nelle aree metropolitane le competenze più disparate, convogliandole verso scopi comuni e facendole convergere, dialetticamente, su proposizioni operative oltremodo concrete, credo sia mio preciso dovere sollecitare (e mi verrebbe voglia di dire « di esigere ») dagli intervenuti l'assunzione di una chiave d'ascolto comune, il più possibile ampia ed aperta a quelle « ragioni altrui » che per noi italiani sono spesso pretesti di polemiche raffinate ma anche fonte di effetti ritardatori e distorcenti, quanto mai pericolosi nelle nostre croniche condizioni d'urgenza.

Non voglio con questo sollecitare qualsiasi atteggiamenti di consenso acritico; ma piuttosto invitare a far confluire in occasioni quale è l'odierna esperienze lungamente maturate e largamente verificate su tutto lo spettro dell'area problematica, invece che avanzare dei « ballons d'essais » più o meno brillanti o demagogici (c'è anche la sottile demagogia della piccola corporazione per la conquista di un proprio piedestallo, da cui è tanto difficile, per ciascuno di noi, di restare immune). Esperienze che esigono dunque di lavorare duro, con umiltà responsabile, senza dar troppo per scontate le prime risultanze di un tentativo o — ancor peggio — per assiomatici e certi dei presupposti ormai generalizzati ma che chi pretende di dimostrare ad ogni costo come privilegiati e predominanti rischia periodicamente di vedersi scoppiare fra le mani.

È quando parlo di « chiave d'ascolto comune » non faccio quindi riferimento, anzi esplicitamente ne

prescindo, alle esperienze settoriali che ciascuno di noi — che resta comunque un legittimo ed autentico addetto ai lavori — può essersi fatto in uno o più Paesi stranieri, ma di cui non conosce forse tutte le premesse, i condizionamenti, le interazioni determinatesi nel corso dei differenti processi.

Ognuno di noi ha visto qualcuna delle News Towns o delle Villes Nouvelles oppure delle esperienze eroiche degli olandesi per strappare la terra al mare. Quelli che, vecchi come me, ricordano i tempi della « informazione clandestina » nelle Scuole di Architettura d'anteguerra non possono aver dimenticato la suggestione — che forzatamente rimaneva a livello formale, d'immagine immotivata e sradicata dal proprio contesto — esercitata su di noi dalle opere di Dudok o di Brinkmann e Van der Vlugt. Ma se ne avessimo davvero recepito fino a fondo la lezione, il volto del nostro Paese — oggi — sarebbe profondamente diverso.

La « chiave d'ascolto comune » esige da noi tanto una larga disponibilità a comprendere, ad assimilare esperienze e processi in tutta la loro evoluzione, quanto una razionale resistenza al fraintendimento sentimentale dei provincialismi e delle mode: non basta un « sari » comperato per la propria donna ad infonderci la millenaria saggezza dell'India.

E il monumento alle Fosse Ardeatine, nel suo messaggio morale come nel suo valore squisitamente architettonico, regge assai meglio — nella pure totale diversità — il confronto con lo splendido Monumento al Deportato di Pingusson, dietro a Nôtre Dame, che non una qualunque ipotetica analogia che fosse stata malauguratamente inserita magari nell'Isola Tiberina.

È questo sforzo di distinzione nello svolgersi di processi paralleli che deve essere richiamato oggi a tutti noi quale fondamentale presupposto per un lavoro futuro che, Dio lo volesse, dovesse venire impostato in sede di Comunità Europea, sull'argomento che ci appassiona. Esso diventa la sistematica verifica della solidità d'ogni singolo anello della catena (compresa la solidità del primo anello, quello che s'attacca al muro) in ogni Paese instaurata per reggere uno sforzo che mai nessuna generazione come la nostra ha dovuto sostenere in forma tanto drammatica.

E senza voler entrare nello specifico dell'esperienza francese, ad esempio, vorrei soltanto mettere in guardia — per quanto attiene la loro scelta rigida di tipologie unitarie nel taglio degli alloggi — dall'assumerla come analogia (il che non è) alle proposte di Filiberto Guala in polemica accanita con Foschini, ai tempi quasi patetici delle prime esperienze dell'INACASA, che forse qualcuno dei più anziani fra i presenti ricorda.

A tale proposito mi sia consentito di portare a conforto della mia tesi, una recente personale esperienza.

Chiamato a riassumere, nell'« International Handbook of Contemporary Developments in Architecture », promosso dalla Concordia University di Montreal, la situazione dell'architettura italiana dal 1945 ad oggi in confronto a quella di altri trentuno Paesi del mondo, ho dovuto faticare non poco — in violento contrasto con il coordinatore — per poter fornire un quadro dell'Italia che uscisse dalla sempli-

ce illustrazione dei risultati architettonici, richiamando — nella stringatezza del breve testo che qualcuno ha oggi tra le mani — presupposti ben più generali e di molto maggior pregnanza. I quali, nella situazione socio-politica del nostro Paese, hanno determinato condizioni operative e, quindi, risultati anche architettonici e territoriali peculiari e specifici, inimmaginabili per altri Paesi ed altre situazioni.

Cogliere dunque tali peculiarità di circostanze e di risultati, tali specificità di contributi mi pare che debba essere l'obiettivo cui tendere con i lavori della sessione di oggi. Questi a loro volta, mi pare che non debbano limitarsi a fornire il quadro comparativo delle differenti emergenze nei singoli Paesi, ma rappresentare un contributo alla formazione di una piattaforma operativa comune per gli sviluppi di un settore che è fondamentale per l'economia, la politica, la ristrutturazione sociale dell'Europa.

Il che non rappresenta un velleitario, utopico salto in avanti per evadere dai gangli drammatici della più contingente attualità, ma un momento di riflessione comune, nel confluire d'esperienze diverse, per tentare di sciogliere — ciascuno a suo modo, ma nella reciproca autentica conoscenza — almeno qualcuno dei più urgenti e tragici nodi nella trasformazione delle città e delle aree metropolitane.

Le esperienze collettive e individuali fatte nell'applicazione della Legge 25, in cui molti di noi in varia misura si sono trovati impegnati, fra contrasti ed ostacoli ma anche con un patrimonio prezioso di contributi che siamo pronti a ridiscutere e verificare; la consistenza di dati e di procedure che le Amministrazioni pubbliche hanno potuto acquisire; l'intensa azione sistemica che l'Oikos ha saputo produrre, in particolare con il corso su « la rinascita della città » di cui attendiamo con ansia il rendiconto culturale definitivo; e, se mi è consentito citarla in questa sede, la disponibilità della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino a collaborare, a stimolare e qualche volta a provocare nuove occasioni di dibattito e di valutazione su quanto si è andato facendo; insieme a tante altre iniziative che testimoniano della comune volontà di affrontare e di risolvere — sia pure con partenze e metodologie diverse — i grossi problemi emergenti nei differenti settori dell'edilizia, ci consentono, pure senza sopravvalutarne i risultati finora raggiunti e quindi senza trionfalismi di bassa lega — di riconoscere che, avendo moltiplicato le occasioni di incontri, di confronti e — soprattutto — di lavoro in comune, è stato fatto un grande passo in avanti verso una cooperazione culturale concreta e verso la costituzione di un autentico patrimonio unitario di dati, di esperienze, di esiti che ormai sono sistematicamente sotto gli occhi di tutti ed a disposizione di chiunque voglia portare un proprio contributo, piccolo o grande non importa, purché fatto senza la presunzione di presentarsi poi come il « Salvatore della Patria ». Oggi, ormai lo sappiamo, nessuno la Patria la può salvare da sé; così come a nessuno più e lecito di andare impunemente a rimorchio, risucchiando la ruota di chi gli sta avanti per vincere la volata ed affermare poi di averla vinta da solo.

L'Amministrazione Comunale di Torino, l'Oikos di Bologna, la Società Ingegneri ed Architetti, con la solidarietà di molti Enti, hanno proposto, con

queste giornate un rilancio ad un'azione culturale di forte impegno, di rilevanza e di solidarietà. Di cui ciascuno — per quanto di propria competenza — si fa garante, al di là di ogni differenza ideologica, per serietà d'intenti e volontà di partecipazione. Resta da cogliere con esattezza e maturare con responsabilità la valutazione dei limiti operativi specifici di ciascuno dei gruppi. Imparare a lavorare in parallelo, consapevoli di quanto gli altri vanno cercando e quindi senza sovrapporre inutilmente il proprio all'altrui sforzo ma senza lasciare, per contro, frange inesplorate nel tessuto globale è operazione quanto mai faticosa che richiede rigosità di metodi, tempestività di confronti e fedeltà ai presupposti ed ai programmi.

Ho detto poc'anzi che tutti noi possiamo a buon diritto considerarci legittimi addetti ai lavori: ma proprio per questo dobbiamo evitare di pretendere sempre strumenti e condizioni ottimali per cominciare a programmare il nostro lavoro: gli strumenti, almeno embrionalmente, ci sono; quella che manca è la comune coscienza delle singole possibilità e dei singoli doveri — la volontà di operare mantenendo fede agli obiettivi comuni senza accusare perennemente i partners di cedimento o peggio di malafede.

Di fronte alla complessità del quadro emergente, alla intricata tessitura delle interrelazioni che lo compongono, diventa assai forte e suggestiva la tentazione di riproporre in chiave sistemica, secondo schemi teorici oggi abituali ma ormai fuori tempo, il processo di disaggregazione e di ricomposizione razionalizzata degli elementi, che ricostituisca la struttura urbana. Ma lo squilibrio di scala che si manifesta quando si confrontano i singoli sistemi, la difficoltà di cogliere nella globalità dei nuovi valori l'insieme dei problemi che da tali interrelazioni traggono consistenza confermano l'assunto di voler invece individuare un diverso percorso che ci conduca alla « qualità » della vita più che non alla definizione di limiti quantitativi incapaci — da soli — di garantire livelli esistenziali intrinsecamente soddisfacenti.

Ed in tale prospettiva la lettura anche episodica di esperienze straniere convalida e conforta la nostra ricerca.

L'introduzione di un corretto e sistematico uso del concetto di interdisciplinarietà, intesa come partecipazione di competenze, la più alta e responsabile che ci sia; al di fuori, cioè, sia delle diletteesche supplenze con cui tanto spesso abbiamo dovuto fare i conti, sia di quelle ipotesi di delega settoriale che rende gli « addetti ai lavori » non mai responsabili in solido di un qualsivoglia processo globale.

E nel sopporre l'esigenza di alternative ai metodi di ricerca convenzionali, esperienze lontane e diverse possono — a mio avviso — aiutarci a definirne gli ambiti, per ora anche soltanto in una serie di cenni e di proposte pur da verificare nella loro contestualità e nel loro organico sviluppo.

In tale prospettiva mi pare dunque di dover ancora sottolineare come le competenze interdisciplinari debbano confluire insieme sui problemi nella loro globalità e non spartirsene asetticamente i settori per meglio indagarli. È invece dalle interrelazioni reciproche e dalle analisi incrociate sui diversi campi di competenza che diventa possibile ricuperare puntuali

riscontri nel processo globale di riorganizzazione della città, nel « dimensionamento critico » delle sue strutture, edilizie, politiche, sociali, economiche o umane che siano.

I gangli problematici, i nodi più intricati non si ritrovano dunque più a livello di soluzioni univoche e di apodittiche affermazioni: ma nel confronto dialettico delle alternative emergenti.

Attorno alle quali il confluire di molteplici responsabili contributi, dal corretto impiego dei mezzi d'informazione, dei mass-media, alle analisi contrapposte, condotte, senza volontà di prevaricazione, in parallelo; pur nella faticosa gestione di un dialogo difficile e spigoloso (come è nella natura e nella storia dell'uomo che avvenga) a poco a poco, induce a definire e conciliare in ogni progetto urbano, istanze e programmi: progetto globale che può non essere necessariamente di natura tecnica, urbanistica o edilizia; ma che, anzi, nella sua dimensione di meridiano, taglia tutti gli innumerevoli paralleli della interdisciplinarietà. Ma, d'altra parte, proprio nel momento in cui qualcuno va riscoprendo, con lo zelo del neofita, contributi che (senza essere né attualissimi né centrali, ma neppure emarginabili come semplici mode) furono in altri tempi e in altre circostanze assimilati quali strumenti efficaci e sistematici, diventa forse non inutile mostrarli nell'applicazione e nella rielaborazione secondo cui si sono venuti storicamente realizzando. A testimonianza, tra l'altro, che essi non sono dunque arcani strumenti ancora da scoprire o misteri rivelati soltanto oggi dal sorprendente acume inventivo di qualcuno, ma semplicemente strumenti già un po' logori che è bene riprendere ad usare con la piena coscienza dei loro esatti termini di impiego.

Uno dei grandi vantaggi che deriva dalla acquisizione delle esperienze straniere consiste proprio nella « lettura senza data » che se ne può fare — lontano dalla seduzione delle mode e nella estemporaneità delle immagini, i fatti per la loro concretezza si rivelano quali sono — empiriche e meditate soluzioni di problemi autentici, non senza alternative ma con precise verifiche e logiche strutturazioni.

Sta a noi di coglierne quanto di universale e quanto invece di « vernacolare » o di effimero sia contenuto in essi.

Sta a noi di leggere con acutezza critica, senza prevenzioni, e, cioè, in quella « chiave di ascolto aperta » di cui parlavo all'inizio, quanto in essi ci può servire per rendere efficace la nostra logorante fatica.

Sarà, tra l'altro, un rimedio concreto contro il morbo, tipico di tanta edilizia moderna, quello delle pseudo invenzioni: che ci eviterà la frustrante critica di Verdi a molta della giovane musica dei suoi tempi: « C'è del nuovo e c'è del bello: peccato che il bello non sia nuovo e il nuovo non sia bello ». A livello di battuta, ciò può concludere un intervento - ma, a livello di operabilità sistematica, sollecita tutti noi ad uno sforzo continuo di superamento delle nostre esperienze, senza la pretesa di soluzioni definitive ma con la certezza di offrire un sicuro e concreto contributo che altri potrà riprendere e portare avanti.

E. ARNOLDOUSSEN - N. RAPP

In questo congresso siamo stati invitati ad illustrare la politica dell'edilizia residenziale abitativa pubblica nel dopoguerra ad Amsterdam. In questo campo si possono distinguere, in generale, tre periodi successivi:

1. gli anni della produzione;
2. gli anni del rinnovamento urbano;
3. gli anni dei problemi economici relativi all'edilizia residenziale; gli anni ottanta associati ad uno schema di finanziamento alla costruzione.

Quando Amsterdam, dopo l'euforia della liberazione, ritornò con i piedi sulla terra, dovette affrontare la cruda realtà di una grande penuria di abitazioni. Negli anni venti molte migliaia di abitazioni si erano aggiunte, ogni anno, al patrimonio edilizio. Ma durante la crisi degli anni trenta, in concomitanza con una grave disoccupazione, la produzione cadde drammaticamente. Quando poi, verso la fine degli anni trenta, la costruzione di case sembrava nuovamente riprendere, scoppiò la Seconda Guerra Mondiale, con il conseguente ulteriore arresto della produzione per sette anni, dal 1940 al 1947.

Per effetto diretto delle azioni belliche andarono distrutte centinaia di case; inoltre migliaia di case furono spogliate delle loro parti in legno per essere usate come combustibile. Nel 1948 Amsterdam aveva lo stesso numero di case del 1936.

Dopo la guerra, le Autorità locali dell'epoca si trovano alle prese con il gravoso compito di mettere di nuovo in piedi una Amsterdam totalmente paralizzata e distrutta. In termini di edilizia residenziale pubblica, ciò significa che la costruzione di abitazioni dovette essere affrontata velocemente e su larga scala. La media dell'indice di occupazione per abitazione, in costante diminuzione sin dall'inizio del secolo, arrivata a 3,5 nel 1940, salì a 3,75 alla fine degli anni quaranta. Il deficit fu stimato intorno alle 26.000 abitazioni, senza tenere conto delle necessità di sistemazione di diverse categorie di inquilini, come le persone sole, che chiedevano una nuova collocazione nel mercato dell'edilizia.

Il Piano Regolatore della città, un famoso esempio di piano ad ampliamento integrato redatto all'inizio del 1935, pianificava lo sviluppo di Amsterdam fino all'anno 2.000. Secondo tale Piano, Amsterdam avrebbe dovuto svilupparsi come città « lobata », con ampi polmoni verdi incuneati nel nucleo urbano, ciascuno circondato da zone urbane edificate. Dovettero passare ancora parecchi anni dopo la guerra prima dell'inizio le costruzioni, poiché il piano non era ancora operante. Dopodiché, sia pure con un ritardo di circa dieci anni e molto timidamente a confronto con l'attività edilizia degli anni trenta, si poté iniziare la realizzazione su vasta scala del Piano Regolatore: prima in direzione Ovest, con le città satelliti Sloterveer, Geuzenveld, Osdorp e Slotervaart, con un totale di quasi 50.000 abitazioni.

Un concorso pubblico del 1934 per la progettazione di case per i lavoratori economiche e di buona qualità e uno studio di fattibilità del Municipio per edifici multipiano ebbero grande influenza sullo sviluppo della pianificazione urbana, dell'architettura e

degli studi sull'edilizia residenziale come un tutt'uno. Questo nonostante che la giuria di quel concorso fosse giunta alla conclusione di non nominare alcun vincitore, poiché i buoni progetti non erano economici e quelli economici non erano buoni.

Uno dei membri della giuria lamentò che una casa non poteva servire a nulla se il costo non era proporzionato al reddito familiare della massa dei lavoratori. Questo problema è ora, a quarant'anni di distanza, divenuto ancora più acuto.

In ogni caso negli anni 50 il problema non consisteva nel modo di riattivare l'attività edilizia.

Sebbene il problema non avesse trovato soluzione, le costruzioni cominciarono con la speranza, più tardi giustificata, che le case sarebbero risultate pagabili nel corso di qualche anno; la mancanza di case era così grande che il problema del pagamento non veniva neppure considerato. L'approvvigionamento di materiale edilizio era allora il maggior problema. I primi materiali apparsi sul mercato dopo la guerra erano di qualità scadente, ma la scarsità era tale che quelli disponibili venivano immediatamente assorbiti dal mercato. E anche più tardi, che si sarebbe potuto evitare l'uso di materiale edile di qualità scadente, questo continuò per un malinteso senso di economia.

La politica di quegli anni è ora causa di serie difficoltà nella gestione della manutenzione edilizia.

Un grande passo avanti è stato lo sviluppo, negli anni successivi la Seconda Guerra Mondiale, del carattere delle città satelliti da tipicamente urbano a rurale.

I nuovi progetti prevedevano insediamenti più spaziosi, case soleggiate e luminose e circondate da molto verde di giardini pubblici e aree verdi comunali: un'armonica integrazione di spazi verdi e zone edificate, come hanno potuto osservare quanti abbiano visitato Amsterdam.

All'inizio degli anni sessanta tutto ciò condusse l'Esecutivo Municipale a dire che si sarebbe dovuto tentare di raggiungere standard ancora più alti nell'attuazione del Piano Regolatore e nell'edilizia residenziale. Incidentalmente, all'origine di questo programma stava un'altra ragione politica: le Autorità Locali speravano in tal modo di dar vita ad un movimento di deflusso, in quanto si ipotizzava che le case con probabile plusvalore, in zone di « lusso » del Piano Regolatore, sarebbero state al di sopra delle possibilità della media dei richiedenti. I gruppi a reddito più alto si sarebbero trasferiti in queste zone di lusso lasciando libere, in questo modo, case economiche ed in buono stato per i gruppi a reddito inferiore. Sebbene ciò non venisse mai esplicitamente dichiarato, la speranza che si giungesse al trasferimento di abitanti dalla maggior parte delle case degradate, certamente giocò il suo ruolo in questo disegno. Le case nelle zone povere potevano essere restaurate o demolite e ricostruite se erano fuori città, oppure venire destinate ad un uso diverso se erano dentro la città.

Nello stesso tempo, la costante crescita del fabbisogno di case rese necessario l'ampliamento del Piano Regolatore. Questo era quindi già superato nel 1960, sebbene sin dall'origine prevedesse ampliamenti fino all'anno 2.000.

Un interessante dettaglio del piano era la previsione di una popolazione di 1 milione di abitanti nel-

l'arco del secolo, e l'assunzione che l'ampliamento della municipalità in direzione Ovest e Sud sarebbe stato sufficiente per tale numero di abitanti.

Ulteriori aree necessarie allo sviluppo della città furono trovate in due direzioni; a Nord, in collegamento con le città satelliti costruite negli anni venti, nel distretto Nord della Città di Amsterdam.

In quel caso avrebbero comunque dovuto essere realizzati adeguati collegamenti di condutture idriche tra quella parte della città e gli altri distretti. Finora la IJ, collegata con il « North Sea Canal », il corso d'acqua navigabile tra Amsterdam e il mare, era stata un serio ostacolo: furono progettate e costruite due gallerie e un ponte, in modo da ampliare questa parte della città e rendendo così possibile la costruzione di 17.000 abitazioni.

Un ulteriore vantaggio (o così sembrò negli anni sessanta) era il fatto che l'area provinciale Nord di Amsterdam sarebbe risultata aperta e avrebbe potuto essere inclusa nella successiva pianificazione urbana e territoriale.

Successivamente i pianificatori della città presero in considerazione la zona Sud-Est di Amsterdam, verso Bijlmermeer. Le costruzioni in quell'area continuarono fino al 1966, dopo seri conflitti tra le Autorità delle Municipalità confinanti, la Provincia e il Parlamento. L'ampliamento Nord è ora completato, quello Sud lo sarà fra qualche anno, il totale delle nuove abitazioni raggiungerà così le 40.000 unità. Proprio questo tipo di sviluppo urbano è stato severamente criticato. Alcune critiche sono giustificate, altre no.

I piani sono stati elaborati come ultima fase di una certa visione del Piano Regolatore; uguaglianza e uniformità sono i principi di base, che portano, in questa città satellite verticale, all'unico risultato della costruzione di palazzi alti.

Il piano di Bijlmermeer dovrebbe davvero essere definito come una « filosofia » portata alle sue estreme conseguenze. In tutti i Piani Regolatori successivi, questa « filosofia », da alcuni considerata come tecnocratica, è stata abbandonata. Il piano era ambizioso e i fondi erano insufficienti per dare forma concreta ad un progetto con tali finalità. Occorre aggiungere che non è stato facile per Bijlmermeer costituirsi in zona residenziale soddisfacente. La Bijlmermeer era difficile da affittare come tutte le case costruite ex novo dopo la seconda guerra mondiale. La difficoltà di locazione ha fatto sì che gruppi numerosi di immigrati provenienti dal Surinam e lavoratori provenienti da paesi mediterranei si trasferissero nel Bijlmermeer che a quel tempo era pronto per l'occupazione. È necessario considerare alcune previsioni come una realizzazione parcellizzata di un progetto non integrato e la differente qualità delle diverse parti del Piano. Attualmente la Bijlmermeer con 15.000 abitazioni è un'area debole; alcuni ne prevedono uno sviluppo comparabile con quello delle zone ad alta densità in Inghilterra e negli U.S.A.

Malgrado la febbrile attività edilizia sin qui sottolineata, il mercato delle abitazioni di Amsterdam, a metà degli anni sessanta, era ancora fermo ed in uno stato di tensione.

Si fecero alcuni tentativi per allentare tale tensione, sebbene non fosse possibile per il momento

sopperire alla mancanza di case all'interno dei confini di Amsterdam.

Dapprima fu data la possibilità alle Municipalità confinanti di costruire delle abitazioni per conto di Amsterdam, con i mezzi finanziari riservati dal Governo ad Amsterdam. Noi chiamiamo questi interventi « nuclei residenziali ».

Questo fu il segnale d'inizio di una migrazione sfrenata dalla città, un processo del quale non si vide l'arresto fino a che il Governo, la Provincia e le Municipalità donatrici e riceventi non hanno trasformato lo sviluppo in una vera e propria politica: una politica di decongestionamento circoscritto per evitare la saturazione delle aree verdi intorno alle città, nonostante l'apparente lieve calo del ritmo migratorio dovuto alla recessione economica.

Mentre la media dell'indice di occupazione tra il 1950 e il 1967 cadeva da 3,75 a 3,1, negli stessi anni la popolazione cresceva da poco più di 840.000 a quasi 870.000 unità, dopodiché il numero degli abitanti di Amsterdam diminuì rapidamente. Negli anni settanta, 40.000 persone all'anno lasciarono la città mentre circa 20.000 immigrati prendevano il loro posto e il saldo naturale della popolazione fu in genere in pareggio.

Il risultato di questo eccesso di migrazione è che la popolazione di Amsterdam è ormai scesa a 700.000 abitanti e sta diminuendo ulteriormente, anche se le Autorità locali hanno dichiarato le loro intenzioni di mettere un freno a questo processo con serie misure, fra le quali l'aumento di produzione di case all'interno dei confini della città.

Chiunque volesse pensare, in base a quanto illustrato, che la carenza di abitazioni sarebbe presto risolta, resterà deluso. Ad emigrare erano e sono prevalentemente giovani famiglie. Ad arrivare erano invece, per la maggior parte, persone singole.

In tal modo, malgrado tutto, si verificava un aumento nella domanda di case per persone singole. Noi stessi ci siamo trovati ad Amsterdam a dover constatare una situazione singolare: il numero delle richieste di alloggi è più alto di quello dell'immediato dopoguerra ed è, per l'esattezza, duplicato da allora, anche perché oggi possono operare nel mercato edilizio categorie di inquilini differenti dalle famiglie. Il numero delle abitazioni è ora ben al di sopra delle 300.000 unità; la media dell'indice di occupazione è scesa a 2,3.

Con la costruzione di Bijlmermeer Sud, si è esaurita la riserva di aree fabbricabili nelle zone di ampliamento. Verso la fine degli anni settanta la città si fece più attenta alla pressione sociale: nacque in pratica un movimento contro la decadenza della città. Per questa ragione l'Esecutivo Municipale istituì, qualche anno fa, un gruppo di lavoro per cercare nuove localizzazioni per le costruzioni in Amsterdam e dintorni. Si rilevò che Amsterdam aveva ancora aree per parecchie migliaia di case, in zone che erano state riservate, in passato, a scopi diversi da quelli residenziali, ma nelle quali, per ragioni diverse, non si era mai edificato. Ora sorgono nuove case anche in numerose aree industriali in disuso e deserte. Sono state inoltre esaurite le aree dei piani di sviluppo della città in direzione Est in una zona collegata con la periferia-giardino e nello IJsselmeer, fuori dal-

la costa di Amsterdam, su un'isola artificiale che dovrà essere costruita, in un futuro non troppo lontano. Ognuna di queste ubicazioni è destinata a contenere più di 20.000 abitazioni. Comunque, tutte queste opere edilizie non potranno avere inizio prima del 1990.

Rinnovamento urbano

Per un lungo periodo del dopoguerra, tutta l'attenzione in Amsterdam fu concentrata nella produzione di nuove case. Per tale ragione venne meno la cura del patrimonio abitativo esistente. L'interesse per i più vecchi distretti della città si sviluppò gradualmente non prima degli anni 60.

In ogni caso, il miglioramento delle precarie condizioni di tali edifici, per le Autorità cittadine, significò demolizione delle case e forzata evacuazione degli abitanti. Queste zone peraltro, non appena divennero in tale occasione utilizzabili, si dimostrarono generalmente troppo costose per la costruzione di alloggi. L'industria e il commercio, che richiedevano molto più spazio, non facevano invece questioni di prezzo. Quindi la vita della vecchia città risultava fatta per adeguarsi alle esigenze del commercio, del turismo e degli spettacoli invece che alle necessità abitative della popolazione residente. Nella città sorsero quindi enormi palazzi, destinati soprattutto a banche. Lentamente ma inesorabilmente questa politica sollevò la protesta pubblica. Gli abitanti del luogo cominciarono ad unirsi e a tentare di mutare tale indirizzo. Nello stesso tempo, cominciava a prendere corpo un forte movimento di giovani ed intellettuali che si ribellarono all'anacronismo di un fossile sociale: la mentalità oligarchica. Le azioni di questo gruppo, da cui prese origine il movimento « provo », misero in moto un processo di presa di coscienza in Amsterdam.

Il principale stimolo era quello della fiducia nella conservazione della città. I distretti chiesero di aver voce in capitolo nel loro futuro e cercarono di perseguire tale intento per mezzo della pressione politica. All'inizio del 1968 furono presentate al Consiglio della Città, come pure in diversi vecchi distretti, urgenti richieste di misure atte a contenere il declino e a favorire il miglioramento delle condizioni delle case. C'erano richieste specifiche per la ristrutturazione di abitazioni destinate a durare ancora molti anni e per la demolizione di abitazioni dei bassifondi, allo scopo di costruire al loro posto non solo nuove case ma anche servizi e luoghi pubblici, del tutto carenti in questi distretti. Il Consiglio Comunale, in risposta a questi ed altri segnali provenienti dai distretti, si rifiutò di dare il proprio benestare ad un memorandum del Burgomaster e Aldermen in merito alla politica edilizia all'interno della città. Le autorità locali si tennero in disparte e mancarono di intuito quanto al futuro dei distretti del 19° secolo. Si insistette nella vecchia politica per quanto riguardava l'essenza e la funzione della città, per cui venne a mancare il supporto del Consiglio.

Al Dipartimento Pubblico per le case erano già state studiate le prospettive per migliorare i blocchi di edifici più vecchi costruiti in base all'*Housing Act*. Prima di tutto perché quelle abitazioni non soddisfa-



279 abitazioni a Overtoomse Veld
arch.: Eibink + Brouwer
1958



299 abitazioni a Slotermeer
arch.: Van Gool
1959



156 alloggi a Buitenveldert
arch.: J. Brouwer e C. W. Schaling
1963



1161 abitazioni a Amsterdam-Noord
arch.: Oyevaar, Stolle, Van Gool
1968



247 abitazioni a Osdorp
arch.: J. P. Kloos
1970



18 abitazioni a Bickerseiland
arch.: J. v.d. Bout + P. de Ley
1974



50 abitazioni a Jordaan
arch.: Theo Bosch
1981



49 abitazioni a Haarlemmerbuurt
arch.: Van Herk + Nagelkerke
1982



36 abitazioni a Kinkerbuurt
arch.: Zanstra
1982



1200 abitazioni a Bijlmermeer
arch.: J. Kromhout + J. Groet
1970



1808 abitazioni a Bijlmermeer
arch.: K. Geerts
1970



244 abitazioni a Bijlmermeer
arch.: Peeters + Boogers
1981

cevano le esigenze dei tempi moderni, per quanto riguardava la progettazione e i servizi, sebbene fossero strutturalmente sane. Per esempio, le abitazioni erano carenti di cucine e di docce. I pasti erano preparati in un cucinino di 1 mq. che conteneva pure l'unico rubinetto dell'appartamento. Non c'era altro da fare che migliorare le abitazioni relativamente soddisfacenti, poiché sarebbe stato ingiustificato abatterle, considerata da un lato la scarsità di abitazioni e dall'altro l'impossibilità di affrontare, in quel momento, la ristrutturazione di molte decine di migliaia di case private in un ben più grave stato di manutenzione.

Negli anni '70, l'attività di risanamento ebbe un buon inizio, con il risultato che più di 20.000 case costruite dal Comune e abitazioni di proprietà di Consigli Comunali, costruite tra il 1910 e il 1940, furono rinnovate. Quelle case possono ancora adesso fare un buon servizio per una ventina d'anni.

Nel 1970 le nuove Autorità locali, come gradualmente divenne chiaro nelle loro azioni, si dedicarono al programma che diede priorità al rinnovamento della città dell'ante guerra.

Cambiare radicalmente politica in un sistema democratico è virtualmente impossibile. In questo caso ciò portò a molti conflitti tra Distretti e Governo. La popolazione locale avvertì che sarebbe occorso troppo tempo prima che diventasse certo che qualcosa si stava facendo in ordine al risanamento dei vecchi agglomerati edilizi.

Dopo l'elaborazione, verso la fine del 1969, di un primo memorandum sul rinnovo urbano, il quale fu più che altro una descrizione del patrimonio edilizio nei distretti del 19° secolo e una lista di problemi, un secondo memorandum sul rinnovamento urbano fu presentato due anni più tardi. Esso conteneva le proposte delle misure da adottare in un numero precisato di distretti del 19° secolo e dell'inizio del 20° secolo, specificatamente menzionati, situati ad anello intorno al centro storico della città.

Si optò per un approccio progetto per progetto e, in otto aree comunali da ristrutturare, furono insediati gruppi di progettazione nei quali erano rappresentate tutte le relative discipline comunali. Questo, comunque, non risolve affatto il problema. La controversia esistente a livello comunale tra il diparti-

mento del Piano Regolatore e il dipartimento per la edilizia residenziale pubblica influenzò i gruppi di progettazione e ritardò inutilmente molte attività. Le dispute furono risolte solo molti anni più tardi, dopo che l'Esecutivo Comunale ebbe puntualizzato chiaramente un numero di condizioni marginali. Il dipartimento per il Piano Regolatore mirava ad una città ideale in cui ogni distretto attraesse, allo stesso modo, residenze e affari con una struttura ovunque equilibrata per popolazione e relativi servizi.

Noi del dipartimento per urbanistica sentimmo che una città e dintorni si sviluppavano spontaneamente. Cosa significava una « equilibrata struttura per la popolazione »? Ogni distretto ha proprie caratteristiche e colore locale. I problemi fondamentali devono certamente essere affrontati, ma le persone non sono delle balle di fieno che si possono mettere ovunque. Quel che è bene per la gente è bene per la città e non quel che è bene per la città è bene per la gente.

Verso la fine del 1972 si piantò nel terreno il primo palo per la nuova edilizia residenziale pubblica in un'area di rinnovamento urbano. Il primo « spazio » fu riempito. Alcuni anni prima, in quel punto era stato demolito un gruppo di case fatiscenti. In aree deserte come questa si costruirono altre 7.000 case, per la maggior parte su lotti edificabili negli spazi lasciati liberi laddove erano state demolite abitazioni di qualità inferiore alla media, nonché in altre aree che erano state destinate ad altri usi (palazzi per uffici, industrie ecc.), e ciò divenne possibile talvolta con l'aiuto delle Autorità. In consultazione con il Governo, che predispone i finanziamenti, sono stati elaborati nuovi piani per il rinnovamento urbano che sono entrati in vigore: piani per i prezzi dei terreni, compensazioni speciali per i costi delle aree, per alte costruzioni e simili. Alla fine degli anni 70, dopo una lunga battaglia il Governo stabilì dei *budgets* annuali per la costruzione di case nelle aree di rinnovamento urbano, il che consente di risparmiare molto tempo nelle procedure. Un progetto per la costruzione di case che soddisfi le condizioni precedentemente accettate del piano di *budget* può essere reso disponibile immediatamente senza l'approvazione del Governo centrale.

Tutti gli sforzi concertati per aumentare la produzione di case sono contenuti in un programma indicante le cifre che seguono per il periodo 1981-1985. Si deve ricordare che si tratta di un obiettivo da raggiungere; Amsterdam può ben raggiungere questi obiettivi, se il Governo fornirà i finanziamenti in tempo — il che costituisce una delle condizioni più importanti —.

Costruzione di case in:

— aree di rinnovamento urbano	appross.	11.000	abitanti
— aree residenziali esistenti	»	8.000	»
— nuove aree di sviluppo	»	9.000	»
Totale	appross.	28.000	abitanti

Come già detto in precedenza, le case per gli abitanti di Amsterdam sono state costruite nei *nuclei residenziali*.

Queste sono città designate dal Governo per la eccedenza di popolazione: le Municipalità sono state d'accordo con Amsterdam per assegnare parte della produzione, dal 60 al 70%, agli abitanti di Amsterdam. Negli anni menzionati, dal 1981 al 1985, questi nuclei produrranno oltre 19.000 nuove abitazioni per i richiedenti di case provenienti da Amsterdam. Il dipartimento in carica di Amsterdam gioca un ruolo importante nell'assegnazione di tali abitazioni. Ciò significa che in questo periodo di cinque anni 47.000 abitazioni saranno disponibili per gli abitanti di Amsterdam.

Comunque, nei vecchi distretti, la costruzione e la ristrutturazione di case sarà collegata alla perdita di sistemazioni urbanistiche. Anche in altri modi saranno sottratte sistemazioni urbanistiche dal patrimonio urbano. Noi pensiamo che alla fine del quinquennio il patrimonio urbanistico di Amsterdam aumenterà di 16.000 unità raggiungendo un totale di 316.000 unità. Il numero degli appartamenti in ristrutturazione dell'ante guerra, in quello stesso periodo, ammonta a più di 9.000 unità.

Per quanto riguarda le abitazioni del dopoguerra è stato pianificato un programma di ristrutturazione per circa 3.000 abitazioni all'anno.

Nel miglioramento delle sistemazioni urbanistiche, che fino a poco tempo addietro avveniva solo ad alti livelli, si sono ora sviluppati diversi livelli: basso, medio e alto, in dipendenza delle condizioni strutturali delle abitazioni, dei desideri degli occupanti e della volontà del Ministero di mettere a disposizione sovvenzioni. Il basso livello nel miglioramento delle sistemazioni urbanistiche ebbe luogo con tagli nelle spese del Governo centrale e la relazione tra affitti e livelli di investimento.

Negli ultimi anni si è aggiunto un nuovo fenomeno a tutte queste attività per la sistemazione urbanistica: l'acquisto di proprietà seguita da piccole opere di sistemazione. Il patrimonio edilizio di Amsterdam concesso in locazione è per 2/3 nelle mani di proprietà private. Una ampia quota di tale proprietà data dall'ultimo secolo. Le abitazioni sono spesso in cattivo stato. Un grosso numero di proprietari, comunque è incapace e restio a tenere le proprie abitazioni in buono stato. Queste abitazioni, dove possibile, ora vengono acquistate e le condizioni abitative vengono migliorate con piccole opere di sistemazione sovvenzionate dal Governo.

Questo significa che si forniscono alle abitazioni i *comforts* essenziali e se ne riparano i difetti. Il Governo sta cercando di prendere due piccioni con una fava: in primo luogo l'uso di queste case può continuare per altri dieci anni e più in modo accettabile, mentre nel contempo rimangono a disposizione del dipartimento per la distribuzione delle abitazioni. In secondo luogo, come proprietaria, la Municipalità è libera di fare progetti a tempo debito per la loro sostituzione.

Quest'anno saranno acquistate e riparate in questo modo circa un migliaio di abitazioni. Nel 1984 questa cifra si dovrebbe duplicare. Questo è possibile unicamente perché la città di Amsterdam mette a

disposizione del denaro per l'acquisto di queste case, al di fuori del proprio *budget*. Questa è una situazione unica nelle Netherlands, dove il Governo centrale, in base a provvedimenti legislativi concernenti la sistemazione urbanistica, abbandona tutte le attività in tale campo.

Per quanto concerne i proprietari privati, il Governo sta prendendo dei provvedimenti. Nella struttura dei provvedimenti legislativi relativi alla sistemazione urbanistica i proprietari possono essere costretti a migliorare la loro proprietà o a provvedere ai *comforts* necessari. Se il proprietario si rifiuta, la Municipalità ha il diritto di far eseguire i lavori a spese del proprietario stesso; se il proprietario dovesse rendersi conto che non sarebbe rimborsato per eseguire le modifiche imposte, ha diritto a porre termine alla locazione. In quel caso, la Municipalità deve affrontare due problemi: il reperimento di altre abitazioni per gli inquilini in questione e, quel che è peggio, se queste abitazioni sono vuote, l'immediato conseguente declino di una strada e persino di un quartiere.

LA POLITICA DEI CANONI DI LOCAZIONE E LA POLITICA DEI PREZZI DELLE CASE. FINANZIAMENTO E PROGETTI SOVVENZIONATI PER LA SISTEMAZIONE URBANISTICA

Le case costruite in base all'*Housing Act* dalle imprese edilizie e dall'*Amsterdam Housing Corporation* sono finanziate e sovvenzionate dal Governo centrale.

Fin dal 1975 ci sono stati cambiamenti nella politica dei finanziamenti. Prima del 1975 il Governo concedeva prestiti annuali con un mutuo di 50 anni, aumentato dalle spese variabili e fisse, che concorrevano alla determinazione del prezzo delle locazioni. Questi prezzi delle locazioni avrebbero potuto essere ridotti ad un livello che, da un punto di vista politico, si poteva considerare ragionevole, per mezzo dei progetti di sovvenzionamento del Governo. Le sovvenzioni diminuivano ogni anno a seguito dell'aumento annuale delle locazioni.

Fin dal 1975, gli aumenti del prezzo delle locazioni sono stati presi in considerazione nel computo dei prezzi delle abitazioni locate. Questo cosiddetto « calcolo della dinamica dei prezzi » può far sì che le sovvenzioni iniziali diminuiscano, in contrasto con i prezzi di locazione fondati sulla base delle rendite annuali. I sussidi del Governo, comunque, aumentano di anno in anno. In questo schema i prestiti si configurano come prestiti con rendite annuali in aumento. Secondo le ipotesi, gli investimenti iniziali si duplicano quasi nei primi 30 anni per essere abbondantemente ripagati in 50 anni e più.

Dal 1975 al 1980, le sovvenzioni governative coprono anche interamente i costi dei progetti del Governo. Fin dal 1980 le stesse imprese hanno dovuto chiedere prestiti con aumenti di rendite annuali e con il controllo del Governo sul capitale di mercato, per le case costruite secondo l'*Housing Act*. Sembra, in questo modo, che il Governo abbia tagliato le spese. Recentemente è diventato sempre più difficile

avere prestiti con rendite annuali in aumento nel capitale di mercato. Anche per questa ragione Amsterdam ha stipulato un accordo con l'ABP (il fondo pensioni per gli impiegati statali) per costruire 3.000 abitazioni. L'ABP è soddisfatta con risultati di poco più bassi. In questo modo è assicurato il finanziamento di 3.000 abitazioni e non è necessario che i prezzi delle locazioni siano eccessivamente elevati.

Sovvenzioni individuali

Il piano per i sussidi individuali (Individual Subsidy Scheme), come si sa, è stato introdotto nel 1975. Secondo questo piano si offre la possibilità di una concessione governativa individuale ai locatori i cui prezzi di locazione siano troppo elevati.

All'inizio, il canone d'affitto è sovvenzionato, compreso il costo di alcuni servizi, ma escluso quelli di acqua, riscaldamento e luce nell'appartamento. Per reddito si intende il reddito tassabile, in teoria quello della famiglia. Il canone di locazione e il reddito hanno limiti più elevati. La quota media di canone di locazione (per esempio la percentuale del suo reddito che l'inquilino deve pagare) è approssimativamente l'11% del salario minimo prescritto dalla legge. A livelli superiori di reddito (due volte il minimo salariale) la quota sale al 18%. In aggiunta al canone di locazione medio, gli inquilini che occupano le abitazioni più dispendiose devono spesso pagare un ulteriore contributo.

In Amsterdam, 35.000 famiglie ricevono una sovvenzione per il canone di locazione. Questo è approssimativamente il 14% del numero totale degli inquilini. Circa i due terzi di coloro che percepiscono il sussidio hanno un salario minimo: molti in questo gruppo i vecchi pensionati (O.A.P.: Old Age Pensioners).

Le percentuali delle sovvenzioni sono virtualmente le stesse malgrado il fatto che il livello di reddito, in Amsterdam, sia sotto la media nazionale. Questo è spiegato da approssimativamente 100.000 vecchie abitazioni economiche del secolo scorso, spesso al di sotto del livello medio, che si trovano ancora in Amsterdam, le quali fanno sì che la distribuzione dei canoni di locazione sia diversa tra Amsterdam e le altre località del Paese.

I problemi relativi alle spese per la sistemazione urbanistica

In questi ultimi anni, un numero sempre più alto di affittuari è stato messo di fronte ad un reale calo del reddito. La disoccupazione si è triplicata in circa 4 anni. Ma anche chi è riuscito a mantenere il proprio lavoro ha visto il proprio reddito diminuire in media del 3 ÷ 4%. Oltre a ciò in Amsterdam il numero di persone nei gruppi con più basso reddito, è aumentato sostanzialmente negli ultimi dieci anni. Vecchi pensionati, giovani, studenti, emigranti, disoccupati e altri gruppi di popolazione che non lavorano sono largamente rappresentati nelle grandi città.

Oltre a questi fattori di degrado c'è il fattore dell'aumento dei costi del gas e della luce; gli improvvisi aumenti del prezzo del combustibile hanno per di più sistematicamente ridotto il valore degli indennizzi.

La diminuzione del reddito e l'aumento dei cano-

ni di locazione ha provocato problemi finanziari ad un sempre crescente numero di affittuari. Al momento, questi problemi si manifestano in modi diversi: arretrati nel pagamento della pigione e dei conti del riscaldamento, cosicché sempre più gente subisce l'interruzione dell'erogazione del gas e dell'elettricità, azioni per riscuotere i canoni di affitto e scioperi per il canone di locazione. Le sovvenzioni dei canoni di locazione danno insufficiente giovamento. Nell'attuale situazione economica le spese governative dovrebbero essere ridotte anziché aumentate.

Tuttavia un numero di persone in costante aumento chiede le sovvenzioni per i canoni di locazione, cosicché la media dei prezzi dei canoni di locazione sale inevitabilmente se non si fissano delle priorità politiche.

Tradizionalmente il principio base della politica urbanistica in Amsterdam era che tutte le nuove sistemazioni abitative, specialmente quelle nelle zone di ristrutturazione della città, avrebbero dovuto essere alla portata del reddito di tutti i gruppi; nell'attuale situazione, questo punto di partenza è in pericolo. I riflessi di questo problema si rivelano in particolare modo nelle zone di ristrutturazione urbana. I comitati per la tutela degli inquilini, in misura crescente, optano per misure meno radicali quando interi isolati di case sono in procinto di essere rinnovati, perché in questo caso l'aumento dei canoni di locazione può essere tenuto a prezzi accessibili agli inquilini interessati. Naturalmente, il risultato è che la media del patrimonio abitativo si abbassa anziché salire, mentre tali abitazioni si troveranno presto in condizioni di dover essere nuovamente riparate.

Per il momento continuano le discussioni tra gli inquilini e l'Esecutivo Municipale in merito ai problemi inerenti le spese per le sistemazioni abitative. Lo scopo è quello di andare avanti con proposte aggiuntive per affrontare questi problemi e sottoporli al Governo Centrale. Va da sé che la realizzazione di tali piani costerà parecchio e che se ne dovranno indicare chiaramente le priorità.

Gli argomenti principali a favore sono che le sovvenzioni addizionali aiutano coloro che ne hanno maggior bisogno e che l'aumento della produzione di alloggi allevia la disoccupazione ed esercita un benefico effetto sull'intera economia.

PIERRE YVES MAUGUEN

Le modalità con cui lo Stato francese contribuisce allo sviluppo del settore abitativo possono essere, oggi, utilizzate come strumento nella lotta contro l'arduo problema della segregazione urbana.

Due esempi:

1. L'accento posto a livello nazionale nell'«aiuto alla persona», alla base della riforma del finanziamento dell'abitazione nel 1977: riducendo la parte di contributo destinato alla costruzione, si è riusciti ad evitare la suddivisione degli alloggi secondo il loro tipo di finanziamento.

2. Gli amministratori comunali insistono su una nuova necessità:

la possibilità di avviare politiche globali di insediamento nell'insieme dei loro comuni, superando i tradizionali meccanismi, spesso generatori di segregazione.

Si può parlare nell'area metropolitana parigina di una politica globale dell'insediamento? Quale livello di programmazione si è potuto raggiungere? Quali sono stati i settori portanti per gli studi e la programmazione in questo settore? La ridotta produzione di alloggi ha delle conseguenze sulla quantità e qualità della programmazione? La nuova legislazione comunale nel settore urbanistico (1) andrà verso una chiusura od una apertura nei confronti degli altri comuni, nella programmazione dell'«habitat»?.

Si potrebbero porre ancora numerose domande.

In questa relazione sull'area metropolitana parigina cercheremo di rispondere ad alcuni di questi interrogativi, che evidentemente necessiterebbero di analisi più approfondite.

Tenteremo comunque di collegare questi problemi al miglioramento ed alla gestione dell'«habitat» esistente.

L'area metropolitana parigina comprende attualmente 10,1 milioni di abitazioni, che rappresentano i 9/10 della popolazione della regione dell'*Ile de France*, e copre 214 unità comunali (2) (grafico 1).

L'attribuzione di finanziamenti statali alla Regione, ai suoi dipartimenti e comuni è stato determinato da numerosi eventi estranei ad una politica di pianificazione dell'«habitat» (arrivo dei francesi d'Algeria, politica d'immigrazione della mano d'opera straniera, politica specifica e prioritaria nelle costruzioni delle nuove città).

Negli ultimi 30 anni le strutture amministrative regionali incaricate della suddivisione dei finanziamenti statali ai comuni ed alle organizzazioni delle imprese costruttrici hanno subito notevoli modifiche.

Non è sicuramente inutile ricordare dal punto di vista istituzionale che le domande delle imprese costruttrici e dei comuni passano al vaglio dei servizi statali (Prefettura dei Dipartimenti e Direzione dipartimentale per l'Urbanistica).

Ora il numero dei dipartimenti, dunque delle unità di gestione amministrativa, si è molto ampliato perché 30 anni or sono si contavano solo 3 dipartimenti in tutta la regione, mentre la riforma amministrativa del 1964 ha portato ad un complesso di 8 dipartimenti, ognuno dei quali fornito delle proprie strutture amministrative.

Percorrendo la strada della regionalizzazione, nel 1969 si è passati ad un doppio livello amministrativo (La Regione; gli 8 dipartimenti) (3).

Nel 1977 l'allora Presidente della Repubblica,

(1) Legge del marzo 1982 relativa a «I diritti e le libertà dei Comuni».

(2) 1946 Parigi: 2.800.000 abitanti, Regione parigina (Parigi esclusa) 3.800.000 abitanti. 1980 Parigi: 2.100.000 abitanti, Regione parigina (Parigi esclusa) 8.000.000 abitanti.

(3) La Regione è costituita da un Consiglio elettivo regionale (il Consiglio regionale) da un'assemblea di personalità del mondo economico e sociale (il consiglio regionale economico e sociale) e da un Prefetto della Regione.

AGGLOMÉRATION DE PARIS 1975 (DÉCOUPAGE INSEE)

PARIS BUILT-UP AREA - 1975 (INSEE DIVISION)

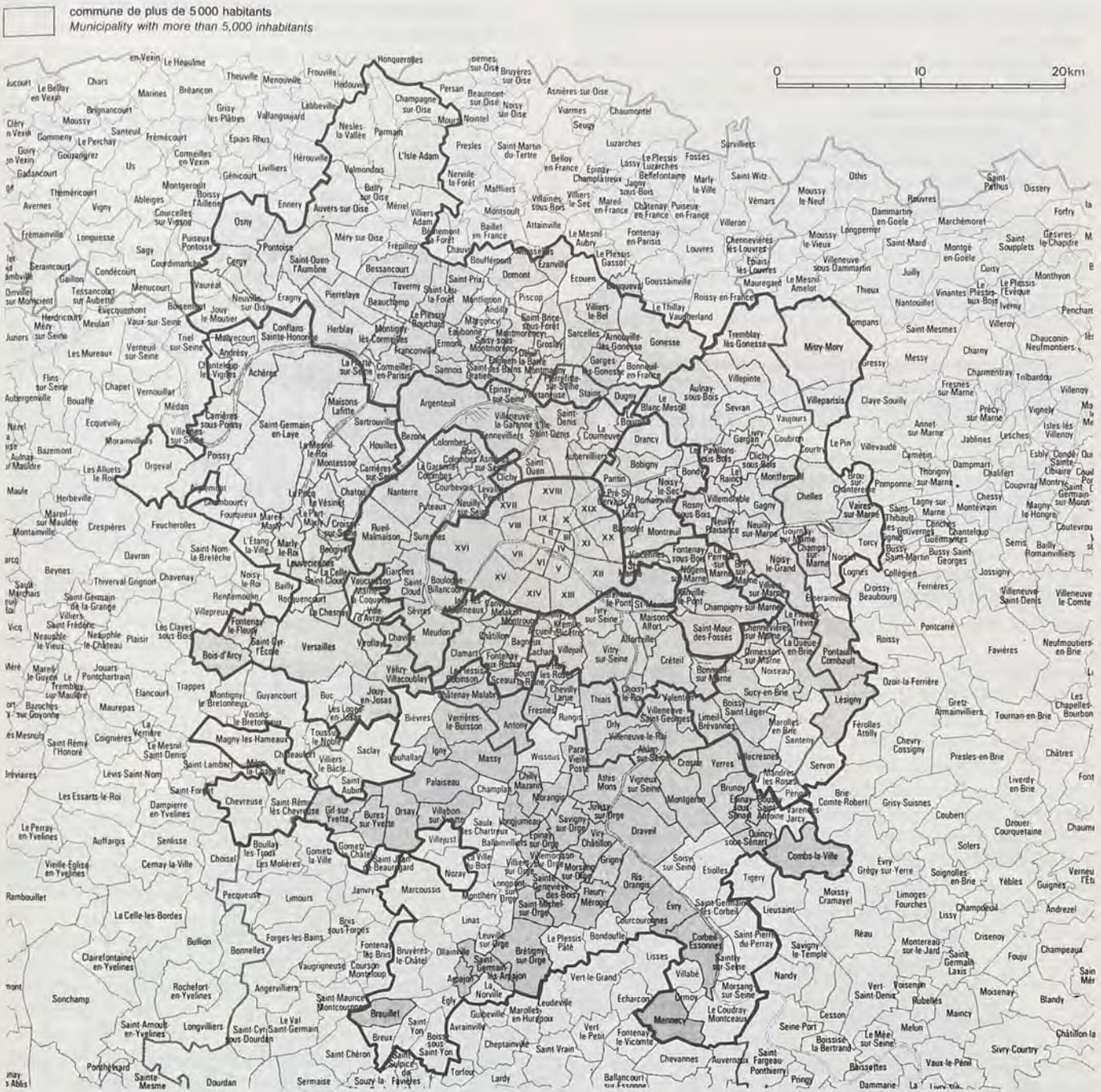


Grafico 1 L'area metropolitana di Parigi e i suoi 214 comuni

fonte MASSOT-IAURIF

Giscard d'Estaing, decise di concedere a Parigi uno statuto, del tutto particolare, di collettività locale, con un consiglio municipale ed un sindaco eletto a suffragio universale.

Fino a questa recente scadenza Parigi era stata amministrata dal Prefetto della Senna, nominato dal Ministero degli affari interni.

Ed infine ricordiamo il mutamento della maggioranza politica a livello nazionale (10 maggio 1981), le cui ripercussioni sulla gestione delle città nella regione non sono state ancora del tutto percepite.

Si pone qui in evidenza l'effetto di tali successive modificazioni amministrative e del mutamento politico nei centri della programmazione e dell'assegnazione degli alloggi.

L'ampliamento dell'assegnazione delle abitazioni che sarebbe in qualche modo il naturale proseguimento « dalla parte degli abitanti » dello sforzo di programmare l'insediamento, non è diventato a tutt'oggi una realtà per una effettiva politica regionale. Utilizzare questa parola potrebbe sembrare azzardato, vista la molteplicità d'interventi che agiscono in-

(suddivisione spaziale delle residenze) si è accentuato con l'intensità del taglio visuale e fisico, e probabilmente anche simbolico, del boulevard periferico.

Sarebbe stato il momento opportuno per ampliare il territorio occupato dalle funzioni centrali destinate a Parigi e agli organismi a carattere nazionale, e nel contempo ridurre la disparità enorme esistente tra Parigi e le altre città della Regione.

Allora ci fu sicuramente troppa opposizione tra il potere centrale e la maggioranza dei sindaci dei comuni limitrofi di Parigi, (appartenenti in maggioranza al PCF), perché quest'ultimi accettassero una riduzione del territorio dei propri comuni pari a quella del 1860.

2. Regione pilota in materia di urbanistica territoriale

La Regione parigina è sempre stata considerata come un'area privilegiata di sperimentazione, un laboratorio per sperimentare le direttrici del potere.

Uno dei motivi di fondo di quest'ottica è legato evidentemente al carattere di *città-faro* di Parigi, luogo ideale per le realizzazioni d'avanguardia, polo di sviluppo culturale.

Funzionari di Stato si sono a lungo interessati allo sviluppo privilegiato di questa regione e ritenevano utile incoraggiarvi realizzazioni di prestigio.

Così la sistemazione del territorio regionale è stata quasi costantemente una scommessa assunta dal potere centrale. A questo proposito si possono ricordare due motivi principali, negli ultimi 20 anni.

2.1 La necessità di riequilibrare il territorio nazionale

L'insieme delle riflessioni sulla situazione demografica ed economica francese (7) constatava un forte squilibrio tra la regione parigina e le altre regioni, e formulava la necessità di limitare la crescita della prima (8). Questo squilibrio continuava ad aggravarsi.

Le cause di attrazione della regione parigina dovevano essere controbilanciate da altre misure e la crescita dell'occupazione e dell'abitazione doveva essere rallentata.

Le esperienze di pianificazione dell'abitazione sono state così realizzate in una prospettiva che non ha potuto essere definita tale, essendo quella della progressiva riduzione del numero di alloggi; vera arte del paradosso, a riflettere bene, questa programmazione in materia di produzione di abitazioni nella regione Parigina!

(7) Citeremo qui tre opere che hanno avuto un forte impatto: *Paris et le Désert français* di J. F. Gravier, 1950 circa. *Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme dans la Région parisienne*, 1965. *France de demain: scénarios dell'inacceptable*, Datar Sesame, 1969.

(8) Segnaliamo al lettore che questa volontà di limitare la crescita di Parigi si manifesta già da alcuni secoli, ma i risultati non sono stati all'altezza delle ambizioni. Un ministro di Luigi XV scriveva nel 1724: « Parigi, al punto di grandezza cui si trova, non potrebbe subire alcun nuovo ampliamento senza esporsi alla rovina » I 34 editti reali che restringevano o vietavano di costruire ai confini di Parigi rimasero in pratica senza effetto (citato nel SDAU del 1965).

Nel 1964 dopo aver messo in atto i meccanismi regolatori della crescita regionale si prevedeva un'agglomerato di 16 milioni di abitanti per l'anno 2000.

2.2 La Regione

In questo contesto di decentralizzazione era obbligata a risolvere il binomio *habitat/occupazione*, posto come giustificazione e obiettivo della realizzazione di 5 città nuove per l'intera regione (9).

Le città nuove costituiscono « Il pezzo forte dell'urbanistica parigina » (10).

La politica regionale dei trasporti e la politica di infrastrutture autostradali rappresentavano le direttrici principali per assicurare il successo a questo progetto.

Ma la creazione delle città nuove era ugualmente motivata dalla possibilità di insediare la popolazione proveniente dalla provincia in complessi urbanistici pre-attrezzati.

Procedure eccezionali (che non possiamo dettagliare in questa sede) sono state adottate per garantire il successo di queste città, la cui ambizione non si limitava alla sola realizzazione di obiettivi quantitativi; occorre anche valorizzare l'immagine di uno Stato, unico in grado a mettere in atto interventi che condizionano « il benessere generale in un'epoca in cui la vastità di problemi supera largamente la possibilità dei comuni » (11).

Le città nuove furono così il terreno di sperimentazione per politiche fondiarie privilegiate: così il 55% delle dotazioni del *Fond National à l'Aménagement Foncier Urbain* (FNAFU) fu assegnato alla Regione (sostanzialmente nelle città nuove) dal 1971 al 1975. La loro modernità era fondata sull'innovazione tecnologica e nella plurifunzionalità degli impianti collettivi. La *Caisse des Dépôts et Consignations*, organismo bancario di Stato, con il compito di sviluppare la politica finanziaria statale, elargì in questo stesso periodo più del 50% dei suoi prestiti alle Città Nuove (1971-75).

3. Una Città senza Sindaco elettivo fino al 1977

I poteri politici che si susseguivano mantenevano una costante opposizione all'elezione di una personalità politica capace di garantire gli interessi della città di Parigi, sede del governo.

La storia è intessuta di numerose situazioni di opposizione tra il potere di Stato e il potere parigino, soprattutto più a causa di quello delle popolazioni esterne che di quello degli eletti, rimasti tali sempre per un periodo di breve durata.

(9) A livello nazionale sono state considerate 8 nuove città: Evry, Melun-Senart, Cergy, Marne la Vallée, St. Quentin en Yvelin nella Regione *Ile de France*; le Vaudreuil, Lille-Est, Isle-d'Abeau nelle altre regioni.

(10) Proposta citata dal Presidente della Repubblica Pompidou, durante una visita alla fine del 1972.

(11) Citato da J.P. Alduy in: « Les Villes nouvelles de la Région parisienne. Du projet politique à la réalisation, 1963-77 », in: *Annales de la Recherche urbaine*, n. 2, Janvier 1979.

La soluzione adottata — un prefetto nominato dal governo — toglieva così qualsiasi appoggio ad un eventuale potere di contestazione che avrebbe rapidamente ridotto il potere esecutivo della nazione.

Abbiamo deciso di ricordare questo fatto particolare perché ha un'incidenza notevole nella politica dell'habitat: in effetti, le scelte relative alla Regione furono sempre decise soprattutto da uomini politici nazionali o da funzionari dell'amministrazione statale (12).

Così nei comuni periferici i consiglieri municipali (quasi sempre provenienti dai partiti di sinistra) furono spesso esclusi dalle decisioni essenziali relative ai loro comuni; sul territorio della città di Parigi le scelte di politica urbanistica o di politica dell'abitazione venivano fatte in genere senza sanzioni di tipo elettorale.

In quanto ai vantaggi economici non si può dire che la città di Parigi abbia sofferto di questa situazione, perché pur contando solo il 3,3% della popolazione francese (1980) annoverava il 7% del personale comunale nel 1975 (13) e usufruiva del 12,4% delle spese di investimento e di funzionamento sul totale delle spese comunali.

II. LA SITUAZIONE DEL PARCO DI ABITAZIONI E LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE (FISICHE, POPOLAZIONE) DELLE RESIDENZE PRIMARIE

La situazione dell'habitat nell'insieme della Regione non è stata praticamente affrontata nel rapporto dello *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme - 1965* — documento di prospettiva pertanto essenziale, che stabiliva delle previsioni sulla popolazione — se non nell'ottica delle dimensioni delle città nuove.

Ora la situazione abitativa era drammatica non solo perché un rallentamento importante nella costruzione aveva avuto luogo tra il 1914 ed il 1950, (nel 1950, il 40% degli appartamenti erano di prima del 1871), ma anche perché per le costruzioni esistenti non si era provveduto alla manutenzione.

La gravità della crisi dell'abitazione ha portato all'approvazione nel 1948 di una legislazione volta a codificare gli affitti a livello delle loro prestazioni valutate (calcolo della superficie corretta), e non più basata sui prezzi di mercato.

Questa legge del 1948 riguardava, ancora nel 1968, 517.000 alloggi della regione parigina (14) cioè

(12) Anche se a volte si trattava di deputati di Parigi.

(13) Questa tendenza si è accresciuta dopo l'elezione di un sindaco.

(14) Su un parco totale di 3.274.000 appartamenti per la regione nel 1968.

il 45,5% del totale degli alloggi assoggettati a livello nazionale alla legge del 1948 (15); da ciò risulta la considerevole parte del settore dell'abitazione situata allora tra il settore libero e il settore fortemente sovvenzionato dallo Stato (HLM). Nel 1980 a Parigi, il parco di abitazioni popolari si stimava nel 29,8% di alloggi (di cui 23% soggetto alla legge del 1948, e 6,7% di alloggi HLM).

Cercheremo di evidenziare adesso, tramite una serie di indicazioni provenienti dai censimenti e dalle inchieste sulle abitazioni, le condizioni abitative nella regione parigina, sotto tre aspetti:

- 1 - Le caratteristiche fisiche e i primi tentativi di risposta
- 2 - I mutamenti di qualità (dimensione, confort) e di origine (costruzioni nuove, trasformazioni e eliminazione di locali)
- 3 - Evoluzione delle classi d'età o delle classi sociali.

1. Il dopo-guerra. Caratteristiche fisiche del parco abitativo

Intorno al 1950, numerosi appartamenti risultano sottooccupati, specialmente nei quartieri più residenziali della capitale, mentre esiste una sovrappopolazione degli alloggi sottooccupati.

A titolo d'esempio a Parigi l'alloggio medio (esclusa l'edilizia popolare) nel 1950 era costituito da 2,1 camere; ora la media di 2 camere presentava una superficie dell'ordine di 34 m². Si constata immediatamente l'esiguità media dei locali d'abitazione offerti alle famiglie parigine, sapendo inoltre che esistevano quartieri residenziali con alloggi molto ampi.

Sul piano della *vetustà* degli alloggi, l'87% di questi non presentavano nel 1954 il *confort* considerato oggi come elementare, ossia la dotazione di un bagno e di un WC interni all'abitazione.

I primi tentativi di risposta

Il primo compito del potere pubblico è stato quello di sostenere il ritmo delle nuove costruzioni. Queste si sono sviluppate (vedi grafico n. 3 e 4) giungendo all'apice nel 1972 (110.000 appartamenti nella Regione).

— La preoccupazione di far fronte all'obsolescenza urbana delle città della Regione ed in particolare a Parigi è apparsa soltanto nel 1959, quando il primo piano d'intervento per la Regione (PADOG) individuò una mappa di 17 isolati definiti insalubri e di conseguenza destinati alla demolizione (« rinnovo » definito di prima urgenza).

Nel 1965 lo *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* parlava di demolire 1/3 della superficie di Parigi per costruirvi nuovi caseggiati. Il ritmo di trasformazione o di modernizzazione degli alloggi fu lentissimo a causa soprattutto della esiguità dei canoni di affitto; la legge del 1948 non metteva infatti il proprietario in condizioni finanziarie tali da procedere nei lavori.

Nel 1973 su 1.100.000 alloggi ancora obsoleti

(15) S. Nora e B. Eveno *Rapport sur l'amélioration de l'Habitat Ancien*, 1975, p. 189.

nella Regione, il 70% aveva solo 1-2 stanze. Lo statuto della proprietà e la dispersione dei proprietari non favoriva d'altronde queste trasformazioni.

Nel 1954 soltanto l'8,9% degli appartamenti parigini erano abitati dai loro proprietari e l'80% del vecchio parco obsoleto apparteneva a piccoli proprietari, diventati spesso tali per eredità e quindi sovente anziani e poco inclini ad eseguire delle migliorie.

Inoltre, la proprietà degli immobili era spesso congiunta (co-proprietà) e carenti i dati per la conoscenza dei proprietari (inesistenza di uno schedario aggiornato).

In termini di politica urbana furono predisposti due strumenti per modernizzare il parco abitativo:

- avviare grandi operazioni di rinnovo (che sono state effettivamente realizzate)
- favorire l'istituzione di nuove figure professionali nel campo della ristrutturazione edilizia (agenti immobiliari, società di restauro edilizio, intermediari e promotori specializzati nelle attività di ristrutturazione).

Tra questi promotori e gli inquilini sorsero tuttavia numerosi conflitti, sia perché le procedure di sfratto furono violente, sia perché le proposte di trasferimento erano spesso inaccettabili (distanza, costo del nuovo alloggio, ecc). Le iniziative di questo tipo furono applicate sugli immobili occupati da anziani, dalla popolazione emarginata o da immigrati che avevano trovato rifugio nei vecchi alloggi degradati.

Il rinnovo urbano trasferisce quindi un consistente numero di lavoratori immigrati verso le abitazioni HLM o verso quartieri di transito nei sobborghi, tramite l'intervento delle prefetture. Queste ultime ne approfitteranno per imporre nelle trattative gli strumenti volti ad individuare gruppi omogenei di popolazione.

2. Si delineano considerevoli sviluppi

Citiamo alcuni indicatori di sviluppo del parco abitativo a Parigi e del suo grado di *confort* (dove il vecchio parco era predominante) tra il censimento del 1954 e l'inchiesta sulle abitazioni del 1978.

2.1. Anzitutto il numero di proprietari di residenze primarie si è triplicato (dall'8,9% al 24,8%)

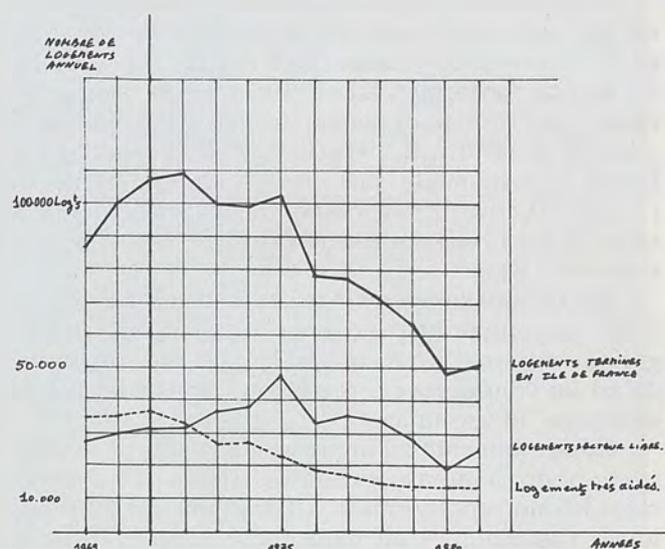
- l'alloggio medio passa da 2,1 stanze nel 1950 a 2,6 nel 1978 ⁽¹⁶⁾;
- il numero di appartamenti con bagno o doccia passa dal 20% al 68%;
- al contrario, il numero delle camere ammobiliate, delle locande, delle « stanze per la servitù » destinate spesso ai lavoratori precari, agli immigrati ed al personale domestico, diminuisce dal 13,3% al 6,6%;
- durante questo periodo la quota di alloggi messi in costruzione a Parigi, in rapporto a quelli della Regione, diminuisce dal 17% dell'inizio degli anni '70 al 7,2% degli anni '80.

Se si può parlare di un costante orientamento verso la produzione edilizia, questo si è rivolto soprattutto

tutto verso le città nuove, come dimostra la seguente tabella:

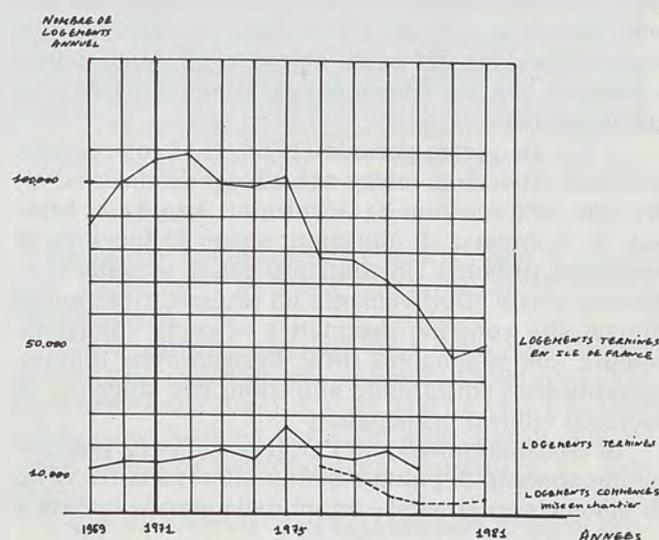
Abitazioni in costruzione	1971-1975 media	1976	1980
% Città nuove/Regione	9,4	12,4	23,5
% Parigi/Regione	16	17	7,2

In una congiuntura sfavorevole, la regione è investita da un considerevole rallentamento dell'attività edilizia (grafico 3); il numero di alloggi costruiti nelle



Source: D.A.E. Ile de France

Grafico 3 Abitazioni fortemente sovvenzionate e costruzioni libere nel totale delle abitazioni terminate (1968-1981)



Source: D.R.E. Ile de France + Conseil Régional I.F.

Grafico 4 Abitazioni terminate a Parigi nel totale delle abitazioni terminate a livello regionale (1969-1979) + più abitazioni iniziate (1976-1981) a Parigi

⁽¹⁶⁾ Il numero medio dei vani degli appartamenti delle città nuove è di 3,9 stanze nel 1978.

città nuove prosegue sullo slancio del VI piano (1971-1975) ad un ritmo annuo superiore ai 10.000 appartamenti. La percentuale di alloggi HLM destinati all'affitto è costantemente superiore alla media regionale, mentre la quota di alloggi non sovvenzionati è praticamente insignificante.

Mentre le condizioni generali dell'abitazione migliorano (in termini di spazio e di confort), si constata un'accentuazione delle tendenze alla segregazione nella regione ed in particolar modo a Parigi, dove le leggi di mercato inducono una diminuzione della capacità residenziale.

2.2. La diminuzione del numero di appartamenti a Parigi

2.2.1. Se cerchiamo di seguire il « rinnovo » degli alloggi, cioè quella parte del parco abitativo che sfugge alla destinazione residenziale (sia perché demoliti, sia perché trasformati ad altro uso, sia in considerazione della fusione di più appartamenti) constatiamo che, tra il 1968 e il 1975 il tasso di « rinnovo » a Parigi è nettamente più elevato che in periferia. (1,13% / 0,80%): ciò corrisponde in qualche modo al tasso di trasformazione d'uso del parco residenziale esistente ⁽¹⁷⁾.

Per quanto concerne le trasformazioni d'uso queste avvengono principalmente a Parigi (53% di alloggi rinnovati tra il 1968 ed il 1975); ciò che corrisponde ad un considerevole prelievo di appartamenti da destinarsi ad uso ufficio.

Contrariamente all'impressione generale, in questo periodo di intenso « rinnovo urbano » le demolizioni hanno rappresentato a Parigi più del 29% del totale regionale — un dato che è lungi dall'essere minimo nei quartieri in oggetto.

Quali alloggi sono stati principalmente oggetto di questo rinnovo?

Si constata che i 2/3 di questi appartamenti rappresentavano abitazioni di tipo secondario, camere d'albergo ammobiliate, false abitazioni (alloggi usati per attività commerciali, portinerie) camere per servitù, baracche e anche bidonvilles. Si assiste ad una normalizzazione del parco abitativo ed a una definizione più precisa (funzionalizzazione) dei locali ad uso abitativo.

2.2.2. In questo periodo (1968-75) è interessante prestare attenzione anche agli alloggi destinati ad altro uso, cioè secondo da definizione data da A. Massot, la scomparsa di abitazioni aventi la funzione di residenza primaria (in contrasto con la seconda residenza); esiste effettivamente un prelievo continuo di alloggi che vengono destinati a seconda abitazione oppure che rimangono sfitti: bisognerebbe dunque quantificare l'entità delle abitazioni che sfuggono al mercato edilizio principale.

Si constata quindi che Parigi occupa una posizione ugualmente di punta essendo interessata tre volte di più che non gli altri comuni della grande corona a

questo fenomeno. Tra il 1968 e il 1975 la messa « fuori mercato » delle abitazioni primarie ha raggiunto il livello medio di 17.500 alloggi solo a Parigi, essendo la media delle costruzioni nuove nello stesso periodo, sempre a Parigi, di 12.400 alloggi (grafico 5).

Queste due cifre avrebbero potuto portare ad una riflessione sui fenomeni parassitari di grande portata che affliggono il settore delle abitazioni e che sfuggono a qualsiasi serio progetto di sistemazione di un quartiere o di un comune.

Così la percentuale di seconde case e di alloggi liberi a Parigi finì con l'aumentare raggiungendo il 10,4% del parco abitativo (contro il 3,5% del 1962). Si nota così un doppio fenomeno:

- nel centro urbano, il parco principale perde alloggi a favore delle seconde abitazioni (e gli alloggi liberi rimangono in attesa di un'altra destinazione o del cambio dei locatari);
- nella periferia urbana il parco secondario esistente e libero trasferisce alloggi a quello delle abitazioni primarie.

La domanda a Parigi è dovuta all'aumento dei residenti provenienti dalla provincia e dall'arrivo di stranieri; si tratta della particolare costituzione di una spirale dell'insediamento basata spesso su motivazioni finanziarie legate allo sviluppo di Parigi in quanto metropoli culturale e città internazionale. Questi effetti meriterebbero comunque un esame più approfondito.

3. Gli effetti sullo spostamento della popolazione

Gli indicatori relativi alla trasformazione delle condizioni abitative e delle funzioni residenziali richiedono di essere connessi con quelli demografici. Vi si trovano largamente confermati i fenomeni segregativi (grafico 6). Globalmente, per indicare l'evoluzione della popolazione di Parigi è utile affermare come il numero di operai sia diminuito, tra il 1954 e il 1975, del 44% (grafico 7):

- dal punto di vista delle classi d'età, nello stesso periodo il numero di persone anziate è aumentato del 38%, mentre la popolazione giovane compresa fra i 15 e i 24 anni (nella quale si trova anche quella studentesca) è diminuita del 21%;
- il numero di bambini si dimezza, raggiungendo le 104.000 unità (il 25% di questi sono figli di lavoratori immigrati);
- il numero di stranieri è aumentato, tra il 1968 e il 1975, e questa tendenza continua;
- con il netto invecchiamento della popolazione, che è la conseguenza evidente del livello dei costi fondiari e degli affitti, le giovani coppie e la popolazione giovane in genere non possono più vivere a Parigi senza difficoltà.

Dal bilancio effettuato alla conclusione del VII Piano (1976-1980) dalla Commissione Habitat della regione risulta che in seguito alle caratteristiche fisiche del parco abitativo (appartamenti di piccole dimensioni, cui si contrappone soltanto la politica dell'abitazione sociale, peraltro debole) a Parigi le fami-

⁽¹⁷⁾ A. Massot, *Renouvellement et désaffectation du parc de logements de la région Ile-de-France, 1968-1975*, Cahiers de l'IAURIF, n. 62, 1er trim., 1981.

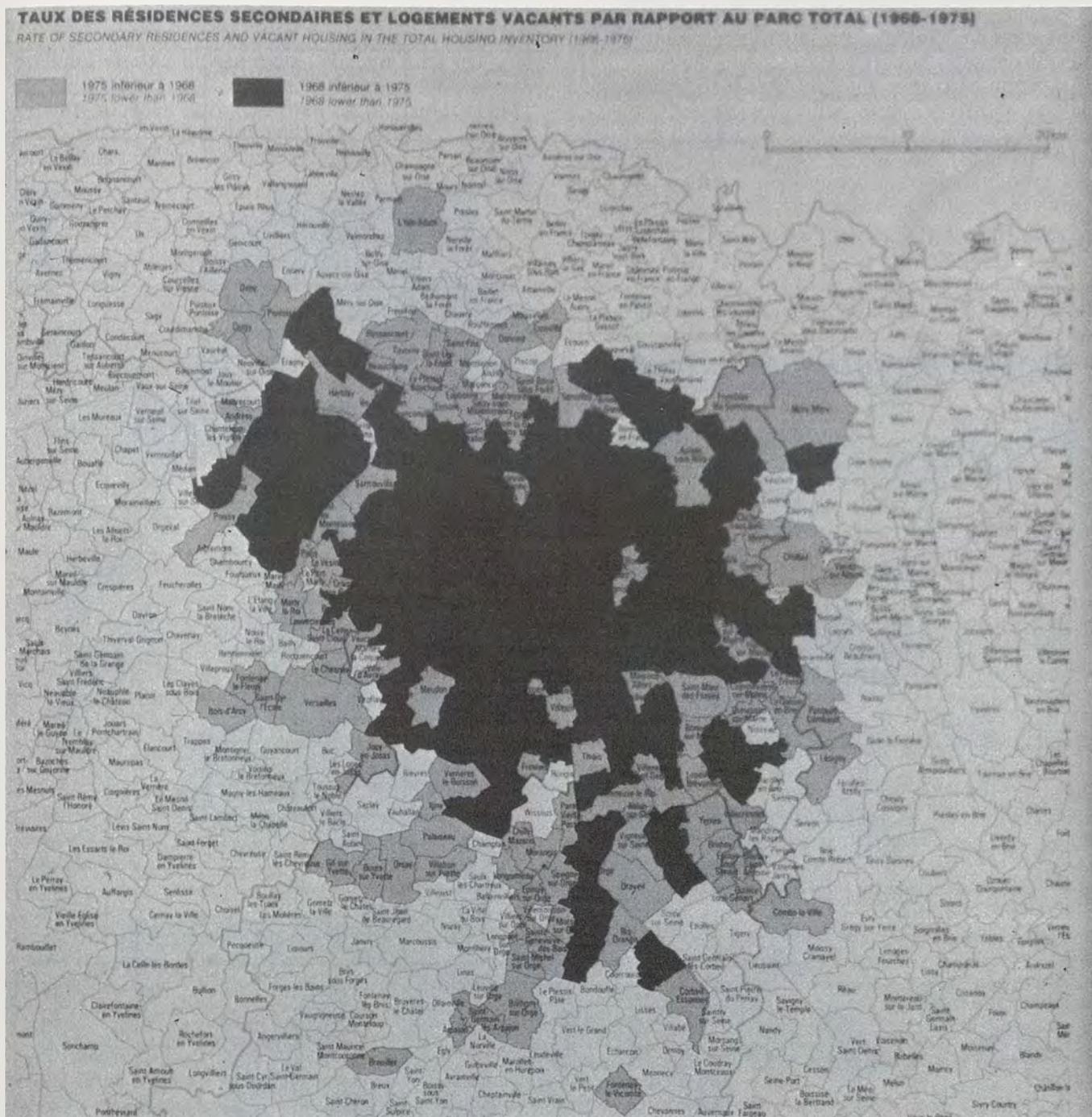


Grafico 5 Tasso delle residenze secondarie ed abitazioni vuote in relazione al parco totale (1968-1975) fonte MASSOT-IAURIF

glie con 3 figli rappresentano nel 1980 ormai solo il 4,2% delle famiglie esistenti (18).

Al contrario, e questo conferma l'utilizzo di appartamenti di piccole dimensioni, il 44% delle famiglie parigine è costituito da una sola persona (scapolo, vedovo, divorziato ecc.) (grafico 8).

A partire da questi indicatori si può prevedere la mobilità di parte della popolazione (specie delle giovani famiglie) tra Parigi ed il resto dell'area metropolitana.

Jacqueline Coutras stima che in 15 anni si sarebbero verificate 1.040.000 partenze da Parigi e 600.000 arrivi (19).

Questo significa che i 2/5 circa della popolazione parigina hanno dovuto abbandonare Parigi (per altre sistemazioni abitative) oppure ancora che 1/3 della popolazione parigina nel 1980 non abitava più nel centro dell'area metropolitana (rispetto a 15 anni prima).

« L'area centrale dell'agglomerato è stata pro-

(18) Questo risultato deve confrontarsi con il tasso regionale (9,8%) e con quello nazionale (13%).

(19) J. Coutras, *A propos d'un parc. Crise du logement et évolution socio-démographique à Paris depuis 1950*, Acta Geographica, n. 46, 2ème trim. 1981.

gressivamente investita dalle classi salariate benestanti e medie, creando così una segregazione sociale a livello di tutta la città » (20).

Da una parte si verifica pertanto la forte tendenza sedentaria di una parte della popolazione (persone anziane, proprietari di case e anche abitanti di alloggi HLM parigini), dall'altra si osserva invece una spinta alla mobilità (giovani coppie con bambini che non hanno la possibilità di accedere alla proprietà, lavo-

ratori immigrati, popolazione emarginata espulsa dai quartieri degradati) (21).

Un dato nuovo: i responsabili parigini, nell'opporci alla tendenza alla segregazione, non desiderano più la riduzione del parco abitativo soggetto alla legge del 1948, il quale costituisce un effettivo parco sociale che comprende circa i 4/5 delle abitazioni sociali di Parigi.

(20) ibid.

(21) Durata media d'occupazione di un alloggio HLM: 15 anni; se soggetto alla legge del 1948: 20 anni.

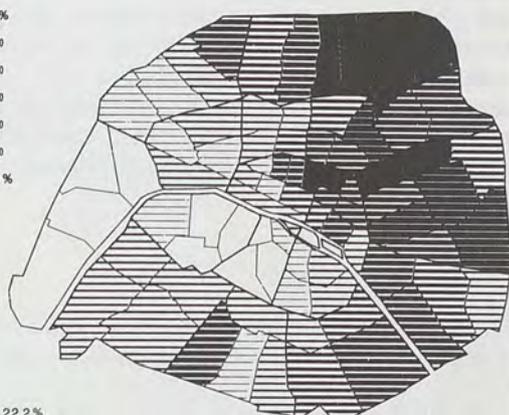


Grafico 6 Variazione della popolazione totale nei percentuali per anno (1968-1975)

fonte COUTRAS

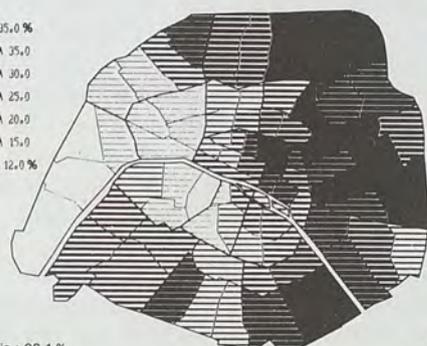
Part des ouvriers dans la population active résidente

en 1975



moyenne Paris : 22,2 %

en 1968



moyenne Paris : 26,1 %

Grafico 7 Diminuzione della popolazione operaia a Parigi - Situazione nel 1975

fonte COUTRAS

Infine sta venendo alla luce un ulteriore problema: in relazione agli alti tassi di interesse praticati negli ultimi tre anni, la valvola della mobilità residenziale delle giovani coppie, la quale consisteva nell'accesso alla proprietà nei comuni periferici, si sta bloccando, per cui nel medio termine c'è il rischio che si creino dei problemi anche in questo settore.

III. GRANDI INTERVENTI URBANISTICI E RESIDENZIALI

Dall'inizio degli anni '60 i poteri pubblici, spinti dalla politica del decentramento, giungono alla conclusione di riconsiderare la gestione dello spazio regionale per adattarla ai cicli economici.

Schematicamente si trattava di:

- decongestionare il centro di Parigi e riconquistare spazi spesso degradati o vecchi siti di produzione *intra-muros* fondandosi sulla procedura del rinnovo urbano;
- combattere l'urbanizzazione selvaggia preparando un piano di crescita facente capo ad alcuni nuclei privilegiati e protetti dall'autorità statale: le città nuove — di cui abbiamo già parlato — la cui localizzazione doveva essere determinata in rapporto agli assi portanti dell'urbanizzazione e dei trasporti;
- organizzare il rallentamento industriale a Parigi e la nascita di nuovi impianti favorendo la relazione tra abitazione e lavoro; parallelamente, e a volte in contraddizione alla politica dei trasporti pubblici, istituire nuove zone di accessibilità per i costruttori.

1. I gruppi di lavoro e gli amministratori incaricati di delineare le *prospettive di sviluppo* della regione e i suoi *bisogni futuri* avevano concluso che, nel campo delle abitazioni, per il 1985 sarebbe stato necessario raddoppiare il numero di alloggi ed aumentare di quattro volte la superficie abitativa (corrispondendo cioè al raddoppio della superficie unitaria).

L'évolution de la taille des ménages en 1954 et 1978 (nombre en milliers)

Ménages de :	1954		1978		Evolution 54-78	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1 personne	380	32,1	490	43,7	+ 110	+ 29
2 personnes	387	32,6	333	29,7	— 54	— 13,9
3 personnes	214	18,1	159	14,2	— 54	— 25,5
4 personnes	113	9,5	92	8,2	— 21	— 18,7
5 personnes et +	92	7,7	47	4,2	— 45	— 48,8

Grafico 8 Evoluzione della conformazione delle famiglie (1954-1978)

fonte Inchiesta Abitazione

Queste ipotesi di carattere volontaristico non sono state utilizzate come basi per una coerente politica di programmazione, così come le previsioni demografiche sulle quali si fondavano sono servite soltanto come indicatori minimi. Così, il VI piano aveva previsto al costruzione di 26.500 appartamenti all'anno nelle città nuove: ma in realtà sono stati realizzati circa 10.000 appartamenti, il che in percentuale rappresenta pur sempre una progressione.

1.1. Nonostante il notevole sostegno statale all'attività edilizia e gli aiuti ingenti erogati a livello regionale, non si è riusciti a frenare il calo della domanda di abitazioni. Si potevano esercitare pressioni per un sostegno più attivo del settore edilizio, tuttavia non sono stati predisposti gli strumenti per una programmazione globale ed equilibrata (specialmente nel contesto dell'attività fondiaria).

Ed è così che le linee di sviluppo dei trasporti pubblici da una parte e quelle delle zone di urbanizzazione che ne beneficiano gli effetti dall'altra, hanno suscitato una offerta di residenze in prossimità delle stazioni della metropolitana e di bus, la quale sfuggiva a qualsiasi forma di programmazione.

All'estremo opposto, per aiutare la popolazione morosa, visto che la pace sociale lo richiedeva, le prefetture hanno definito dei programmi specifici (ad es. la rapida risistemazione dei vecchi abitanti espulsi dalle aree di rinnovo urbano o per il riassorbimento degli insediamenti fatiscenti di Parigi) sotto l'egida dei rispettivi ministeri.

Sulla base di questi tre esempi di politica statale si può notare l'incidenza del contrasto fra questi interventi ed i loro effetti nel campo della politica della abitazione.

Le abitazioni appaiono quindi come un sottoprodotto: a volte dell'attività economica, a volte delle politiche dei trasporti, a volte ancora di una nuova organizzazione sociale dello spazio, e spesso delle logiche che ne superano i limiti a scadenze molto ampie (attività di *aménagement*).

Le previsioni relative alle città nuove, destinate ad accogliere in parte la nuova popolazione affluente nella regione parigina, si sono dimostrate ben presto errate (qui la pianificazione territoriale si è realizzata non tanto in seguito al decentramento della popolazione regionale, ma piuttosto grazie al calo demografico di livello nazionale).

La città nuova di Evry che ha giocato meglio il proprio ruolo, ha potuto inserire nella sua popolazione il 20% di famiglie provenienti dalla provincia o dall'estero (questo tasso raggiunge solo il 10% a Cergy ed a Marne la Vallée) ⁽²²⁾.

Le città nuove non hanno quindi particolarmente approfittato del decentramento demografico di Parigi dal momento che solo l'8% delle famiglie è effettivamente originaria della capitale.

È stata soprattutto la popolazione che coabitava negli alloggi vetusti o troppo piccoli della periferia che ha alimentato maggiormente le città nuove — ciò

che non era stato inizialmente previsto (80,3% a Cergy e 76,7% a Marne la Vallée, contro 68,8% a Evry).

Questi dati testimoniano il poco rigore dell'attività previsionale e la netta insufficienza di una programmazione nel settore delle abitazioni; la mancanza di un impegno preciso nel settore in questione e la poca premura nel trovare un accordo fra i principali partners, sembra siano i riflessi del ruolo non prioritario svolto dall'abitazione: o almeno, si è avuta troppa fiducia nei meccanismi e leggi di mercato e quindi si è persa la possibilità di avere una maggiore padronanza delle trasformazioni urbane, le quali conducevano a logiche di segregazione assai spinte.

2. Il ruolo degli organismi incaricati della raccolta dei finanziamenti nazionali destinati alla casa.

Nell'ambito delle operazioni di riassorbimento di abitazioni malsane o abitate da popolazione immigrata, certi organismi pubblici ma in connivenza con la municipalità di Parigi, sono stati sollecitati per la loro qualifica (citiamo l'Ufficio HLM della città di Parigi, oppure quello della Regione) ad appoggiare le attività del potere politico locale. Le Prefetture completavano questi dispositivi orientando una parte consistente di immigrati verso i comuni retti dall'opposizione oppure stabilendo presso gli organismi HLM le quote di appartamenti riservati loro automaticamente.

In certi casi, queste quote potevano essere rinegoziate, sempre che i comuni riuscissero a stabilire un rapporto di forza favorevole. A questo riguardo si può ricordare l'azione dei comunisti della Seine-St. Denis, i quali nel 1968 sono intervenuti con successo presso il prefetto del dipartimento impedendo così la ripartizione di lavoratori immigrati all'interno del territorio comunale.

Accanto a questi dispositivi funzionanti in base ai finanziamenti statali ed il cui carattere accentuatamente politico era evidente, la Regione ha usufruito di numerosi finanziamenti raccolti e assegnati in modo più autonomo.

Ricordiamo, a questo riguardo, i prelievi effettuati per legge su parte dei salari erogati dalle imprese di costruzione (il cosiddetto « 1% logement »). In genere, data la grande concentrazione di imprese industriali nell'area parigina (Ile-de-France) la maggioranza dei prelievi si effettua proprio in questa regione ⁽²³⁾.

All'interno della regione Ile-de-France viene così utilizzato il 41% dei finanziamenti raccolti. Allo scopo di assicurarsi i propri assi preferenziali di politica edilizia i Comitati interprofessionali dell'abitazione (così si definiscono gli organismi collettori dei fondi dell'1%) mettono spesso la loro capacità finanziaria a disposizione degli organismi costruttori che control-

⁽²²⁾ *Le peuplement urbain des villes nouvelles d'Ile de France. Analyse comparative des recensements complémentaires de 1976-1977-1978.* Cahiers de L'IAURIF, volume 62, 1er trim. 1981.

⁽²³⁾ *La contribution des employeurs à la construction. Politique du 1%.* Cahiers de L'IAURIF, n. 61, 4ème trimestre, 1980.

lano, a loro volta, tramite i consigli di amministrazione.

Attraverso questi organismi sono stati così sostenuti tre assi preferenziali: l'accesso alla proprietà piuttosto che la locazione, l'abitazione individuale in luogo di quella collettiva, i costruttori scelti spesso all'esterno del campo di intervento dell'HLM.

Così, il 60% dei fondi va in direzione di alloggi destinati alla proprietà, mentre soltanto il 26% transita verso il settore HLM.

Inoltre i C.I.M. (cfr. più in basso) nell'agglomerazione parigina forniscono un aiuto maggiore al settore locativo nel caso in cui l'alloggio sia di tipo intermedio (cioè appartamenti individuali raggruppati, oppure piccoli appartamenti collettivi) e non grandi abitazioni collettive (24).

I criteri di redistribuzione di questi finanziamenti riflettono così la chiara volontà del padronato e dei poteri pubblici di conservare per la regione parigina la maggiore concentrazione finanziaria (dove anche i costi fondiari sono certamente superiori) e favorire insediamenti individuali.

A questo livello i crediti regionali basati sul prelievo dell'1% sembrano rispondere alla sollecitazione del potere regionale. Se ne trova conferma tra l'altro, anche nella disponibilità che i gestori dell'1% dimostrano nel favorire l'acquisizione e la ristrutturazione nel centro urbano (200.000 F. circa per abitazione).

3. La politica regionale dell'abitazione e i movimenti della popolazione

Gli amministratori comunali, ad eccezione di qualche consigliere della maggioranza, sono stati poco partecipi alle decisioni che riflettevano le scelte intercomunali.

La mancanza di informazione da parte delle amministrazioni, dipendenti spesso dalle prefetture, a questo riguardo era la norma. I loro rapporti con i prefetti sono stati spesso difficili, soprattutto nei piccoli comuni e nelle città nuove.

Come ricorda J. P. Alduy (25) fu necessario attendere 6 anni prima di ottenere la definizione del sistema delle collettività locali delle città nuove, mentre sono bastate poche settimane perché i territori destinati alla futura localizzazione di città nuove vedessero i propri prezzi congelati dalla procedura dell'« aménagement différencié ».

La Regione, dal canto suo, gioca la funzione di laboratorio sperimentale mentre la tecnocrazia statale riprende a sostenere i grandi progetti.

Gli abitanti, meno ancora dei consiglieri, non sono stati informati e consultati. Negli anni tra il 1968 e il 1975 l'insieme dei problemi quotidiani ha dato luogo, con modalità diverse, a movimenti di contestazione, che hanno condotto a volte a scontri violenti tra popolazioni e forze dell'ordine.

Nel contesto dei trasporti pubblici la popolazione era facilmente mobilitabile in seguito ai ritardi nella

realizzazione di certi programmi e per la mancanza di armonizzazione degli orari (bus e treni), e, nel complesso, dalla scarsità delle condizioni di trasporto.

Nel contesto delle abitazioni e della loro gestione, la rivendicazione principale riguardava l'aumento degli affitti o quello più brutale delle spese connesse, ma pure la mancanza di servizi di vicinato, le pratiche di esclusione degli abitanti dei vecchi immobili dei centri urbani, il deterioramento dei servizi urbani o ancora l'espulsione dei singoli residenti ad opera dei promotori-restauratori.

Così, a Epinay sur Seine, gli inquilini sono riusciti ad ottenere dopo uno sciopero il rimborso di 14 milioni erogati a titolo di regolarizzazione annuale delle spese di locazione.

L'abitazione appare così il terreno capace di suscitare la maggiore mobilitazione e questi anni (1968-75) sono stati determinanti nella regione parigina per la nascita di un sindacalismo del consumo collettivo (26).

Nei due terzi di casi di lotta analizzati, al centro delle decisioni non si trovavano gli amministratori pubblici locali bensì le società e gli organismi di livello nazionale. Anche l'apparato dello stato era stato spesso profondamente coinvolto.

Molti progetti non sono stati così legittimati mentre gli elettori non si trovavano nella possibilità di discutere con gli amministratori, spesso disinformati quanto loro. Il peso dell'apparato amministrativo era allora notevole.

Un certo numero di grandi progetti di ispirazione tecnocratica furono abbandonati in conseguenza delle agitazioni popolari e delle lotte dei comitati di quartiere. Si può ricordare il caso del rinnovo del settore *Italie*, che dovette essere interrotto ad un terzo del programma originario, o ancora quello della *Radiale Vercingétorix* che doveva permettere ad un grande asse di attraversamenti urbani di giungere sino alla *Tour Montparnasse*.

L'insieme delle strutture amministrative e degli organismi già citati nel paragrafo 1.2.2., e nel capitolo III (cioè l'ufficio HLM della regione parigina, l'ufficio HLM della città di Parigi, la Cassa di depositi e prestiti, il Fondo nazionale di pianificazione fondiario e di urbanismo, gli impianti pubblici delle città nuove, i Comitati interprofessionali per la casa — C.I.L. —, la Direzione delle costruzioni del Ministero...) è risultato strettamente legato al potere statale, non fosse altro che tramite la nomina dei loro principali dirigenti (in ogni caso ciò avvenne fino al 1977, data della istituzione dello Statuto della città di Parigi).

In realtà molte decisioni avrebbero potuto portare effettivamente ad una programmazione più razionale. Tuttavia, dalla lettura degli orientamenti principali in materia di abitazioni si constata soprattutto la realizzazione di misure di carattere settoriale (ad es., nei confronti delle persone anziane).

La massa dei finanziamenti distribuiti a livello regionale è stata sicuramente consistente, tuttavia si ha l'impressione, a posteriori, che quella delle abita-

(24) 23.000 F. di aiuti nel 1979 se l'alloggio da affittare era HLM; 40.300 F. se l'alloggio era ad affitto intermedio.

(25) op. cit.

(26) E. Cherki - D. Mehl, *Sociologie des mouvements sociaux urbains. Enquête sur la région parisienne 1975*.

zioni non abbia rappresentato una effettiva priorità. Si potrebbe anzi sostenere come il concetto « abitazione adeguata » non fosse stato inteso se non nei termini di « pervenire all'acquisizione del proprio appartamento » e che a questo scopo fosse sufficiente disporre di una grande massa di finanziamenti capaci di soddisfare la domanda.

IV. GLI IMPERATIVI DI UN « LOGEMENT DE CONCEPTION » IN MATERIA DI POLITICA DELLA CASA

Gli studi realizzati in occasione della revisione dello *Schéma directeur d'aménagement et d'Urbanisme* (approvata nella nuova forma nel 1977) da un lato, e dall'altro il calo delle attività di costruzione di nuove abitazioni nonché la presa di coscienza dello acuirsi della segregazione sociale e dei suoi pericoli, hanno condotto le autorità regionali (a maggioranza R.P.R.) a mettere a disposizione specifici finanziamenti nel settore edilizio.

Contro questa « segregazione sociale che coinvolge l'intera città di Parigi » (27) si schierano vari consiglieri della maggioranza regionale. Essa ha infatti contribuito a fare emergere svariate forme di opposizione al governo regionale in carica.

1. La gestione dei complessi HLM a livello regionale

Da una decina d'anni a questa parte, in certi complessi HLM i problemi si sono accumulati: piccola delinquenza, perdita di identità culturale, disoccupazione, affitti non pagati ecc.

Certi grandi complessi, di fronte all'aumento delle spese e alla scarsa contropartita in termini di servizi offerti, vedono il loro tasso di non occupazione aumentare considerevolmente.

Tra lo Stato e gli organismi sociali incaricati del problema della casa, sono state stabilite varie convenzioni di ammontare finanziario impressionante (tramite le procedure « habitat » e « vie sociale ») volte a migliorare le prestazioni tecniche e trasformare l'immagine di queste zone degradate dell'organismo urbano.

D'altronde anche sul fronte della gestione dei complessi HLM emergono delle novità. Anzitutto numerosi consiglieri desiderano dotarsi di una maggiore padronanza di programmazione del parco abitativo nell'ambito dei loro comuni.

In particolare, gli amministratori dei comuni a forte incidenza di lavoratori immigrati protestano, come abbiamo già segnalato, contro le prassi di programmazione che impongono loro di accogliere una quota di lavoratori immigrati o di popolazione marginata. Così, recentemente, nel grande complesso della *Courneuve 4000*, il Prefetto del relativo dipartimento, il quale disponeva di una quota di designazione che raggiungeva il 50% degli appartamenti non occupati, dopo un negoziato con la città finì con l'assegnare questi ultimi esclusivamente a famiglie fran-

cesi, riducendo pertanto il tasso di popolazione immigrata.

Nei grandi complessi dei *Lilas*, La Prefettura disponeva direttamente o indirettamente dell'80% dei diritti di designazione, ciò che consentì il rimpatrio dalla Tunisia di numerosi ebrei tunisini di cultura francese.

A Aulnay-sous-Bois, il 70% della popolazione è attualmente non metropolitana (algerini, marocchini, portoghesi e originari delle Antille). Conviene ormai sicuramente migliorare numerosi complessi residenziali poco serviti o degradati; a questo scopo la regione ha deciso di estendere la propria capacità di finanziamento verso il miglioramento dell'« habitat » sociale.

Tramite la capacità di intervento geografico degli organismi HLM dipendenti dalla città, la qualità dei rapporti tra Parigi e i centri periferici può avere delle conseguenze importanti sulla gestione dello stesso territorio parigino *intra-muros*.

Le esigenze in tema di rinnovo delle nuove costruzioni e di sostegno di una politica dell'« habitat » sociale suggeriscono risposte di grande portata sul piano operativo.

2. Nuove forme di procedure per l'urbanistica operativa

I costi fondiari raggiungono prezzi vertiginosi. Questi ed i tassi di interesse allontanano dal centro urbano la localizzazione dei nuovi investimenti edilizi.

Se il settore pubblico senza sovvenzioni segue con difficoltà tale gradiente dei costi fondiari, il settore privato si contrae anch'esso, scendendo a livello regionale da 46.618 nel 1973 a 24.561 nel 1981, nello stesso periodo in cui esso cade a Parigi dalle circa 17.000 abitazioni costruite a sole 1655.

Per quanto riguarda Parigi, la questione delle abitazioni è diventata cruciale, in considerazione di due esigenze:

- lo sviluppo e la stabilizzazione del parco sociale diventa una priorità assoluta;
- ma nel contempo sostenere l'attività di costruzione privata non viene giudicata meno essenziale.

2.1. Stabilizzare il parco sociale a Parigi

Se il parco sociale per Parigi è stimato nel 1980 nel 29,8% dalle abitazioni, tale quota comprende in effetti il 23,1% di abitazioni soggette alla legge del 1948 e il 6,7% all'HLM (grafico 9: affitti di questo settore).

La Commissione « habitat » della regione auspica che si fissi per Parigi un tasso vicino al 20% di abitazioni HLM. Esso richiede finanziamenti consistenti per l'acquisizione fondiaria e immobiliare.

Per questo motivo la città di Parigi si appoggia sugli aiuti al sovraccarico fondiario in operatori programmati (28), per alloggiarvi popolazione a basso reddito tentando simultaneamente, nel momento del

(22) Rapporto del SDAU del 1977.

(28) Procedura stabilita a livello nazionale che permette di ottenere aiuti maggiori per la ristrutturazione.

miglioramento di abitazioni di proprietari finanziatori privati, di stabilire forme di convenzione (29).

Nel contempo vengono sollecitate altre forme di sostegno:

- l'associazione degli organismi che fanno riferimento ai finanziamenti 1% per la casa, di cui abbiamo già parlato, dovrebbe sostenere una politica di acquisizione per rinnovo, e concedere aiuti di ammontare elevato (da 160.000 a 200.000 F. per appartamento acquistato e poi ristrutturato);
- inoltre la città di Parigi dovrebbe fare appello più largamente agli organismi sociali che controlla affinché questi avanzino offerte di acquisto di immobili o di terreni (acquisibili attraverso la procedura della prelazione), con la riserva che questi saranno in seguito affidati loro in affitto.

2.2. Rilanciare le nuove costruzioni riducendo le « zones d'aménagement concertées (ZAC) »

La procedura delle *zones d'aménagement concertées* permette il sostegno delle politiche municipali volontaristiche, che si realizza in particolare tramite la presa in carico della organizzazione fondiaria.

(29) L'affitto convenzionato è soggetto a valutazione e in genere è inferiore a quello di mercato; permette d'altronde all'inquilino di ottenere un contributo finanziario statale.

Questa procedura, a Parigi spesso sinonimo di « rinnovo urbano », ha ereditato un'immagine molto negativa. Per essere credibili agli occhi degli abitanti insediati sia all'interno che all'esterno delle *zones d'aménagement* essa ha quindi bisogno di essere preceduta da una lunga campagna di informazione.

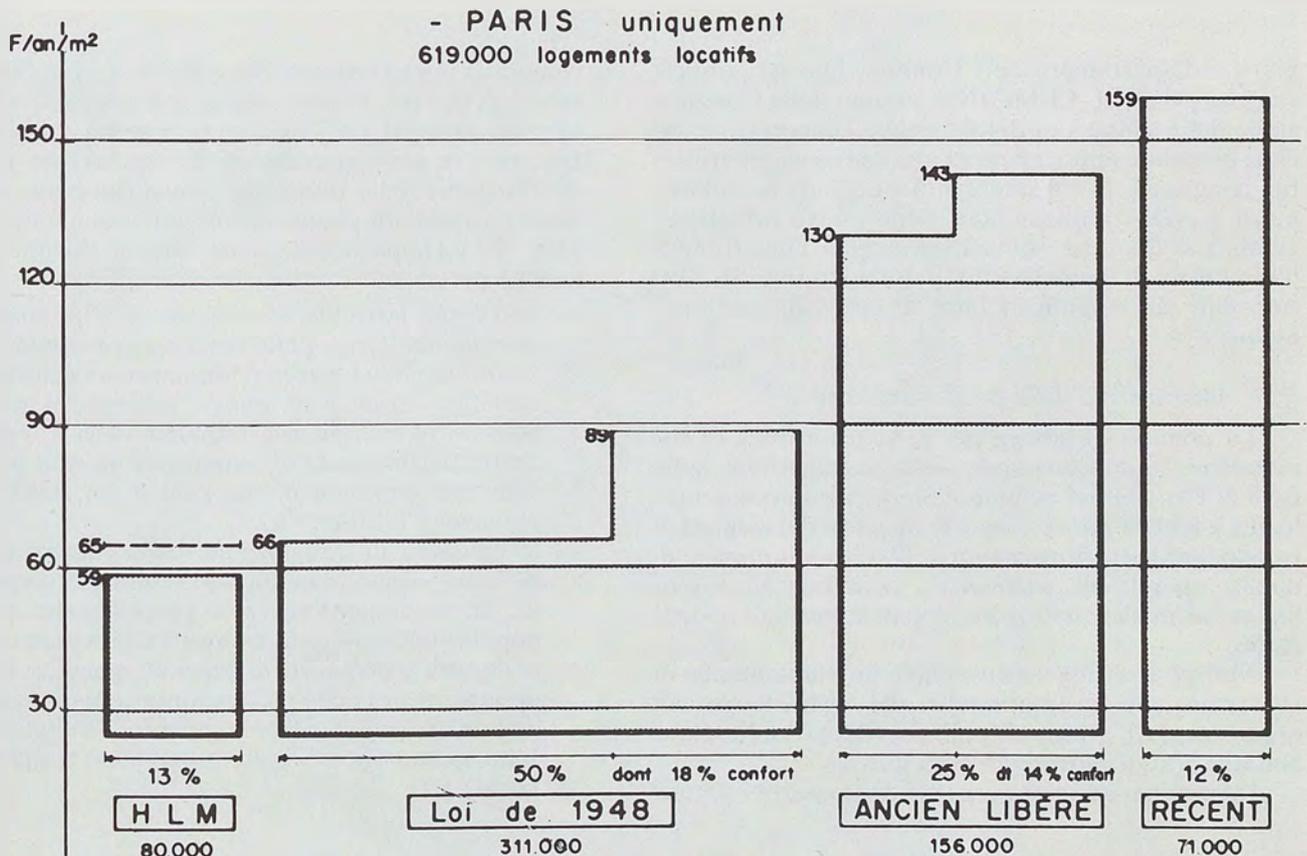
Alla fine del 1980 a Parigi erano in via di completamento 9 nuovi ZAC, che corrispondeva alla costruzione di 20.000 appartamenti (grafico 10).

Attualmente sono in corso di realizzazione ben 19 ZAC, che rappresentano una capacità di 25.000 nuove abitazioni (di cui 18.000 alloggi sociali) e 5.700 abitazioni ristrutturate (le quali richiedono tuttavia 15.000 demolizioni) (cfr. graf. 11). Per la messa in atto di questa politica la parte di abitazioni avviate alla costruzione negli ZAC a Parigi (30) ha raggiunto un livello vicino al 50% (53% nel 1979).

L'aiuto fondiario da parte della Regione aumenta. La stessa città di Parigi è pronta a sovvenzionare con sia pure in modo modesto, una parte dell'attività edilizia del settore libero degli ZAC.

Ciononostante i terreni per le future opere di urbanizzazione paiono divenire insufficienti. Alcuni negoziati dovranno quindi essere avviati fra la Re-

(30) La parte delle abitazioni non sovvenzionate negli ZAC in rapporto al totale delle abitazioni del settore libero a Parigi ha superato nel 1980 e nel 1981 per la prima volta il 35%.



Source: Enquête logement 1973

Grafico 9 Affitti comparati a Parigi nel settore HLM; La legge del 1948,

fonte Rapport NORA



Grafico 10 Il Piano di occupazione dei Suoli del 1975 e i principali ZAC progettati

gione, i Dipartimenti ed i Comuni. Questa politica, suggerita da M.J. LEMOINE a nome della Commissione delle abitazioni del Consiglio economico e sociale potrebbe appoggiarsi su una convenzione tripartita congiunta, in cui sarebbe incoraggiata la creazione di servizi complementari delle nuove urbanizzazioni. La Regione sovvenzionerebbe l'investimento, mentre il dipartimento parteciperebbe ai costi sostenuti dai comuni in fatto di spese di funzionamento (31).

3. Il rinnovamento della programmazione

La penuria di terreni per la stessa attività di costruzione, la constatazione della segregazione nella città di Parigi e nei comuni nella periferia occidentale, ma anche le nuove esigenze da parte dei comuni di controllare le trasformazioni dell'area suburbana e di quella operaia in particolare, sembrano suscitare nuove forme di convergenza con le imprese di costruzione.

Non ci si potrà accontentare indefinitamente di consentire che sia la gerarchia dei costi fondiari ad organizzarne i principali poli di sviluppo del tessuto abitativo (al di fuori delle città nuove).

I tempi nei quali era urgente predisporre i grandi

complessi infrastrutturali che ebbero il ruolo di attirare capitale per la produzione dell'« habitat » sono in parte superati, per cui diventa urgente e desiderabile avviare altri meccanismi di regolazione per la distribuzione delle residenze, i quali facciano riferimento a forme di pianificazione intercomunale piuttosto che ad imposizioni sovracomunali. Alcune delle logiche precedenti stanno per venir meno:

- non è più possibile continuare ad allontanare le famiglie da Parigi quale risultato di tendenze non controllabili del mercato fondiario nei centri interessati. L'attività di nuove costruzioni private come è noto, riguarda attualmente a Parigi soprattutto abitazioni di dimensioni troppo piccole (due tre stanze in media contro tre stanze per abitazione HLM) (32);
- le modalità di designazione della localizzazione della popolazione immigrata sembrano superate: si potrà continuare a parcheggiare questa popolazione, come si è fatto in precedenza, sia nelle città transito, sia in adeguati quartieri HLM, oppure ancora nelle piccole abitazioni di quartieri degradati come St. Denis (anche se qui gli affitti sono spesso due-tre volte meno elevati che negli HLM) (33).

(31) Comunicazione relativa al problema fondiario nell'Ile-de-France nei suoi rapporti con l'abitazione sociale - Commission Habitat - 6 luglio 1982.

(32) Rapporto Lemoine (citato in precedenza).

(33) Rapporto di Guy Linger sulla ristrutturazione a St. Denis, 1980.

Il legame affettivo di gruppi « specifici » di popolazione verso le città dirette dai governi di sinistra (essenzialmente P.C.F.) sembra doversi scontrare con le nuove esigenze di gestione dello spazio comunale, ed accordi su questa questione dovranno essere ricercati tra città contigue, ad esempio a livello di dipartimento. Le risposte a questi problemi sono aperte. Dei negoziati in corso nel quadro della Commissione dei quartieri di habitat popolare dovranno apportare incessantemente dei chiarimenti a questo riguardo ⁽³⁴⁾;

— le negoziazioni fondiari tra le amministrazioni dovrebbero essere sistematizzate e potrebbero riunire i grandi operatori fondiari regionali (A.F.T.R.P., C.D.C., OCIL...) al fine di assicurare un programma minimo convenuto di terreni urbanizzabili.

Sembra che l'informazione reciproca meriterebbe di essere meglio bilanciata per evitare le concorrenze inutili e le attività superflue da parte dei responsabili politici.

In termini generali si è creato un mercato molto frazionato che ha prodotto numerose sovrastrutture aventi pochi punti di reciproco contatto.

⁽³⁴⁾ Commissione creata nell'ottobre 1981 dal primo Ministro e presieduta da M. Dubedout, sindaco di Grenoble.

Molti fattori hanno determinato questo frazionamento, la cui origine è da ricercare sia in fattori di tipo economico (costo del terreno, solvibilità delle famiglie ecc.), sia nell'età e nel modo di vita, quanto infine nella dipendenza determinata dal modo di accedere all'abitazione.

Ci possiamo così chiedere se nella regione parigina ci troviamo effettivamente di fronte ad un mercato delle abitazioni e non invece ad un mercato di prodotti diversi, tutti più o meno suddivisi e funzionanti senza possibilità di interconnessione.

Numerose abitazioni beneficiano di rendite di posizione (basso livello degli affitti, prossimità ad una linea di trasporto pubblico, esistenza di ampi complessi sportivi, vicinanza ai centri degli affari, alle strutture ospedaliere o ancora la facilità di raggiungere località esterne all'agglomerazione, ecc.); ognuna di queste rendite di posizione è percepita soggettivamente e non traducibile in funzione della situazione familiare, dell'età e dei modi di vita.

Numerose autogiustificazioni sono sufficienti a volte a convalidare una preferenza sull'altra da parte dei residenti.

Questi diversi mercati funzionano dunque come dei monopoli relativamente stagnanti.

Ciò spiega il lungo periodo di permanenza in una medesima classe di abitazione (25 anni circa nelle abitazioni HLM della città di Parigi, 20 anni

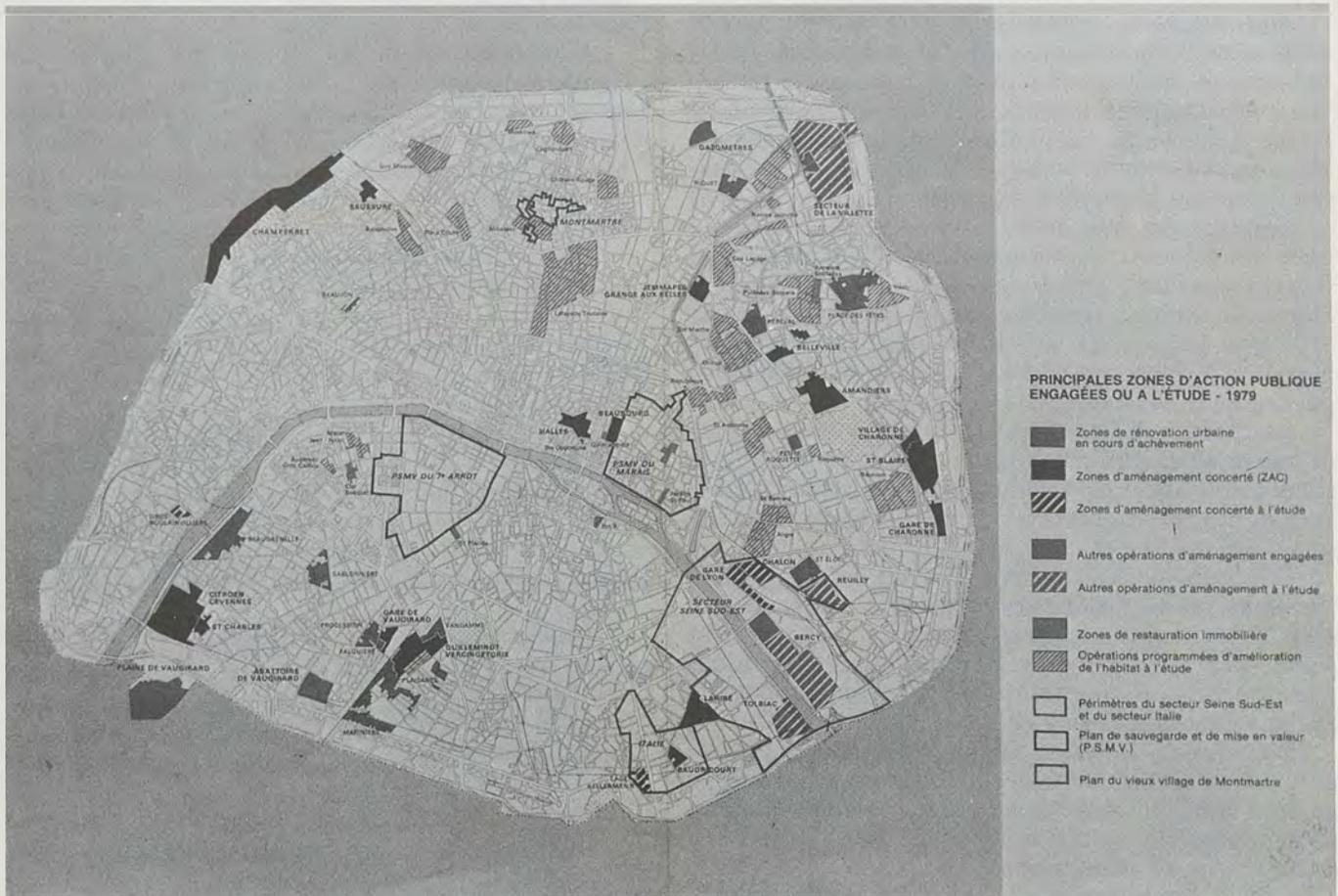


Grafico 11 I ZAC progettati nel 1980

ABITAZIONI IN CANTIERE DAL 1976 AL 1981

	NELLE Z.A.C.			FUORI DELLE Z.A.C.			COMPLESSIVI		
	Aiutati	Non aiutati	TOTALE	Aiutati	Non aiutati	TOTALE	Aiutati	Non aiutati	TOTALE
1976	1732	582	2.314	1.830	10.704	12.534	3.562	11.286	14.848
1977	986	1.548	2.534	1.237	7.115	8.352	2.223	8.663	10.886
1978	1.868	800	2.668	1.212	2.302	3.514	3.080	3.102	6.182
1979	1.613	84	1.697	978	687	1.665	2.591	771	3.362
1980	624	711	1.335	824	1.102	1.926	1.448	1.813	3.261
1981	1.381	556	1.937	1.117	1.099	2.216	2.498	1.655	4.153

in media nelle abitazioni ancora soggette alla legge del 1948).

Nello stesso tempo, certe abitazioni del tipo *studio* registrano un tasso di mobilità molto accentuato e attirano secondo i quartieri popolazione attiva celibe o lavoratori immigrati.

4. *Le contraddizioni ideologiche connesse allo sviluppo della programmazione*

Non possiamo comunque evitare di interrogarci sulle recenti affermazioni degli amministratori regionali, che da molto tempo negano la necessità di avviare attive politiche fondiarie difendendo regolarmente il diritto dei proprietari a rifiutare le realizzazione di una politica sociale della casa se non su base relativamente clientelare.

Sembra che una nuova logica di localizzazione delle abitazioni si stia intravedendo su scala più ridotta (quartiere, circoscrizioni, collettività locali). Questa logica rispetterebbe sempre un principio « di economia dei servizi pubblici », non più riferita ai grandi complessi ma realizzata piuttosto sulla base dei servizi di vicinato.

La carenza di terreni per costruzione e la penuria di nuove abitazioni sembrano indurre ad una riflessione preliminare sulla natura dei programmi per la casa, sulla loro destinazione sociale e sulla qualità dei servizi urbani che devono essere garantiti.

Il Consiglio Economico e Sociale della regione, che annovera tra i suoi membri numerose personalità sostenitrici accanite del liberalismo, è indotto a proporre soluzioni finanziarie per costituire un settore « intermedio » (in termini di affitto), onde permettere l'inserimento di classi medie a Parigi.

Il Consiglio di Parigi, che ha sostenuto per lungo tempo la liberalizzazione degli affitti soggetti alla legge del 1948, si è accorto che questo parco costituiva l'essenziale delle abitazioni popolari del suo comune e che occorreva mantenerlo ⁽³⁵⁾.

Così, i sostenitori della proprietà sarebbero disposti ad alienare la priorità fondiaria e immobiliare

dei centri urbani sulla base del diritto di prelazione. Alcuni accaniti sostenitori della libertà di affitto sono portati nel contempo a preconizzare il mantenimento degli affitti bloccati delle abitazioni soggette alla legge del 1948. Gli uomini politici ostili al carattere « collettivista » del movimento HLM sono disposti ad allargare le zone di intervento degli HLM da essi controllati.

Il necessario accordo tra regioni e comuni è ugualmente auspicabile: nel contempo si sa fino a qual punto certi comuni siano stati costretti ad accogliere popolazione immigrata.

Sviluppare una politica sociale nei confronti dei centri, congelare il prezzo dei terreni in via di urbanizzazione, avviare dei programmi di azione fondiaria, mantenere gli equilibri tra gruppi di popolazione, ecc., non si contano più i temi contraddittori con gli stessi ideologici dominanti dei consiglieri parigini del PRP e del PR.

Sorge così un gran numero di conflitti, si instaura una rivalità tra città e stato. Nel contempo si istituisce un confronto con l'opinione pubblica a colpi di aiuti sociali. Non è forse questa la conferma, in una certa misura, che la questione delle abitazioni è diventata un tema scottante dell'attività municipale?

La necessità di ritrovare migliori equilibri tra popolazione originaria e quella di diversa provenienza è quindi riconosciuta, o meglio si può affermare come questo tema sia stato assunto dagli amministratori, il che sembra indicare che i fenomeni di segregazione dovranno ridursi progressivamente e forse lo saranno.

Ciò nonostante rimane un'incognita: la volontà di affrontare questo problema, di sottometterlo alla soluzione dei tecnici di un insieme di comuni e di trovare i mezzi finanziari sufficienti per la sua messa in atto. Proseguiamo!

⁽³⁵⁾ J. Chirac ha chiesto al Ministro dell'Urbanistica e della Casa, nel giugno 1982, che la città di Parigi possa beneficiare di quasi il 70% della dotazione nazionale in eccedenza, ciò che si era ben guardato dal chiedere prima del 10 maggio 1981.

Nel Regno Unito la politica delle abitazioni è predisposta a livello nazionale dal Governo ma è lasciata in esecuzione alle Autorità Comunali. Dove le politiche nazionali e locali non coincidono sussiste sovente un conflitto di punti di vista. Ma fondamentalmente il Governo mantiene il potere e quindi può esercitare pressioni sulle Autorità Locali. In Gran Bretagna non si verifica il caso di datori di lavoro che provvedano l'alloggio ai loro dipendenti come si verifica in altri paesi ed in particolar modo in Giappone. Tutto il settore di edilizia pubblica è regolato in relazione ai fabbisogni abitativi.

Nelle società moderne ognuno ha diritto ad un tenore di vita che assicuri la salute e il benessere per sé e per la propria famiglia ed è di somma importanza la tutela dell'esercizio di questo diritto. Ma un tetto con poca o nessuna attenzione ad adeguate attrezzature sociali, essenziali per lo sviluppo della comunità, è un guscio vuoto che porta spesso ad una profonda insoddisfazione per l'abitazione fornita, ad occupazioni abusive, al vandalismo e persino a disordini, come è recentemente accaduto in Inghilterra.

Per troppo tempo i politici e gli amministratori locali hanno considerato come loro primo obiettivo la produzione nel più breve tempo possibile del maggior numero di abitazioni pubbliche da affittare, senza avere presente alcun preciso piano sociale. Il « successo » di questo programma ha radicalmente cambiato la struttura di tutte le principali città: adesso circa un terzo della nostra popolazione vive in case pubbliche in affitto e la proporzione è molto più alta in parecchie zone dell'Area Centrale Urbana. Molte di queste persone non avrebbero potuto ottenere una casa decente in altro modo. I consiglieri politici si comportano come se la popolazione non avesse altra necessità se non quella immediata di una casa. Di conseguenza ci troviamo con una larga parte di popolazione che si sentiva vincolata all'alloggio pubblico, dal momento che le mutate necessità abitative ed aspirazioni non potevano essere soddisfatte nello stesso luogo al mutare della struttura familiare e del reddito.

Il massiccio investimento in abitazioni pubbliche in locazione ha istituzionalizzato gli « handicaps » sociali o le divisioni imposte dal mercato e il sistema di classe inglese, quando ha potuto, con prudenza ha aiutato a liberarcene.

Inoltre la fretta di provvedere un gran numero di abitazioni da immettere sul mercato degli affitti fin dal 1945 ha lasciato alle Autorità Comunali della Gran Bretagna con un costoso patrimonio di immobili ad alta densità, con accertate inadeguatezze di progetto, in una situazione nella quale le finanze nazionali non sono in grado di rimediare a tali carenze su così vasta scala. In questo contesto circa dieci anni fa, nel 1976, le Autorità della mia città hanno riconosciuto la necessità di spendere 40 milioni di sterline per il proprio patrimonio edilizio con sistema costruttivo ad alta densità. Oggi dopo ulteriori indagini la cifra è vicina ai 60 milioni.

Lo sviluppo dell'edilizia residenziale nel mio Paese fin dal 1945 può essere diviso in tre fasi. La prima dal 1945 al 1954 è consistita in una corsa nazionale

all'aumento con ogni possibile mezzo dello stock di abitazioni pubbliche in locazione.

C'era già stata una grande carenza di abitazioni fin dal 1939 ma ciò fu pesantemente attribuito alla incapacità delle classi povere a pagare il prezzo di mercato delle abitazioni. Inoltre esistevano parecchie case molto vecchie che, sebbene interamente occupate, non erano tecnicamente adatte a garantire condizioni umane di vita e, a questo patrimonio, si aggiunse poi l'onere delle case distrutte e danneggiate durante la guerra.

La domanda nazionale per la costruzione di case era insaziabile.

I Governi successivi al dopo guerra sapevano che, nell'ambito delle proprie competenze, le risorse a qualunque scala destinate alla produzione di residenze pubbliche non avrebbe esaurito la domanda. Ogni Governo successivo in tempo di elezioni, prevedeva come obiettivo da raggiungere la cifra di 400.000 nuove abitazioni all'anno e in un caso anche di 500.000: il numero maggiore che sia mai stato in effetti realizzato fu 414.000 abitazioni nel 1968. Oggi il numero è vicino a 140.000 abitazioni all'anno.

Dal 1954 la tensione si allentò un poco e il Governo iniziò la *seconda fase* con una politica intesa alla evacuazione delle case in cattive condizioni (slum). Questa politica ben accolta non causò riduzione nel ritmo di produzione delle nuove abitazioni, ma ovviamente gran parte del prodotto dovette essere destinato agli abitanti degli *slum*, a detrimento delle famiglie che non disponevano di un alloggio e che dovettero continuare a dividere l'abitazione con altri, in genere parenti. Per dare maggiore o minor enfasi ai loro programmi di edilizia residenziale i vari Governi variarono i livelli delle sovvenzioni finanziarie nazionali destinate alle Autorità Locali, alle quali era effettivamente demandata la costruzione delle abitazioni. La costruzione di case destinate alla occupazione in proprio o alla locazione privata da parte dei proprietari giocò un ruolo modesto nella spinta all'incremento delle abitazioni.

La *terza fase* cominciò circa nel 1965 quando un certo numero di Autorità Locali al di fuori delle grandi città, poté dire di avere virtualmente risolto il problema numerico delle abitazioni, sebbene le condizioni dello stock del patrimonio pubblico fossero ancora inadeguate. Il Governo concesse sovvenzioni ai singoli proprietari, allo scopo di stimolare a portare le loro proprietà verso standard aggiornati. Ma l'acuta penuria di alloggi nelle grandi città rimase, e peggiorò persino, quando si manifestò una maggior domanda provocata dall'afflusso dai paesi del Commonwealth nelle grandi città di un gran numero di lavoratori a basso reddito e delle loro famiglie. Nello sforzo di alleggerire la presente situazione abitativa nelle grandi città, il Governo accelerò i programmi per le *New Town*, ne sviluppò i collegamenti con le città per incoraggiare sia la popolazione sia le industrie a trasferirsi dai grandi centri.

Fondamentalmente queste *New Town* si rivelarono un successo (da Londra 700 famiglie all'anno vi si trasferirono) ma spesso si ottenne l'effetto di private zone centrali delle grandi città di famiglie giovani e attive essenziali per le comunità già costituite, la-



Old Oak Estate,
Hammersmith, 1912



China Walk Estate, Lambeth, 1929



Woodberry Down
Estate, Hackney,
1948



Pepys Estate,
Greenwich, 1966



Canada Estate, Southwark, 1963



Elgin Estate,
Westminster, 1968



Porchester Square, Westmin-
ster, facciata esterna dopo i
lavori di recupero e progetto di
sistemazione dell'area interna,
1971



sciando una popolazione più vecchia e meno attiva, che divenne comunità anche meno integrata quando affluirono i nuovi arrivati a basso reddito.

Certamente la scala delle operazioni di edilizia residenziale rivela che si sarebbero dovuti verificare sin dal 1945 degli errori di giudizio, sia tecnici che sociali, nella realizzazione dei programmi abitativi, come in effetti si verificarono; ma la scala dei risultati, vale a dire 11 milioni di nuove abitazioni (io sono a Londra) fu un successo per le Autorità del Paese che si occupavano della politica delle abitazioni.

Mi rivolgo adesso alla specifica situazione dell'edilizia residenziale a Londra. Londra copre un'area di circa 620 miglia quadrate (161.000 ettari) e contiene una popolazione di 6/7 milioni di abitanti. All'interno di quest'area il Governo locale è costituito da 33 Consigli Municipali ognuno con una popolazione media di 200.000 residenti. Ogni Consiglio Municipale è responsabile, nella propria zona, della maggior parte dei servizi delle Autorità Sociali, inclusa l'edilizia residenziale pubblica e, in questo settore, elabora una lista d'attesa dei residenti che hanno bisogno di una casa.

La mia Autorità, la «Greater London Council», ha responsabilità simili per l'edilizia residenziale e le esplica in modo strategico ad ampio raggio da una parte all'altra di Londra, e oltre l'ambito della Città, con il doppio obiettivo di aiutare le Municipalità afflitte dai casi più gravi in materia di residenza (prevalentemente le Municipalità più interne a Londra), nonché di facilitare la mobilità dei londinesi che hanno bisogno di spostarsi da una municipalità ad un'altra, generalmente per ragioni di lavoro.

Si presume che la popolazione del Regno Unito (56 milioni) mostri un leggero aumento di circa il 2% negli anni '80 (la più bassa media di aumento di questo secolo). A Londra, al contrario, la diminuzione della popolazione (dagli 8,6 milioni nel 1939 ai 6,7 di oggi) è probabile che continui per tutto il prossimo decennio, nel quale avrà luogo un leggero declino tra il 1 e il 3%. Perciò la popolazione di Londra si ridurrà e sarà al centro in una economia regionale in rapido trasferimento verso attività manifatturiere, bancarie, amministrative, e servizi terziari. Si potrebbe pensare che una minor popolazione, a Londra, potrebbe portare ad una riduzione nella richiesta di alloggi. Ma non è così. In passato una simile riduzione è stata accompagnata da un aumento nella formazione di nuove famiglie e, per quanto la domanda e il bisogno di tipi particolari di alloggi possano cambiare, la pressione per maggiori investimenti in abitazioni resterà forte.

Il declino della popolazione di Londra (tra il 1971 e il 1981 il 14% nell'area centrale e il 5% in quella esterna) è interamente dovuto alla emigrazione che, in questi anni, bilancia approssimativamente gli effetti dell'aumento naturale.

La tendenza a formare famiglie poco numerose, e in particolare la richiesta di alloggi singoli per nuclei di un solo componente, ha contenuto la prevista diminuzione nella domanda di abitazioni.

Il costo delle costruzioni a Londra come ovunque è salito. I prezzi dei terreni sono saliti da 289.000 sterline per ettaro nel 1974 a 400.000 sterline per

ettaro nell'80 (da 5.900 sterline per lotto a 8.900). Il costo di gestione e di manutenzione dello stock pubblico concesso in locazione a Londra è diventato astronomico. Negli anni 1981/1982 questi costi rinvenuti nelle Municipalità di Londra ammontavano ad una media di 1.601 sterline per abitazione.

Spese	Sterline	Incassi	Sterline
Gestione e manutenzione	552	Affitti	575
Spese del Department	974	fondi per imposte	314
Altre voci	75	Sovv. Governative	574
		Altre voci	142
	<hr/>		<hr/>
	1.601		1.601

Gli incassi degli affitti degli inquilini coprono a mala pena i costi di gestione e di manutenzione delle abitazioni pubbliche, dovendo la bilancia dei costi supportare tassazioni nazionali e locali.

A Londra ci sono 2,7 milioni di abitazioni, dei quali 1 milione, in gran parte appartamenti, è di proprietà delle Autorità Pubbliche per le Abitazioni; queste si trovano prevalentemente nella zona centrale della città e sono concesse in locazione sulla base di un canone settimanale, le restanti 1,7 milioni sono per la maggior parte case abitate dal proprietario o affittate da privati e situate soprattutto nelle Municipalità esterne di Londra.

Il 70% del totale dello stock abitativo, pubblico e privato, è stato costruito prima del 1945 e 250.000 unità sono inadeguate all'abitazione, 500.000 necessitano per l'adeguamento agli standard accettati dalle Autorità locali di riparazioni, il cui costo supera le 4.000 sterline.

Inoltre c'è la necessità di spendere un numero imprecisato di milioni di sterline nei complessi abitativi pubblici costruiti nel dopoguerra per ovviare alle carenze di progettazione e aumentare la sicurezza degli edifici, sempre che queste abitazioni non diventino completamente inaccettabili per la popolazione. Due Autorità Locali hanno già preso delle misure drastiche per la demolizione di alcuni blocchi di appartamenti a più piani del dopoguerra, in considerazione del rapido degrado delle loro condizioni, ed è sempre più probabile che altri seguano *questa via*.

Come nella maggior parte dei paesi Europei, le spese pubbliche nazionali sono state oggetto di severi tagli da parte del Governo. In Gran Bretagna gli investimenti per l'edilizia residenziale pubblica hanno subito tagli e Londra ha visto, in confronto al resto del Paese, cadere il suo capitale per le considerevoli riduzioni degli stanziamenti finanziari. Negli ultimi due anni il denaro stanziato destinato a Londra è diminuito del 57% (1280 milioni di sterline nel 1979/80 a 557 milioni nel 1982/83).

La politica governativa indica che gran parte delle limitate risorse finanziarie dovrebbe essere spesa per la riabilitazione e riparazione degli stock di case esistenti piuttosto che per la costruzione di nuove. Il

Governo sta anche incoraggiando 7.000 inquilini del settore pubblico ad acquistare la propria abitazione offrendo sconti generosi sul valore di mercato delle proprietà, non solo perché favorisce la politica dell'abitazione in proprietà ma anche per offrire agli inquilini un diretto coinvolgimento nella manutenzione dell'abitazione e nella cura dell'ambiente. Probabilmente questa politica sarà accettata se troverà riscontro negli inquilini di case singole, ma non fra gli inquilini di appartamenti, che sono meno propensi all'acquisto dell'alloggio.

Conclusioni

Per riassumere, fin dal dopoguerra, Londra ha speso cifre importanti per l'edilizia residenziale sia nel settore pubblico sia in quello privato; si può dire che ora non c'è una grave penuria di abitazioni in assoluto, ma il 70% di esse è stato costruito nel 1939 e le abitazioni pubbliche sono mal localizzate, costruite secondo strani miscugli di tipologie, in base a cattivi progetti, onerose da gestire e da mantenere in efficienza, e facilmente esposte al vandalismo e all'occupazione abusiva. Per tutti questi fattori, gli abitanti ed in modo particolare le famiglie con bambini che vivono in quartieri ad alta densità, sono scontenti del servizio per le abitazioni pubbliche. Bisognerà spendere altro denaro nei complessi di edilizia residenziale pubblica per far fronte alla richiesta degli inquilini e questo in una situazione nella quale il Governo ha programmato di ridurre le spese nazionali per il settore del 3% tra il 1979 e il 1984, cosa che sta effettivamente mettendo in atto.

Le Città hanno influito troppo pesantemente, negli anni successivi alla guerra, nell'espulsione di lavoratori a basso reddito dai centri urbani. Se si vuole evitare la segregazione delle classi sociali e non auto-generare l'impoverimento di certe aree della nostra città, allora anche i ricchi devono essere incoraggiati a trasferirsi. A Londra le classi medie stanno infatti tornando verso le aree che una decina di anni fa erano per la maggior parte giudicate inadatte, e questo porta una mescolanza socialmente benefica tra gli utenti di servizi locali. Questo è comunque un processo lento che deve realmente portare coloro che alzano il livello sociale, su vasta scala, a rimanere nelle zone centrali delle città, rendendo loro possibile ottenere, in zona, la sistemazione abitativa di standard e tenore desiderato. A questo proposito, mi rammento che il Presidente del Comitato per le Abitazioni, qualche anno fa, fece una lunga relazione sulla sua intenzione di rendere l'area centrale di Londra abbastanza attraente da permettere ai suoi funzionari di viverci. Io vivo ancora in una bella parte del Buckinghamshire a 40 miglia dalla capitale.

MARCELLO VINDIGNI

Un convegno che si rispetti, e questo ne ha tutte le caratteristiche, deve avere delle conclusioni. Purtroppo il mio compito è ingrato perché devo assolverlo dopo 2 giorni di lavoro; mi rendo conto della fatica,

diciamolo pure, a cui si sono sottoposti tutti i partecipanti, quindi cercherò di alleviarla. Perciò mi sono sforzato di scrivere questo intervento in maniera tale da non divagare e poterlo limitare al massimo entro il quarto d'ora. Naturalmente la lettura lo rende forse meno vivo però ci sono i vantaggi di cui dicevo prima.

Molto breve, per punti, al fine di stare nei tempi preposti.

Abbiamo parlato nel passato di aree metropolitane sull'onda di processi immigratori che creavano nuovi sistemi urbani.

Negli anni '60 si pensava di far fronte a questi problemi indotti dalla formazione di nuove aree metropolitane, con i soli strumenti urbanistici: è stata la stagione dei Piani Intercomunali.

Negli anni '70 abbiamo avuto le Regioni che dovevano fare i Piani di Sviluppo Regionale.

Si pensava di avere gli strumenti per programmare; fino a poche settimane fa credevamo che il fabbisogno abitativo fosse ancora un problema di grandi numeri.

Sono arrivati i primi risultati del censimento come una doccia fredda.

Negli ultimi dieci anni sono stati costruiti 4 milioni e 500 mila appartamenti; la popolazione del Paese è aumentata di « soli » 3 milioni di abitanti.

Abbiamo scoperto che a fronte di statistiche e studi di istituti importanti quali il Cresme, l'Istat, che segnalavano la costruzione di 100-120.000 alloggi all'anno, in realtà in Italia se ne costruivano 450.000 all'anno.

Questi dati richiedono ancora valutazioni e interpretazioni, però probabilmente impongono un nuovo modo di vedere il problema delle abitazioni nel nostro Paese.

Se andiamo poi a guardare la parte del paese caratterizzata dall'esistenza delle città con più di 300.000 abitanti vediamo che 8 di queste 11 città nel decennio hanno perso popolazione e solo tre (Roma, Bari e Palermo) l'hanno aumentata.

In queste stesse 11 città la quantità di abitazioni è aumentata nel decennio (dal + 2,5% di Torino al + 27,1% di Palermo).

Se consideriamo poi le aree che stanno attorno a questi 11 Comuni vediamo che 4 aree (Genova, Venezia, Bologna, Firenze) hanno perduto popolazione; le altre l'hanno aumentata con una percentuale che va dall'1,5% di Torino al 15,5% di Napoli, con una media dell'8% per le aree di Milano, Roma, Bari, Catania e Palermo.

Se guardiamo però la situazione abitativa sempre di queste 11 aree metropolitane vediamo che in tutte il numero degli alloggi è aumentato dal 10,5% nell'area genovese e nell'area torinese, al 31,5% in quella barese.

Quindi ci troviamo di fronte ad una situazione che richiede profonde meditazioni:

- qual'è la domanda reale?
- dove si manifesta questa domanda?
- e quali caratteristiche presenta?

Possiamo delineare delle prime risposte:

- 1) la domanda nasce da aspetti in parte superabili modificando le distorsioni della legge 392. Nell'introduzione il Sindaco di Torino ha richiamato

queste distorsioni per quanto riguarda la situazione torinese ricordando come questi fenomeni (mi riferisco ai cambiamenti di destinazione d'uso, a quella parte del patrimonio abitativo che viene lasciata inoccupata per fare delle piccole speculazioni) costringono l'ente pubblico a ricostruire continuamente con investimenti rilevanti la quota del mercato destinato all'affitto;

- 2) tali distorsioni sono più vistose nelle aree con maggiori sollecitazioni sociali ed economiche;
- 3) di tale fatto il Parlamento ha preso atto legiferando con provvedimenti quali la Legge 25 e la Legge 94, per le parti relative all'art. 2, 3 e 4.

In queste leggi, ed anche nella recente legge Formica, si richiama l'attenzione, sulle aree metropolitane o aree con maggiore tensione abitativa cercando di destinare mezzi e definire provvedimenti specifici per queste realtà.

Questo è un dato di fatto col quale occorre fare i conti.

Non possiamo pensare di esorcizzare la realtà delle aree metropolitane o pensare che la realtà è quella che noi vorremmo: la realtà è quella che è!

Quindi occorre evitare che tutta l'Italia diventi un'area metropolitana, per assicurare una fetta di finanziamenti a ciascun Comune o collegio elettorale.

Non è detto che prevalga una linea aderente alla realtà: così come s'è formata e così come ho cercato di delinearla, anzi i segni sono esattamente opposti e certi silenzi di ieri lo confermano.

Ha ragione Castagnola; noi non proponiamo una politica « nordista », ma una politica che combatta gli sprechi e giustamente nel suo messaggio il Ministro Andreatta ha richiamato la nostra attenzione su questo pericolo che si corre nell'attribuzione dei fondi della Legge 94.

Si tratterà di trovare poi le giuste convergenze perché la distribuzione dei fondi della 94 sia fatta nel modo più corretto possibile.

Quest'aspetto: QUANTE E QUALI SONO LE AREE METROPOLITANE è decisivo.

Il discorso avviato col Convegno deve continuare ad estendersi.

Occorre però dire chiaramente che sarebbe sbagliato « drammatizzare » i problemi abitativi delle aree metropolitane.

Se si affrontano alcuni aspetti strutturali, quali quelli posti dal rappresentante di Bologna, il problema della casa in questa realtà può essere affrontato superando la logica dell'emergenza e impostando programmi che si inverino nella « qualità » delle realizzazioni, cioè nelle risposte che sapremo dare alle domande vere.

Il problema della qualità non è quindi solo una questione tecnologica o formale (ce lo ricordava anche Jaretti stamattina) ma riguarda l'ambiente urbano, il contesto urbanistico territoriale che si può migliorare a partire dal corretto uso dei fondi della Legge 94.

Non dimentichiamo che l'art. 3 della Legge 94 destina 600 miliardi per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree destinate alla realizzazione dei programmi di cui all'art. 2 e all'art. 4; ritengo che debbano essere usati spregiudicatamente, però con il supporto di programmi veri, che si propongano ap-

punto di migliorare l'ambiente urbano e territoriale.

È sufficiente girare nelle periferie urbane per vedere quanto ce ne sia bisogno!

E non solo per la costruzione di case.

Ho sentito solo l'ultima parte di Mr. Bennett ed ho sentito riecheggiare alcune proposte, che già tra di noi cominciano a trovare consensi, quali la necessità di migliorare gli ambienti urbani anche rimuovendo quanto fatto di cattivo o di sbagliato nell'ultimo dopoguerra; ieri il professor Gabetti aveva definito tutto ciò con un aggettivo brutale, al quale noi non siamo abituati, parlando addirittura di ambienti *schifosi*.

Forse non siamo ancora nelle condizioni di poter destinare risorse per demolire, possiamo però destinare risorse per migliorare l'ambiente urbano.

Porsi il problema della qualità significa anche rispondere alla domanda abitativa cogliendo i termini nuovi, ed anche questi si manifestano più acutamente e drammaticamente nelle aree metropolitane!

Occorrono nell'immediato case in affitto.

A Torino quest'anno gli enti pubblici mettono sul mercato 4 mila alloggi: sono i soli alloggi in affitto per la popolazione torinese.

E il Direttore del Cimep ci ricordava come la stessa cosa avvenga nell'area milanese. I soli alloggi in affitto nell'area sono quelli derivanti dalla Legge 25.

La Legge 94 deve servire a continuare questo programma in maniera da immettere un massiccio quantitativo di alloggi nel prossimo biennio.

Forse così si raffrederanno certe tendenze negative del mercato privato riequilibrando anche sul piano dei costi il rapporto domanda - offerta.

Costruire case in affitto non vuol dire costruire ghetti.

Io respingo fermamente questa opinione, secondo cui la costruzione di case in affitto significa costruire ghetti.

Quelli della Legge 25 a Torino non saranno quartieri ghetto anche se il coordinamento realizzato, per esempio per la costruzione dei servizi, con questa esperienza è ancora troppo debole, troppo basato su apporti e volontà individuali.

Bisogna ragionare nei termini che ci richiamava Petrangeli: lavorare per obiettivi e non per competenze.

Può essere la 94 un'occasione per approfondire e migliorare le esperienze fatte? Noi questa sfida l'accogliamo e contiamo sull'aiuto di chi ha esperienze concrete per vincerla.

Certo occorre superare i particolarismi e le abitudini.

Gestire la 94 in termini corretti vuol dire affrontare nodi istituzionali. Collocare i Consorzi in termini corretti, cioè come strutture intermedie e transitorie le cui competenze saranno assorbite dall'autorità politica metropolitana.

Autorità che deve però esaltare le esperienze democratiche dei comuni che in molti casi hanno impedito lo sconquasso urbanistico ed hanno saputo garantire un positivo equilibrio tra residenze e servizi alle loro popolazioni.

Sono queste centinaia di amministratori locali, compresi quelli delle circoscrizioni, che devono essere portati, senza forzature, a questa cultura metropo-

litana si da far avanzare la giusta coscienza dei problemi.

L'impegno dei comuni capoluogo è decisivo per le strutture, compresi gli apparati burocratici, che possono mettere a disposizione di questi programmi e per l'aiuto concreto che possono dare per la gestione dei nuovi servizi, senza i quali non si diffonde l'effetto città.

Siamo di fronte ad una fase nuova della vita delle città, che richiede la ricerca di forme di intervento adeguate ai tempi, l'impegno serio e non furbesco di tutti nella ricerca non dell'immediato interesse particolare ma di una più elevata qualità della vita.

Le stesse forze economiche e imprenditoriali sono chiamate a fare i conti con una qualità nuova del loro operare.

Nessuno può preconstituirsì alibi, basandosi sull'emergenza, sui tempi brevi. Tutti dobbiamo dare il risultato migliore possibile.

Questo significa riflettere sulle esperienze fatte, confrontarsi al di fuori di logori e improduttivi « giochi delle parti ».

Per questo motivo il Comune di Torino ha voluto questo Convegno sulla legge 25, a caldo, non per fossilizzare le posizioni di « chi l'aveva detto » ma per trarne indicazioni a meglio operare.

L'esperienza di questo Convegno è utile non solo per i contenuti emersi nel dibattito e la loro qualità; contenuti che spero vengano rapidamente messi in circolo con la sollecita pubblicazione degli atti, ma anche perché ci incoraggia a farne altri, magari su temi più specifici.

L'incoraggiamento viene anche dalla presenza continua e attenta che abbiamo avuto e della quale Vi ringrazio.

Come pure ringrazio l'Oikos e la Società degli Ingegneri e degli Architetti senza i quali non avremmo fatto questo Convegno, come credo tutti abbiamo capito anche sentendo i contributi di Trebbi e Roggero. Grazie anche a Bennett, Raap, Arnoldoussen e Mauguen.

Il mio augurio è che prossimamente altre iniziative analoghe possano essere proposte sulla base di questa valida cooperazione. Grazie.

Elenco dei partecipanti al convegno

- AVE Gastone, architetto, Torino
BACCO Saverio, architetto, U.T.C. Città di Torino
BAGLIANI Domenico, architetto, Torino
BARONE Emilio, consigliere provinciale, Torino
BELLIA Clemente, ingegnere, Sotto Capo Ripartizione, Comune di Torino
BELTRATTI Andrea, studente universitario Centro Einaudi, Torino
BENA Aldo, funzionario Unione Edilizia, Torino
BERTANI Giuseppe, avvocato, Consorzio OIKOS, Bologna
BERTELLI Giuseppe, funzionario, Assessorato al Patrimonio, Comune di Genova
BERTINI Silvia, architetto, Regione Piemonte, Torino
BERTOLDI Luigi, architetto, C.I.T., Torino
BIANCHI Flavia, consigliere comunale, Torino
BIANCHI Luigi, operaio, Comune Orbassano
BIANCO Nella, ufficio programmazione, Regione Piemonte, Torino
BIGONE Paolo, C.I.T., Settimo Torinese
BOCCALETTI Massimo, giornalista, La Stampa, Torino
BORGHESAN Luciano, giornalista, Stampa Sera, Torino
BORINI Domenico, ingegnere, presidente ingegnere Francesco Borini e figlio, Torino
BREZZI Lorenzo, ingegnere, Torino
BROGIATO Giovanni, architetto, Gassino
BUFFO Daniele, amministratore unico CEDIART Srl, Torino
BUSSO Giuseppe, amministratore cooperativa, COOPCASA, Chivasso
BUZZI Carlo, ingegnere, CO.R.I.E.P., Torino
CAIMOTTO Giuseppe, architetto, Comune Torino
CAPOATO Vittorio, ingegnere, Torino
CAPELLANI Giuliano, direttore Servizi Edilizia Resid. Pubblica, Comune di Genova
CATTI Domenico, architetto, Comune di Torino
CAVALIERI Giacinto, ingegnere, OIKOS Bologna
CELLINO Enrico, architetto, Centro Studi Edilizia Sociale, Torino
CERRO Laura, giornalista, Video Gruppo TV, Torino
CESTE Carlo, Collegio Costruttori Edili, Torino
CHESTA Mario, amministratore U.P.I.R. Spa, Torino
CHIANESE Letizia, architetto, Torino
CHIOFOTTI Luciano, imprenditore, Torino
CIRILLO Michele, ingegnere F.S., Torino
CONTE Pino, giornalista, Il Messaggero, Collegno
CORSICO Franco, architetto, I.N.U., Torino
COSTAMAGNA Dario, ing. direttore tecnico Impresa ing. Carpegna e Sabbadini, Torino
COSTANZO Carlo, vice presidente, I.A.C.P., Torino
CUNIOLI Sergio, presidente CNA Piemonte (Artigianato), Torino
D'AGOSTINI, architetto-ricercatore, I.N.U. Milano
DAL CANTO Laura, architetto Coopinarco, Torino
DAPRÀ CONTI M. Grazia, architetto, Facoltà Architettura Politecnico Torino
DAPRÀ Mario, ingegnere, Comune di Torino
DELMASTRO Franco, ingegnere, Monteu da Po
DEMICHELIS Guglielmo, ingegnere, Collegio Costruttori Torino
DEROSSI Pietro, architetto, docente Politecnico, Torino
DI ROSA Antonio, giornalista, Gazzetta del Popolo, Corriere della Sera, Torino
DOLZA Casimiro, ingegnere, Impresa G. Dolza & C, Torino
DOLZA Giorgio, avvocato, Impresa Dolza & C., Torino
DOLZA Francesco, architetto, Torino
FARINA Roberto, ingegnere, Centro Studi OIKOS, Bologna
FAVETTO Gian Luca, giornalista, Gazzetta del Popolo, Torino
FERRARIS Franco, funzionario Federpiemonte, Torino
FERRARIS Sergio, dirigente Nuova IMRE, Torino
FERSINI Vincenzo, ingegnere, Studio Immobiliare, Torino
FIAMMOTTO Arnaldo, sindacalista FILCA-CISL, Torino
FOGLI Aldo, architetto, Torino
FOLLIS Pietro, funzionario Consiglio Regionale, Torino
FORESTO Andrea, architettura, SIP-Torino
GALLO Mario, segreteria presidenza, IACP, Torino

- GARELLI Maria, ricercatore I.N.U., Torino
- GATTI Beppe, consigliere comunale, Torino
- GERARDI Giovanni, ingegnere capo Area Dipartimentale, Comune Torino
- GERBO Piera, responsabile Area Dipartimentale Consorzio Intercomunale Torinese
- GIACHINO Bartolomeo, capo gruppo D.C., Comprensorio Torino
- GIANMARCO Carlo, docente universitario, Politecnico Torino
- GIODA Francesco, geometra, Comune di Torino
- GIOLITO Marco, redattore di «Edilizia», Torino
- GIORDANO Giuseppe, ingegnere, Stato Istruzione, Torino
- GIOVANA Mario, giornalista-condirettore di «Nuova Società», Torino
- GIRIODI Sisto, architetto, Torino
- GOMBIA Claudio, amministratore delegato Impresa Sirio srl, Orbassano
- GRASSO Aldo, tecnico comunale, Borgaro Torinese
- GRASSO Domenico, ingegnere, Torino
- ISTITUTO di studi «POLIS», Torino
- IVONA Vittorio, architetto, Torino
- KINGHAM Jannette E., coordinatore, Nio Youth - Amsterdam
- LAGANÀ Guido, ricercatore, Facoltà Architettura, Torino
- LANDI Gaetano, ingegnere, Toro Assicurazioni, Torino
- LANFRANCONI Noemi, responsabile Area Dipart.le Urbanistica, Comune di Torino
- LAZAROWICZ Mark, Comune di Edimburgo
- LECCHI Ernesto, giornalista, Torino
- LIGUORI Luigi, ingegnere, Torino
- LOMBARDI Emilio, segretario PRI, Torino
- LOMBARDI Roberto, architetto, Torino
- LUGHEZZANI Flavio, sindacato UIL Casa, Torino
- LUIGETTI Luigi, ingegnere CSELT, Torino
- MAINARDI Giuseppe, presidente Consorzio CA-SAIMSILMA della CISL-Torino
- MALACRINO Claudio, architetto, Comune di Grugliasco
- MALCANGI Giuseppe, ingegnere, Recchi spa-Torino
- MALORZO Ennio, Lega Ambiente, Torino
- MANFREDI Gabriele, ingegnere, Torino
- MARCHESE Valerio, architetto, respons. Coord. per Obbiettivi, Comune Torino
- MARCHESI Raffaella, segretario generale C.I.M.E.P., Milano
- MARCHIORI Silvana, architetto, 19^a Circoscrizione, Torino
- MARINO Gennaro, amministratore delegato Gaudino e Comoglio Spa, Torino
- MARTINETTI Cesare, giornalista A.N.S.A., Torino
- MARTINO Walter, capo Rip. Tecnica, Comune di Rivalta
- MASOERO Franco, architetto, Comune di Torino
- MASSA Federico, ingegnere, Comune di Torino
- MATTIO Antonio, geometra, imm. Piana Spa, Torino
- MAURUTTO Gianfranco, costruttore edile, Torino
- MAZZON Emilio, architetto, Comune di Carmagnola
- MENALDO Franco, architetto, Torino
- MELCHIOR Paolo, studente I.T. G. Guarini, Torino
- MICHELETTI M. Cecilia, studentessa, Moncalieri
- MICHELINI Walter, direttore GIEP Consorzio, Torino
- MINEO Corradino, giornalista RAI, Torino
- MIRANDA Luigi, architetto, Torino
- MIRETTI Stefania, giornalista de L'Unità, Torino
- MONDINI Giulio, architetto, Politecnico, Torino
- MONTORSI Arturo, architetto, Torino
- MORBELLI Guido, docente universitario Politecnico, Torino
- MOSSO Luciano, architetto, amm. delegato Piemonte Strade, Torino
- MOTTA Marco, Torino
- MOTTI Daniela, Ufficio Stampa, Comune di Torino
- NICOLA Sergio, architetto, Sindacato Architetti, Torino
- NOLÈ Vita, architetto, Torino
- OCCELLA Enrico, Unione Edilizia Piemonte, Torino
- ORSINI Filippo, architetto, Torino
- PAOLONE Antonio, architetto, CIT, Torino
- PARENA Silvana, architetto, Collettivo 3 H, Torino
- PARODI Luigi, ricercatore I.R.E.S., Torino
- PAZIENZA Sabino, segretario regionale FE-NEAL+UIL, Torino
- PERLO Maria Cristina, architetto, Finpiemonte, Torino
- PETSIMERIS Pierre, studente Facoltà Architettura, Torino
- POLLO Riccardo, studente Facoltà Architettura, Torino
- PIANA Giampaolo, giornalista, Torino
- POLZO Anna Maria, architetto, consorzio IACP Regione Piemonte, Torino
- PONTONI Gian Giacomo, coordinatore Obiettivi VVUU CIT, Torino

- POPOLO Francesco, funzionario Collegio Costruttori, Torino
- PRIOTTI Giuseppe, responsabile coordinatore Obiettivi, Comune di Torino
- PRUNOTTO Ferdinando, ingegnere, Orteco, Torino
- PUDDU Maurizio, consigliere provinciale di Torino
- RACCHETTA Anna Maria, architetto, Torino
- RAINERO Teresio, funzionario Collegio Costruttori, Torino
- RAISI Luciano, segreteria FLC-CISL, Torino
- RIVOIRA Giuliano, architetto, Assessore Urbanistica, Settimo Torinese
- RIZZO Giuseppe, responsabile Ufficio Casa, Comune di Grugliasco
- ROLUTI Cesare, architetto, Lega Cooperative, Torino
- ROMANO Augusto, architetto, Torino
- ROMITI Gherarda, dottoressa in Legge, OIKOS - Bologna
- RONZA Beppe, coordinatore I Commissione Consiglio di Circoscrizione, Torino
- ROSENTAL Giorgio, architetto, Torino
- ROSSETTI Giuseppe, ingegnere, Torino
- ROSSI Luisa, docente, Università di Torino
- ROZZA Mario, architetto, Comune di Torino
- SACCO Pier Lauro, direttore responsabile DOSIER CASA, Torino
- SANDRO Vanni, libero professionista, Collettivo Territorio Ambiente, Torino
- SCAGLIOLA Renato, giornalista, Stampa Sera, Torino
- SCHIOCCHET Gianni, ingegnere, Regione Piemonte, Torino
- SECCI Mirella, funzionario Ufficio-Casa, Comune di Genova
- SEDT s.r.l., Impresa Costruzioni, Collegno
- SIBILLA Francesco, ingegnere capo, Comune di Torino
- SILVANO Franco, architetto, Municipio, Torino
- SKOULAS Joannes, architetto, Studio Labirinto, Torino
- SOMMARIVA Francesco, Programmazione Regione Piemonte, Torino
- SPELTA Pier Giorgio, Relazioni Esterne e Stampa DG. Sip, Torino
- TAMAGNO Elena, architetto, docente Facoltà Architettura, Torino
- TEODORO Anna, architetto, Facoltà Architettura, Torino
- TERZI Alessio, ingegnere, Isesco Coop srl, Torino
- TESTA Angelo, dirigente Collegio Costruttori, Torino
- TORRE SERGIO, architetto, IACP, Torino
- TROPEA Salvatore, giornalista, La Repubblica, Torino
- VERGNANO Aurelio, architetto, Torino
- VERNETTO Maria, assessore, Comune di Rivoli CIT
- VIANO Mario, funzionario Cons. Regionale IACP, Torino
- VIARENGO Marcello, capo sez. Urbanistica, Comune Rivalta
- VIOTTO Luciano, dipendente Ente Pubblico, Comune Nichelino
- VOLANTE Germana, architetto, Comune di Torino
- ZANETTA Gian Paolo, consigliere comunale, Torino
- ZAPPATA Italo, presidente I.C.Z., Torino

Cenni biografici di relatori e organizzatori

ENRICO APPETECCHIA

Nato a Roma nel 1935. Laureato in Scienze Politiche. Primo dirigente responsabile dell'ufficio programmi del segretariato generale del C.E.R. (Comitato per l'Edilizia Residenziale).

EDOUARD ARNOLDOUSSEN

Nato nel 1947. Ha studiato economia ad Amsterdam, lavorando presso l'Economisch Instituut Voor De Bownyverherd. Dal marzo 1975 lavora presso il Municipal Housing Department dove si occupa della politica finanziaria per conto del Social Housing Construction, contribuendo alla pubblicistica sull'argomento. Dal 1982 è vicedirettore del Municipal Housing Department.

FRANCESCO BARRERA

Nato a Settimo Rottaro (To) nel 1943. Architetto, con studio professionale in Torino dal 1969. Dal 1974 svolge attività di ricerca presso l'Istituto di Critica della Facoltà di Architettura di Torino, con studi specifici e pubblicazioni sul recupero del vecchio patrimonio IACP a Torino. Dal 1979 è membro del Consiglio Direttivo della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino. Attualmente partecipa alla ricerca per il P.R.G.C. per la « Classificazione e individuazione dei beni culturali e ambientali del Comune di Torino », con specifico incarico per la individuazione dei complessi di edilizia popolare classificabili come « beni puntuali ».

LEN BENNETT

Nato a Londra nel 1924.

Membro del Royal Institution of Chartered Surveyors.

Membro ed ex-Presidente dell'Institute of Housing.

Nel 1945 è entrato a far parte dei servizi governativi locali per i problemi dell'abitazione; in questo campo la Sua esperienza si è concentrata quasi esclusivamente sullo sviluppo, amministrazione, gestione e ristrutturazione del settore pubblico degli alloggi in affitto nel Centro-Città di Londra e di Liverpool.

Fino a poco tempo fa il Greater London Council era la maggiore autorità nel campo del servizio dell'abitazione pubblica nel Regno Unito, con un complesso di 250.000 abitazioni sparse in tutta Londra e oltre, e doveva avviare un programma di costruzione di 6.000 nuove abitazioni l'anno. Len Bennett ne è stato Direttore Aggiunto dal 1971 e Direttore dal 1974.

Egli è favorevole ad una buona conduzione professionale e a questo fine ha lavorato nel National Council of the Institute of Housing, il principale organismo professionale al servizio dell'abitazione pubblica, da oltre 20 anni. È stato eletto Presidente per il 1974.

ENZO BIFFI GENTILI

Nato a Torino nel 1945, si è laureato con una tesi su un argomento di sociologia della conoscenza presso la Facoltà di Lettere dell'Università di Torino.

Dal 1972 si è occupato, anche professionalmente, di problemi di organizzazione del territorio.

Dal 1975 Consigliere Comunale di Torino, nel 1976 viene eletto presidente della Commissione Urbanistica della Città, nel 1978 Assessore all'Edilizia Pubblica e Privata, nel 1980 Vice Sindaco e Assessore al Coordinamento dell'Ufficio Tecnico e all'Arredo Urbano.

Sui temi dell'arredo urbano, suoi scritti sono apparsi su diverse riviste tra cui Casabella, Parametro, Domus.

FRANCO BOGGIO

Nato a Torino nel 1924.

Nel 1946 si è laureato in ingegneria presso il Politecnico di Torino ed è entrato nell'impresa di costruzioni « Boggio Gelasio e Figli » (fondata da suo nonno), di cui oggi è l'amministratore delegato.

Negli anni '60 ha incominciato a partecipare attivamente alla vita del Collegio Costruttori Edili di Torino, ricoprendo vari incarichi negli organismi associativi.

Dal 1978 è presidente del Collegio Costruttori Edili della Provincia di Torino e dallo stesso anno fa parte del Comitato di Presidenza dell'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili).

ALESSANDRA CARINI

Nata a Bologna nel 1951; laureata in ingegneria civile presso l'Università di Bologna, è responsabile del settore documentazione e organizzazione dell'informazione tecnica del Centro Internazionale di studio ricerca e documentazione dell'abitare « OIKOS ».

Svolge inoltre attività di ricerca nel campo dell'edilizia residenziale, settore nel quale ha pubblicato tra l'altro i due volumi « Housing in Europa 1900-1979 » (in collaborazione) e saggi sulle riviste « Parametro », « Spazio e Società », « OIKOS Informazioni » e la « Ricerca Sociale ».

LUIGI CASTAGNOLA

Nato nel 1936.

Nel Comune di Genova è Vice Sindaco comunista dal 1976; segue in prima persona i problemi della casa, sia nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, sia nel governo del programma poliennale di attuazione.

La sua esperienza di amministratore l'ha visto impegnato dal 1960 in numerosi organi elettivi, prima nel Consiglio Comunale di Sestri Levante, poi nel Consiglio Provinciale di Genova, contemporaneamente alla presenza nell'organo direttivo dell'Istituto Ligure di Ricerche Economiche e Sociali, espressione degli Enti Locali della Regione.

Dal 1970 al 1976 è stato prima capogruppo comunista alla Regione Liguria, poi, nel 1975, assessore al Bilancio, alle Finanze ed agli Affari Generali, finché le elezioni del 1976 non gli hanno conferito l'incarico che attualmente ricopre.

È membro dell'Esecutivo Nazionale dell'ANCI.

GABRIELLA CODA

Nata a Motta dei Conti (Vc) nel 1960.

Ha conseguito il diploma di geometra a Vercelli ed è iscritta alla facoltà di giurisprudenza a Torino.

Ha iniziato l'attività nel settore Casa (SUNIA) nel 1978.

È responsabile della Commissione Casa del PSI.

Ha partecipato ai lavori preliminari, con il Centro Studi POLIS, per lo svolgimento del convegno sui problemi delle aree metropolitane tenutosi a Torino il 16 aprile '82.

LIANA D'ALFONSO

Nata a Roma nel 1951.

Laureata in Architettura presso l'Università di Firenze nel 1976, è funzionario del Comune di Bologna.

Nel 1978 ha curato l'elaborazione del Piano di urbanistica commerciale del Comune di Bologna.

Attualmente coordina l'Ufficio Casa del Comune.

MARIO DE GIULI

Nato ad Albonese (Pavia) nel 1927.

Imprenditore edile, è vice presidente del Collegio Costruttori di Torino.

ROBERTO GABETTI

Nato a Torino nel 1925, laureato in architettura a Torino nel 1949, professore ordinario di composizione architettonica presso la Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino.

È autore di alcuni saggi pubblicati presso l'editore Einaudi di Torino (con Andreina Griseri, *Architettura dell'eclittismo, un saggio su G. B. Schellino*, 1972; con Carlo Olmo, *Le Corbusier e l'Esprit Nouveau*, 1978;

con altri autori, *Villaggi operai in Italia*, 1980; *L'architettura del '700*, in « Storia dell'arte italiana 1982 ») e presso la Cassa di Risparmio di Torino, *Architettura Industria Piemonte*, 1977.

Dalla laurea ad oggi collabora con Aimaro Isola nello studio di architettura di via Sacchi 22 a Torino: realizzando alcuni edifici (la Bottega d'Erasmus del 1954, la Residenziale Ovest di Ivrea del 1960, la Conca Bianca di Sestriere del 1980, gli alloggi economico-popolari del C.S.T. in via S. Agostino del 1981).

Tali opere risultano pubblicate sulle principali riviste internazionali.

È socio dell'Accademia Nazionale di S. Luca di Roma e dell'Accademia delle Arti del Disegno di Firenze.

CARLO FEDERICO GROSSO

Nato a Torino nel 1937, ha insegnato Diritto Penale nelle Facoltà di Giurisprudenza delle Università di Urbino e Genova.

Dall'anno accademico 1974/75 è Ordinario di Istituzioni di Diritto Penale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

È autore di numerose pubblicazioni sui principi generali del Diritto Penale, su singoli reati e su aspetti significativi della Legislazione Penale Speciale.

È membro della Direzione della « Rivista Italiana e di Diritto e Procedura Penale » e del Comitato di Direzione della Rivista « Cassazione Penale ».

Dal 1980 è Consigliere Comunale di Torino (eletto nelle liste del P.C.I.); è Presidente della II^a Commissione Consigliere permanente del Comune di Torino.

SERGIO JARETTI-SODANO

Nato a Torino nel 1928, architetto.

Studio professionale in Torino dal 1955.

Attività: progettazione architettonica e urbanistica, ricerca territoriale, consulente SORIS, R.P., CIT.

Alcuni lavori: ricerche: per la regione Emilia-Romagna sulla pianificazione della portualità turistica (con SORIS); per l'INTERSIND sugli effetti indotti dall'industrializzazione nel Mezzogiorno; per la regione Friuli-Venezia Giulia sul Piano di sviluppo turistico regionale (con R.P.); per il Comune di Torino sull'offerta di abitazioni nella Provincia di Torino (con R.P.); per il CIT Piano consortile area metropolitana (in corso).

Scritti su Casabella, Architettura cronache e storia, Werk Bau & Wonen, Domus, Modo.

LUCIO LIBERTINI

Nato a Catania nel 1922, dottore in Scienze Politiche, giornalista, funzionario del P.C.I., senatore.

Ha aderito al P.S.I. nel 1943 facendo parte della Segreteria Nazionale della Federazione Giovanile Socialista, successivamente è stato membro del Comitato Centrale del P.S.I. e redattore economico del-

l'Avanti, nel '69 ha diretto « Mondo Nuovo ». Nel '64 è stato il promotore della scissione socialista e della costituzione del PSIUP.

Nel '72 è confluito nel P.C.I. entrando a far parte della Segreteria Regionale Piemontese. Nel '75 è entrato nel Comitato Centrale del P.C.I. È membro della Commissione Trasporti della Camera. Nel P.C.I. è responsabile della Sezione Casa, Trasporti e Infrastrutture.

PIERRE YVES MAUGUEN

Nato a Parigi nel 1942.

Economista, *statisticien*, dell'Ecole Nationale Supérieure, urbanista, coordinatore del programma di ricerca.

Chargé de Mission Ouest alla Direction de l'Urbanisme et des Paysages presso il Ministère de l'Urbanisme et du Logement di Francia.

CARLO NOVARA

Nato a Torino nel 1938, architetto, è stato assistente alla cattedra del prof. Mosso presso la Facoltà di Architettura di Torino.

Dal 1964 è architetto presso l'Ufficio Tecnico del Comune di Torino: dapprima alla Ripartizione « Edilizia Economica e Popolare » dove ha curato la realizzazione dei primi interventi di edilizia prefabbricata in Torino; dal 1967 alla Ripartizione « Fabbricati Municipali », dove ha collaborato alla realizzazione del Teatro Regio di Torino ed ha curato il progetto e la realizzazione del recupero degli ambienti interni della Mole Antonelliana.

Dal 1980 è responsabile della Ripartizione « Edilizia Residenziale Pubblica »: coordina l'intervento straordinario di E.R.P. di L. 25/80 nell'area metropolitana torinese, oltre ad aver progettato e diretto diversi interventi di recupero nel centro urbano.

DIEGO NOVELLI

Nato a Torino nel 1931. Entrato giovanissimo all'Unità, dal 1961 è responsabile della redazione torinese. Dal 1960 è Consigliere Comunale di Torino e dal 1968 capo gruppo consigliere del P.C.I. Eletto per la prima volta Sindaco di Torino nel 1975 riconfermato nel 1980.

Ha pubblicato nel '70 per gli Editori Riuniti il volume « Dossier Fiat »; nel 1971 per i tipi della GEP « Sicilia 71 (una società disgregata) » e « Inchiesta sui trasporti »; nel 1972 « Spionaggio Fiat » presso gli Editori Riuniti e ha curato il volume edito dalla GEP « Genesi di una lettera pastorale: "Camminare insieme" » del Cardinale Pellegrino.

Ha inoltre pubblicato di recente « Lettere al Sindaco » e « Vivere a Torino ». Ha fondato e diretto la rivista « Nuova Società », quindicinale di attualità politica e cultura. È stato in Giappone e in Australia per una serie di reportages pubblicati dall'Unità. In Australia si è occupato in modo particolare delle condizioni di vita dei lavoratori italiani colà emigrati.

GIOVANNI PAPA

È direttore generale dello CSEA (Consorzio per lo Sviluppo dell'Elettronica e l'Automazione) di Torino, costituitosi nel 1979 su iniziativa della Regione Piemonte.

Il Consorzio raggruppa 24 piccole medie Aziende di Elettronica.

È anche Presidente della Società Agronica, nata per iniziativa dello CSEA, che si occupa delle applicazioni dell'elettronica nell'agricoltura.

ENRICO PESCATORI

Nato nel 1926.

È stato Consigliere Comunale dal 1951 al 1975 del Comune di Corsico, grosso Comune della prima fascia dell'hinterland milanese, e Sindaco del medesimo Comune dal 1962 al 1972.

Consigliere della Provincia di Milano dal 1975 è Capogruppo Consigliere del P.C.I.

Vice Presidente del Centro Studi Piano Intercomunale Milanese (P.I.M.) dal 1965 al 1975.

È Presidente del Consorzio Intercomunale Milanese per l'Edilizia Popolare (C.I.M.E.P.) dal 1978.

LUIGI PETRANGELI PAPINI

Nato a Roma nel 1927, ingegnere. Consulente generale dell'Istituto Promozionale per l'Edilizia — ISPREDIL S.p.A. — che attualmente svolge per convenzione, consulenza al Commissario straordinario di Napoli ed alla Regione Basilicata per gli adempimenti di cui alla Legge 219 del 1981.

Già Direttore Generale dell'I.A.C.P. di Roma e collaboratore del Centro Studi ANIACAP.

Esperto del CER in materie attinenti all'Edilizia Residenziale.

Incaricato a contratto per un corso integrativo di tecnologia dell'Architettura della Università di Reggio Calabria.

GIOVANNI PORCELLANA

Nato a Portacomaro (At) nel 1928, ingegnere, dirigente tecnico, eletto deputato D.C. nel 1976 nella Circoscrizione Torino-Novara-Vercelli.

Rieletto deputato nel 1979 nella stessa Circoscrizione. Fa parte della Commissione Lavori Pubblici.

NEVOL QUERCI

Nato a Pistoia nel 1927, ingegnere. Deputato per le Circoscrizioni Roma e Lazio dal 1968. Membro del Comitato Centrale e della Direzione del PSI, è responsabile Nazionale della Sezione Casa e Territorio del partito.

NAN RAAP

Nato nel 1938. Laureato in Architettura nell'Università di Delft.

Dal 1968 lavora presso il Municipal Housing Department di Amsterdam dove si occupa prevalentemente di rinnovo urbano, occupandosi specificatamente del quartiere di Spaarndammerbuurt.

Dopo esserne stato vicedirettore dal 1976 al 1981, dal dicembre 1981 è Direttore del Municipal Housing Department.

LAURA RICCETTI

Nata a Varese Ligure (Sp) nel 1949. Architetto, con studio professionale in Torino.

Svolge attività di ricerca nel campo dell'edilizia residenziale presso il C.E.S.D.I. — Centro Studi e Documentazioni Internazionali — Torino, con studi e scritti riferiti in particolare al « problema casa ».

LUIGI RIVALTA

Nato a Torino nel 1931.

Assessore alla pianificazione territoriale della Regione Piemonte.

FRANCESCO ROCCAZZELLA

Nato a Torino nel 1948, laureato in ingegneria e architettura presso il Politecnico di Torino. Progettista di diversi strumenti urbanistici generali ed esecutivi in Comuni dell'area torinese. Progettista di infrastrutture di urbanizzazione primaria, di strutture edilizie, abitative e sportive. Vice presidente del Consorzio Intercomunale Torinese, capo gruppo P.S.I. al Comprensorio di Torino e membro della commissione ad hoc per il piano territoriale del Comprensorio di Torino. Capo gruppo PSI Consulta Nazionale Territorio ANCI.

MARIO FEDERICO ROGGERO

Nato a Torino nel 1919, architetto. Dal 1963 è professore di ruolo, prima di Caratteri distributivi, poi di Composizione Architettonica, dal 1969 al 1981 Preside della Facoltà di Architettura a Torino. Membro elettivo dell'INU, presidente della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino. È autore di numerose pubblicazioni, fra cui: « Contributi di Mendelsohn all'evoluzione dell'architettura moderna », « Edifici per il Commercio », « Edifici per l'industria », « Musei e Gallerie », « L'Architettura italiana fra il 1945 e il 1980 ». Ha partecipato a « Progetto Torino », nel cui ambito sta per uscire il testo, in collaborazione, « La dimensione critica della città ». Ha realizzato il Giardino d'inverno di Bordighera; parte del Quartiere Mirafiori Sud a Torino, fra cui la chiesa, il centro civico e commerciale; il progetto edilizio di Rivarossa (Torino). È membro del Comitato Scientifico dell'OIKOS.

RICCARDO ROSCELLI

Nato a Genova nel 1945.

È professore associato presso il Politecnico di Torino. Ha svolto studi e ricerche inerenti la produzione edilizia, il mercato abitativo, la struttura del settore delle costruzioni, sui quali ha pubblicato volumi a stampa e numerosi saggi, articoli e interventi su riviste a diffusione nazionale, tra cui: *Edili senza lavoro operai senza casa*, Einaudi, Torino 1975; *Produzione edilizia e gestione del territorio*, Stampatori, Torino 1979, *Lavoro e impresa in edilizia*, CELID, Torino 1982.

GIORGIO TREBBI

Nato a Bologna nel 1926, architetto, professore all'Istituto di Architettura e Urbanistica dell'Università degli Studi di Bologna.

È direttore della fondazione del Centro internazionale di studio, ricerca e documentazione dell'abitare OIKOS, ed è anche direttore responsabile della rivista « Parametro ». È stato partecipe di numerose commissioni italiane ed estere, ha ricevuto nel 1959 il 1° premio ex aequo con M. Roggero e G. Gresleri al concorso internazionale per le case dei lavoratori della Comunità Europea. È autore di numerose pubblicazioni fra le quali « La ricostruzione di una città: Berlino 1945-1975 » edito da Mazzotta, ed è stato tra i promotori della rinascita del padiglione l'Esprit Nouveau di Le Corbusier a Bologna.

MARCELLO VINDIGNI

Nato a Pozzallo (Rg) nel 1946, laureato in Architettura. È Consigliere Comunale a Torino dal 1970. Già Assessore al Decentramento, al Patrimonio e alle Opere Pubbliche, ha avviato la politica di recupero e riuso del patrimonio edilizio comunale. Attualmente, in qualità di Assessore alla Casa del Comune di Torino, sta dando impulso alla politica di recupero del patrimonio abitativo. È anche presidente del Consorzio Intercomunale Torinese, che raccoglie 15 Comuni dell'area metropolitana torinese, e che ha lo scopo di pianificare alla scala intercomunale gli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica e le rilocalizzazioni industriali nell'ambito del PIP.

FERRUCCIO ZORZI

Nato a Torino nel 1948. Ricercatore, professore incaricato di Estimo ed Esercizio Professionale presso la Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino, ha lavorato e pubblicato studi sui temi dell'analisi economica del settore delle costruzioni, in particolare sui problemi di finanziamento all'edilizia residenziale di programmazione dell'intervento pubblico, di analisi della struttura produttiva del settore.

L'Architettura italiana dal 1945 ad oggi (1)

Premessa

Credo che nel tracciare un quadro anche schematico dell'architettura italiana dal 1945 ad oggi non si possa prescindere da condizioni di ordine politico, sociale ed economico che hanno costituito il contesto in cui essa è venuta prendendo forma. Il quadro entro cui si è svolto il processo di riorganizzazione del settore edilizio e la mancata gestione dell'organizzazione territoriale hanno visto esprimersi come forze dominanti le imprese di costruzione e le società immobiliari a gestire la produzione edilizia, in particolare sul piano politico-finanziario.

La necessità di iniziare una ricostruzione sia industriale sia territoriale avrebbe consentito l'avvio di una pianificazione coerente di tutte le strutture produttive convertite dalla guerra e che già prima il fascismo, nel suo arco ventennale, aveva pesantemente indirizzato verso modelli di consumo autarchici.

Ma i rapporti che si erano venuti definendo tra sistema bancario ed industriale nel periodo fascista con la costituzione dell'I.R.I. (2), dell'IMI (3), con la riforma bancaria, avevano posto — alla fine di una guerra perduta — lo Stato e le sue istituzioni in condizioni di debolezza rispetto a scelte di politica economica e sociale, condotte altrove. Questo spiega, come, utilizzando il Piano Marshall, i piani ERP (4) e UNRRA(5), orientati dagli Stati Uniti verso una politica di economia dei consumi, risultasse possibile ai governi De Gasperi-La Malfa smantellare il protezionismo fascista e porre in atto una politica libero-scambista in campo economico e promozionale del Mercato Comune Europeo (MEC).

Lungo questa linea intorno al 1950 il reddito italiano raggiungeva i livelli del 1938; cioè il periodo cosiddetto della ricostruzione poteva dirsi terminato.

Si ponevano allora i problemi strutturali dell'economia e della società italiana: l'occupazione, in primo luogo, la scelta delle merci da produrre e la destinazione sociale dei prodotti in secondo luogo. Da queste scelte nasceva, come vedremo, il Piano Fanfani-case.

I gruppi industriali più strutturati (FIAT, Montecatini, Falk, Edison) avevano cercato di affermare vigorosamente una propria autonomia d'azione ed una precisa sfera d'influenza, mentre quelli di minore potenza avevano preferito scegliersi un ambito di mercato, estremo alla competitività internazionale, operando in tal modo al di fuori della concorrenza e del rinnovamento tecnologico.

Mancava così a questi gruppi la capacità di proporre un disegno di politica economica su scala sovra regionale, mentre ai primi, tesi alla conquista di posizioni egemoniche nell'economia del Paese, tale disegno era soltanto d'ostacolo.

In questo quadro di ristrutturazione produttiva ed economica, il settore edilizio veniva ad assumere una sua centralità non solo per la sua incidenza sociale soprattutto come volano del mercato del lavoro, ma anche per le risorse finanziarie che mobilitava e quindi per l'occasione che offriva alla creazione di nuove aggregazioni sociali attorno alla proprietà dell'abitazione, alla distribuzione della popolazione sul territorio, ecc.

In tale contesto la partecipazione degli architetti al concreto processo ricostruttivo fu limitata entro termini episodici e marginali.

Non si è trattato dunque soltanto di un processo di ricostruzione, assimilabile a quello di altri Paesi europei ed occasione, tra l'altro, di nuove proposte architettoniche. È stata piuttosto una presa di coscienza — in termini spesso più etici che politici — delle carenze delle istituzioni pubbliche e della normativa dello Stato nella sua storia recente di Stato unitario.

Il panorama architettonico dell'Italia dopo il '45 si apre dunque nel segno di una crisi economica, legata ai processi di riconversione dell'apparato produttivo del Paese, di una conflittualità interna sempre riaffiorante; in un'alternanza di tentativi realistici e di utopiche evasioni, nella totale assenza di programmi concreti e di una legislazione in grado di frenare le iniziative di operatori economici, volti a incrementare al massimo i profitti attraverso un processo di valorizzazione economica delle rendite fondiari.

Se la guerra combattuta aveva arrecato rovine al patrimonio monumentale ed alle infrastrutture edilizie, gli spazi economici aperti con il crollo della organizzazione totalitaria fascista dovevano legittimare scelte anche ideologiche e formali certamente non misurabili sul metro del dibattito tra avanguardie degli anni Venti, nel precario equilibrio dell'immediato dopoguerra.

La realtà italiana al termine del conflitto è caratterizzata quindi dalla distruzione fisica di un territorio e dallo sfaldamento generale di una società, a cui si oppongono poche forze morali e politiche fino ad allora costrette alla clandestinità o all'esilio, da dove avevano alimentato senza soste l'opposizione al fascismo e che negli ultimi anni di guerra si erano raccolte nella Resistenza per preparare il rinnovamento democratico del Paese; fino a dar luogo tra il 1945 e il 1948 ad una formula di governo unitario, comprendente tutti i partiti partecipi dell'azione armata contro il fascismo diretta dal Comitato di Liberazione Nazionale (CLN).

Ma l'urgenza di risolvere i problemi che investivano insieme la struttura dell'apparato produttivo e la distribuzione del reddito, di ricostruire — rinnovandole — le istituzioni nazionali, di ovviare alla precarietà dell'informazione, frutto di una gestione dittatoriale che per vent'anni aveva distorto ogni dibattito culturale, indussero una classe dirigente, spesso legata ad interessi di gruppi oligopolitici, di fronte alle diffidenze internazionali, a praticare una strada che era insieme di allargamento della produzione e della domanda di beni di consumo individuale, tralasciando quegli investimenti nei servizi o nelle abitazioni, che avrebbero consentito un diverso governo dei conflitti e delle dinamiche sociali.

Così la nuova Carta Costituzionale, promulgata nel 1948 a seguito di un approfondito dibattito tra le forze politiche, venne considerata troppo spesso quale astratta affermazione di principi piuttosto che come fondamento formale e giuridico del nuovo Stato; e in pratica sovente disattesa.

Il processo di ricostruzione, iniziato nel 1945, determinò inoltre contraddizioni proprio sul piano del rapporto tra struttura sociale e organizzazione territoriale. L'iniziativa imprenditoriale, con la scelta di vedere ristrutturati al più presto e adeguati alla nuova politica economica gli impianti produttivi, determinò in breve incontrollati flussi migratori, specie verso il Nord Italia, con effetto distruttivo su sistemi territoriali ed urbani, che possedevano infrastrutture e servizi commisurati su impianti e su quantità di residenze di scala e dimensioni ben diverse.

L'autonomia negli interventi, presentati come benefici contributi delle grandi aziende alle popolazioni sottoccupate invece che come momenti di presa di potere, quali erano effettivamente, da parte delle forze economiche sopra citate, ribaltava sui poteri locali ogni sforzo per adeguare e riequilibrare le strutture territoriali di servizio. Una volta avviatisi tali processi, l'azione del governo si tramutava necessariamente in un'opera di contenimento, nel segno di una politica volta a premiare e a riconoscere più gli interessi degli operatori economici che non quelli della collettività con la rinuncia quasi completa ad ogni impostazione programmatica di ampio respiro. I nuclei urbani più forti vedevano crescere note-

(1) Estratto da: *International Handbook of Contemporary Developments in Architecture* (edited by Warren Sanderson), Greenwood Press, 19...

(2) IRI: Istituto per la Ricostruzione Industriale, costituito dal fascismo per risolvere i problemi sorti con la crisi del 1929-30.

(3) IMI: Istituto Mobiliare Italiano.

(4) ERP: Europe Reconstruction Project.

(5) UNRRA: United Nations Relief and Rehabilitation Administration.

volmente la propria popolazione, in carenza di risposte adeguate ai propri bisogni. Gli squilibri tra Nord e Sud, tra aree marginali e centri di più o meno ampia conurbazione alteravano ogni rapporto precedente di vita associata, imponendo nuovi modelli di comportamento e di configurazione urbana: di cui i nuovi insediamenti industriali, inseriti in zone già agricole ed ora depresse, diventavano il pericoloso deterrente.

Si determinava così su tutto il territorio nazionale un fenomeno di espansione edilizia che prendeva il nome di « boom edilizio », tra la fine degli anni cinquanta e l'inizio degli anni sessanta, dettato da una domanda nascente di residenze, utilizzata per realizzare un processo di accumulazione economica di proporzioni quantitative mai visto, a cui partecipavano indiscriminatamente, in una generale situazione di vuoto legislativo in ordine al regime dei suoli, tutti coloro che erano riusciti a impossessarsi a basso costo di aree urbane periferiche o di appezzamenti agricoli, divenuti poi con l'espansione « a macchia d'olio » delle città, in tempi assai brevi, terreni d'intervento edificatorio ad altissimo reddito.

Politica della casa e del territorio

Di fronte a questa situazione il governo non ha saputo né controllare l'iniziativa privata nei suoi pericolosi tentativi volti assai più allo sfruttamento del suolo che non ad una corretta produzione di case, né rilanciare gli interventi pubblici in edilizia attraverso programmi organici.

Il momento politicamente più significativo fu rappresentato, nel 1949, dal « Piano Fanfani per l'incremento dell'occupazione operaia » che ipotizzava il finanziamento in forme massicce dell'edilizia popolare attraverso l'impiego parziale dei profitti industriali e dei redditi da lavoro dipendente, tendendo in tal forma alla rivitalizzazione del mercato edile e provocando interventi edificatori anche di ampio respiro sull'intero territorio nazionale secondo l'affiorante ideologia del quartiere.

Tale formula, ancora ambigua e condizionata dalle più generali incertezze in cui l'Italia si dibatteva, avrebbe potuto aprire nuovi sbocchi alla sperimentazione e alla produttività se fosse stata accompagnata da tentativi d'indirizzare verso forme più avanzate lo sviluppo economico, come era nelle intenzioni, subito frustrate, dello « Schema Vanoni ».

L'INU⁽⁶⁾ presentava nel 1960 un proprio « Codice dell'Urbanistica », attraverso il quale formulava una alternativa nella gestione politica del territorio e apriva un dibattito globale, culminato nel 1962 in una proposta di legge del Ministro Sullo, subito scalfata dal Governo stesso.

Questo, operando frattanto con provvedimenti solo settoriali, riduceva gli interventi per l'edilizia sovvenzionata a percentuali assai basse e concedeva ulteriore spazio all'iniziativa imprenditoriale di speculazione.

Le opere pubbliche a tutela del suolo ed a protezione dai fenomeni naturali si facevano sempre più rare ed occasionali, comunque mai programmate in una politica di piano.

Ne conseguiva un degrado idrogeologico di portata spaventosa su tutto il territorio nazionale: da Agrigento al Polesine, frane, crolli, inondazioni colpivano zone fra le più ricche di testimonianze storiche, denunciando il fallimento di una politica ed esigendo — sotto il peso dell'opinione pubblica internazionale — misure drastiche per la salvaguardia del patrimonio artistico ed ambientale italiano e, più in generale, per la tutela del territorio. Venne allora promulgata la cosiddetta « legge-ponte » che nel 1967 impose ai singoli Comuni l'adozione di piani regolatori, sulla base di standards urbanistici atti a disciplinare finalmente il rapporto tra residenze e servizi, cioè tra popolazione insediata e strutture di fruizione.

Frattanto i movimenti operai passavano da rivendicazioni salariali a lotte per le riforme, di cui quella per la casa divenne in breve la più significativa. Sull'onda di scioperi generali del '70 e del '71, fu promulgata la legge 865: questa rilanciava il ruolo della spesa pubblica nel settore edilizio ed attribuiva potere alle amministrazioni locali per l'acquisizione e l'esproprio dei suoli. Ma soltanto nel gennaio '77, con la legge 10, accompagnata e seguita da leggi regionali sulla tutela e l'uso del suolo, verranno sancite norme per la edificabilità del territorio, attraverso precisi strumenti pianificatori che fra l'altro subordinavano rigidamente « ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia agli oneri finanziari ad essa relativi » da cui finalmente venivano sollevate le comunità civiche.

Le competenze in materia vennero così trasferite alle Regioni e meglio ancorate alle singole necessità locali, con il risultato di rendere possibili interventi di ben maggiore tempestività ancorché intralciati da meccanismi burocratici per i finanziamenti relativi. L'attuale fase è ancora transitoria, in presenza di contrastanti e nebulose esperienze: ma sembrano finalmente destinate ad uscire di scena quelle figure dannose alla collettività, che hanno per decenni monopolizzato a proprio vantaggio il mercato edilizio, senza rappresentare mai una forza imprenditoriale autenticamente produttiva per l'economia del Paese.

L'ambiente

Nell'arco trentennale considerato i mancati interventi di politica territoriale hanno dunque posto come centrale, per una politica edilizia, che interessava città « storiche », di origine e struttura spesso medievale il problema della conservazione del patrimonio paesaggistico e monumentale.

Prima l'alibi della « ricostruzione a tutti i costi », attraverso la scelta delle soluzioni più facili e apparentemente meno onerose, poi — sull'onda del boom economico, oggi rilevabile in tutta la sua illusoria consistenza — i processi di terziarizzazione e di privatizzazione delle aree centrali hanno moltiplicato indiscriminatamente lo spreco edilizio sull'intero territorio. Così tutte le città più ricche di tesori architettonici, da Firenze a Venezia, da Napoli a Roma, e tutti i più conosciuti panorami hanno subito l'indiscriminato assalto delle società immobiliari, delle compagnie di assicurazione, del capitale fondiario sempre più attivo nell'investimento immobiliare che, tendendo all'appropriazione a favore di pochi di un patrimonio pubblico, ne snaturavano la fondamentale caratteristica di contesto ambientale.

A sostegno del quale tuttavia si sono mosse prevalentemente forze che, come « Italia Nostra », usavano spesso gli stessi metodi selettivi, di conservazione sterile del singolo monumento, isolato dal suo ambiente e privato di ogni valenza dialettica e propositiva.

Forse l'unica fortunata eccezione in questo senso è rappresentata da Urbino, difesa dalla protezione attiva e intelligente di Giancarlo De Carlo. Ispirato da una profonda attenzione alla necessità che ad ogni iniziativa pianificatoria partecipino i fruitori, attento insieme ad ogni espressione architettonica che direttamente da esse possa scaturire, De Carlo affronta ad Urbino in modo esemplare tanto i problemi metodologici e di fondo a livello territoriale, coinvolgendone gli abitanti in un processo di acculturazione, quanto specifiche soluzioni edilizie (le strutture universitarie in particolare) con rigorosa coerenza.

Nel frattempo sono nati, senza una programmazione né economica né territoriale, impianti industriali fortemente inquinanti a Venezia come a Napoli (si vedano la Montedison a Porto Marghera, per il settore petrolchimico o la Italsider a Pozzuoli, per quello siderurgico), insediamenti residenziali disordinatamente distribuiti sulle Alpi o sulle coste. E in nome di un turismo male finalizzato si sono intaccate dovunque le più forti riserve naturali a livello paesaggistico ambientale. Le stesse difese romantiche dello scorcio poetico come del monumento conosciuto hanno portato ad un compromesso spesso culturalmente avvilente, per cui l'intero tessuto storico di cui l'Italia era ricchissima è risultato in rapidissimo degrado.

Anche per questa via l'analisi fa emergere l'episodicità e la scarsa incidenza dell'opera degli architetti, isolati intellettuali nella maggior parte dei casi, di fronte ad interventi la cui natura e complessità economica e sociale, dovevano lasciare pochi spazi all'iniziativa singola.

Così mentre attraverso le rinnovate attività editoriali specifiche si diffondevano i contributi della sociologia americana o le vivaci esperienze scandinave, le remote (e chiare a pochissimi) lezioni di Antonio Gramsci, di Piero Gobetti o di Valentino Fortunato, che avevano denunciato, decenni prima, i pericoli derivanti al Paese dagli squilibri successivi all'unità d'Italia tra Settentrione e Meridione, chiedendo una più vigile attenzione alle singole vocazioni regionali, alle condizioni drammatiche delle classi diseredate.

Si riproponevano, talvolta in chiave pericolosamente riduttiva e dialettale, attraverso le voci di Ignazio Silone o di Carlo Levi, rispettivamente autori di « Fontamara » e di « Cristo si è fermato a Eboli », oppure, ma più in termini di efficientismo contestatore, di Danilo Dolci. Sarà il cinema neorealista a tradurre in immagini questi conflitti. Ma la diversa chiave di interpretazione ne impedirà agli architetti una lettura proficua. E le poche esperienze concrete che si attueranno o saranno frutto di iniziative isolate o emergeranno faticosamente dalle secche del controllo burocratico.

(6) Istituto Nazionale di Urbanistica, fondato nel 1932.

L'inserimento ambientale della nuova architettura, a parole voluto da tutti, ritrova soltanto in rare testimonianze una propria episodica estrinsecazione. Lo spontaneismo popolare di Giovanni Michelucci, quale si ritrova ad esempio nella Borsa Merici di Pistoia o nelle chiese di Larderello e di Collina, le inflessioni intimistiche, raffinate e populistiche insieme, di Mario Ridolfi, nei quartieri Tiburtini e di Cerignola, i tentativi licidi e contrastanti di Ludovico Quaroni a Matera, nel villaggio della Martella, di Ignazio Gardella, di BBPR (?), o di Franco Albini, insieme nel quartiere di Cesate, rappresentano nel primo periodo le isolate manifestazioni esplicite di questo stato d'animo generalizzato fra gli architetti.

Diventano punti di riferimento per questo atteggiamento culturale la presentazione sistematica dell'opera di Avar Aalto (fino ad allora noto in Italia quasi esclusivamente per il sanatorio di Paimio) e soprattutto di quella di Frank Lloyd Wright (di cui si conosceva essenzialmente la sola « casa sulla cascata ») fatta da Bruno Zevi con il suo volume « Verso una architettura organica ».

Il dibattito si accende fra gli architetti italiani; molti dei quali ravvisano in questi avvenimenti la possibilità di una alternativa culturale al movimento razionalista, alternativa vissuta peraltro in modo essenziale e per breve tempo solo da pochi, come Marcello d'Olivio o Luigi Pellegrin nelle loro prime opere.

Ma l'incidenza delle nuove immagini ha più largo influxo: e nel momento in cui una « lettura riduttiva del funzionalismo », quale la definisce Agnoldomenico Pica, propaganda di questo gli aspetti deteriori nella produzione edilizia corrente più volgare fino a far credere in un suo crepuscolo irreversibile, la reazione degli architetti italiani più vivi, pur con risultati discutibili, si appropria soprattutto del nuovo vocabolario formale. E ripropone così una lettura critica del « fare architettura » che recupera ad un tempo le innovazioni di Wright e di Aalto con il razionalismo di Le Corbusier, di Gropius o di Mies van des Rohe.

Si tratta tuttavia di un atteggiamento di natura più intellettuale che creativa: il distacco esistente fra i propositi e le attuazioni è rivelato anche dalle dimensioni quasi sempre modeste degli interventi.

E quando finalmente sembra maturare una convergenza d'intenzioni politico-culturali di più ampio respiro e prendono corpo dal dibattito urbanistico quali repliche concrete le proposte sui centri storici e sui centri direzionali, intesi a decongestionare il congestionamento urbano, il fondamentale problema politico del riuso del patrimonio esistente riapre conflitti durissimi circa finalità e metodologie corrette, nonché faticose puntualizzazioni sulle singole fasi di intervento. Cosicché soltanto con un forte ritardo rispetto al dibattito culturale si configurano nella prassi esperienze concretamente tentate, da cui quella di Bologna rimane tipica ed esemplare. Attraverso ad essa si è pervenuti tra il '64 e il '77 ad inserire alcuni comparti edificati del centro storico in un piano generale per l'edilizia economica e popolare; definendone il preciso quadro di riferimento politico e le strutture pubbliche di gestione. Tutto ciò ha posto in luce, fra l'altro, la « sostanziale modificazione del ruolo della professione architettonica, ulteriormente ridimensionata e definita da una progressiva trasformazione delle forme tradizionali di committenza » (8).

Al di là delle difficoltà per ritrovare le correlazioni fra dibattito culturale ed ideologico, da una parte, e specifica produzione architettonica, dall'altra, questo tipo di lettura della situazione italiana fra il '45 ed oggi può spiegare come la conflittualità di continuo emergente fra tensione ideologica e risvolti operativi nel campo dell'edilizia rappresenti per la cultura architettonica italiana la caratteristica di fondo e la peculiarità culturale con cui essa si presenta, pur nelle sue frustrazioni e nei suoi limiti oggettivi, alla ribalta internazionale. Assai più di quanto non rivelino in altri Paesi le ricerche formali permesse da un certo sciovinismo nazionalista come in Francia, o da una certa pragmatica accettazione di presunte stabilità sociali attraverso la distinzione rigida dei compiti e degli obiettivi, come nei paesi anglosassoni, l'architettura italiana nella sua travagliata ricerca ha colto come il problema fondamentale odierno, all'interno di un ambiente definito, non possa essere risolto da singoli interventi architettonici, nuovi ogni volta e magari di alta correttezza formale, ma dalla gestione, continuamente controllata con responsabilità critica, di un processo di trasformazione ambientale che non ne snaturi i profondi caratteri di base né con brillanti ma epidermiche invenzioni formali né con semplice ripetizione di modelli culturali e progettuali obsoleti.

(7) BBPR: sigla di Gianluigi Banfi, Lodovico Belgioioso, Enrico Peressutti, Ernesto Nathan Rogers.

(8) Manfredo Tafuri e Franco Dal Co, « Architettura Contemporanea », Electa Editrice, Milano 1979.

È sulla base di quanto siamo venuti fin qui osservando che diventa possibile ritrovare il senso specifico del dibattito architettonico degli ultimi trent'anni e quindi anche le motivazioni più autentiche di ciò che in Italia si è realizzato. Ma quest'analisi critica e storica può essere condotta soltanto esaminando le varie fasi di una ricerca che, nella continuità del suo svolgimento riesce a metterne in luce gli aspetti assai meglio di quanto non possano le episodiche ed assai diverse manifestazioni che costituiscono il panorama concreto dell'architettura italiana.

Tale ricerca si palesa infatti come un continuo ridiscutere, riflettere dell'architettura come esperienza culturale, tecnica, politica, sul divario fra intenzioni e risultati, sul grado di coerenza delle singole architetture con le loro premesse programmatiche. Ma il dibattito sul ruolo dell'architetto non si limita soltanto ad esercitare un vaglio sulla produzione architettonica e sul suo significato: coglie gli aspetti progettuali come espressioni intenzionali di assunzione o di critica della realtà sociale e culturale, fino alla fuga da questa (l'utopia): tende alla rifondazione critica e disciplinare, per offrire al lavoro dell'architetto più complesse e ricche capacità d'intervento e di comunicazione.

Va colto quindi nella sua stretta connessione, nella sua simultaneità col « fare architettura », l'aspetto peculiare, quello operativo e militante della critica architettonica.

Gli sporadici interventi operativi si caricano così di intenzioni, proponendosi con violenza emblematica quali modelli alternativi alla produzione corrente. Ne deriva, come logica conseguenza, la loro assunzione a testimonianza concreta delle tesi portate avanti su riviste o in pubblicazioni che dall'immediato dopoguerra cominciano a proliferare.

Ma la tensione latente che ne informa il processo evolutivo in vario grado, mentre da un lato rende queste prese di posizioni cariche di brillanti intenzioni e di significati critici, dall'altro ne scalfisce la capacità di incidere sistematicamente sulla formazione della cultura della città. Ciò spiega, fra l'altro, la durata singolarmente breve di talune testate o le parabole involutive di altre, drasticamente risolte sul piano editoriale con cambio di redazione e conseguentemente di linea programmatica (9).

Già il Movimento moderno aveva a suo tempo tentato di rompere l'isolamento culturale proprio attraverso le riviste, divenute per le diverse scuole e tendenze polemiche « infrastrutture permanenti di dibattito e di confronto » ai vari livelli.

Nel 1945 si costituiva a Roma l'APAO (10) e a Milano il MSA (11) che esprimevano in due modi diversi tra loro il tentativo di tradurre in realtà le istanze sociali e culturali emergenti nel nuovo clima con un preciso riferimento alla ricerca quale si andava orientando in forme specifiche a Milano e a Roma. A Roma era la vigorosa azione di Bruno Zevi che mirava a raccogliere nel nome di Wright e della sua architettura « organica » le forze più vive; mentre a Milano l'impegno dei più sensibili architetti, fra cui BBPR, portava avanti l'esperienza razionalista pur in un'aperta fase di rifondazione critica.

Così a Roma, fra il 1945 ed il 1954, Luigi Piccinato, Silvio Radiconcini, Mario Ridolfi e Bruno Zevi pubblicava « Metron », che rimane, nella sua ricchezza di valenze sociali e culturali, punto di riferimento fondamentale per la riproposizione di tutta la problematica architettonica del periodo, anche se fra contraddizioni interne e limiti oggettivi.

A « Metron » farà seguito, sotto la direzione di Zevi, « L'architettura, cronache e storia » che ancora oggi tenta una spesso difficile ricalificazione critica delle varie esperienze professionali. Mentre a Milano riprendevano l'attività due testate famose d'anteguerra, « Domus » di Gio Ponti e « Casabella » di Giuseppe Pagano ed Edoardo Persico, questi prematuramente scomparsi, la prima aprendosi, con eccezionale regolarità redazionale e sempre con Ponti, al campo dell'arredamento, del design; la seconda, sotto la direzione di Franco Albini, poi via via di Ernesto Rogers, di Gianino Bernasconi e Gianni Koenig, di Alessandro Mendini e infine di Tomas Maldonado, con impegno critico e con rigore assai maggiori, pur attraverso le ineluttabili diversità che il mutamento direzionale andava provocando, raccoglie ancora oggi le testimonianze più significative e le tendenze più stimolanti dell'architettura italiana. Con minore regolarità resiste « Controspazio » diretta da Paolo Portoghesi, rivista legata inizialmente alle esperienze più interessanti sviluppatasi nelle facoltà di Architettura tra il 1968 e il

(9) V. Tabella A pag. 10 (non è stata modificata).

(10) Associazione per l'Architettura Organica.

(11) Movimento Studi per l'Architettura.

1975, mentre ha cessato le pubblicazioni da tempo « Edilizia Moderna », dopo un periodo di vivace attività, particolarmente significativa nei numeri monografici, sotto la direzione di Vittorio Gregotti tra il 1963 e il 1965. « Spazio » di Luigi Moretti è uscito tra il 1950 e il 1954 in soli sei numeri, per altro, di alta e spesso polemica incisività formale.

Nel campo dell'analisi e della programmazione territoriale, rimane modello esemplare per l'organicità e per l'impostazione metodologica « Urbanistica » (già organo ufficiale dell'I.N.U. dal lontano 1932 e, dal 1953, sotto la direzione di Giovanni Astengo); a cui si affiancano nell'ambito delle « Edizioni di Comunità » sia « Zodiac », fino al 1973, sia « Comunità » fino al 1975. A proposito di questa ultima va osservato come, pur non essendo rivista specifica di architettura, abbia rappresentato il punto di convergenza sia del momento politico con quello tecnico, ai vari livelli di scala edilizia e territoriale, sia del processo informativo-culturale con quello propositivo e gestionale, in una continua verifica della coerenza fra gli obiettivi ed i risultati.

La figura di Adriano Olivetti, industriale, uomo politico, animatore di iniziative, con interessi soprattutto nei campi della sociologia e della gestione del territorio, ha costituito il catalizzatore dei fermenti più ricchi, anche se spesso contraddittori, di una cultura non solamente disciplinare.

Nell'ultimo decennio si accendono nuove speranze attorno ad alcuni tentativi piuttosto seri. Ma l'editoria libraria pare riprendere il sopravvento sulle riviste di tendenza nel proporre tematiche di fondo e problematiche attuali soprattutto attraverso contributi interdisciplinari: la necessità di affrontare in termini esaurienti i complessi problemi teorici dell'architettura esige spazi settoriali sempre più ampi, mentre la ridotta attività di progettazioni significative non richiede in pari misura immediatezza e tempestività d'informazione.

Sembra chiudersi dunque per le riviste specializzate d'architettura il ciclo che le ha viste fra i grandi protagonisti culturali per riportarle alla funzione documentaristica dei differenti fermenti oggi in divenire.

Non si può qui riproporre con la necessaria puntualità il susseguirsi delle varie iniziative nel campo dell'editoria, che pure illustrano — come si è visto — l'humus entro cui si sviluppano le più vive contraddittorie esperienze architettoniche attuali, sia come influenza ideologica all'interno di collane omogenee, sia come contrapposizione di tendenze interpretative di fatti storici e di condizioni di base per i vari operatori. Tuttavia non si può fare a meno di sottolineare alcuni sforzi editoriali, più o meno essenziali, divenuti in breve, per l'ampiezza e la sistematizzazione dei contributi specifici, quasi un vocabolario dei diversi linguaggi critici, supporto alla comunicazione specialistica; momento codificatore delle più disparate ed autonome esperienze nel campo dell'architettura, a livello sia teorico sia operativo. Si vuole accennare, da un lato, a due grandi enciclopedie, l'una diretta da Massimo Pallottino, l'« Enciclopedia Universale dell'Arte » (Istituto per la collaborazione culturale — Venezia, Roma, 1958), l'altra da Paolo Portoghesi, il « Dizionario Enciclopedico di Architettura e Urbanistica » dell'Istituto Editoriale Romano, pubblicato nel 1969, dall'altro lato al « Manuale dell'Architetto » redatto da Mario Ridolfi, Gino Calcaprina, Enzo Carelli e Mario Fiorentino, edito a cura del Consiglio Nazionale delle Ricerche e dell'U.S.I.S. nel 1946 e riedito in forma assai più ampia nel 1962; e ad « Architettura Pratica » (Utet, Torino 1954) a cura di Pasquale Carbonara. Sono i tentativi più articolati, tra molti, di coordinare i differenti contributi culturali, fatti confluire su piattaforme metodologiche di singolare chiarezza, sostanziali per la lettura critica dei fenomeni architettonici e la formulazione di programmi operativi: a cui devono essere aggiunti i molti apporti specifici sul piano storico, in particolare quelli essenziali di Bruno Zevi, Leonardo Benevolo e Manfredo Tafuri.

Di questi, il primo rappresenta con la carica polemica dei suoi interventi culturali e la sua complessa attività di storico e di critico uno dei necessari punti di riferimento del dibattito architettonico non solo in Italia: strenuo propugnatore della figura di Frank Lloyd Wright, ha con costante impegno e vivacissimo linguaggio richiamato gli architetti ad un rinnovamento delle motivazioni prima che delle proprie espressioni; mentre Leonardo Benevolo attraverso una sempre più consapevole assunzione delle istanze politiche espresse dal Paese con maggiore forza, « ha svolto nella cultura architettonica italiana degli anni '50 una funzione determinante contrapponendo alle ricerche pluralistiche di riallacciamento alla tradizione storica un rilancio » in termini nuovi e rigorosi « del metodo razionalista, ricercando schemi teorici semplificativi basati sulla connessione tra fatti sociali e produzione artistica ».

Manfredo Tafuri « si è progressivamente indirizzato verso una

concezione della storia come fondamento di una radicale critica delle ideologie sulla base di un rigoroso uso del pensiero marxista »⁽¹²⁾.

È percorrendo dunque questi tracciati sistematici a livello teorico che risulta possibile cogliere in tutte le loro valenze, positive o negative, i singoli episodi salienti dell'architettura italiana del trentennio; anche perché la matrice letteraria più facilmente traduce dal linguaggio specifico delle tecniche le connessioni epistemologiche indispensabili a comprendere obiettivi e tendenze.

Non sarebbe privo di interesse critico, anche se il discorso porterebbe lontano, riesaminare a questo punto con attenzione il processo di aggregazione e disaggregazione associazionistica degli operatori edilizi, a livello tanto corporativo quanto intercategoriale (cono il prevalere attuale di quest'ultimo) che consentirebbe di leggere, nei loro cicli più o meno interrelati, più o meno sottilmente differenziati, i momenti culturalmente più significativi per l'ambito italiano di una ricerca che perdura, come in tutta l'Europa, ogni certezza, s'interroga talvolta fino all'isterismo sul proprio destino ed il proprio ruolo, confrontando le singole esperienze nell'I.N.U., nell'APAO, nel MSA, nell'INARCH⁽¹³⁾, nei collegi, nei sindacati e negli ordini.

Ma vi è un luogo che, per la contemporanea presenza dei diversi elementi, per l'intensità e la sistematicità dei contributi, per il livello dei confronti nonché per la sua incidenza istituzionale sulla formazione degli operatori, si rivela sempre più, quasi emblematicamente, come la sede naturale del dibattito, il polo di ogni insorgenza culturale, il laboratorio di mille esperienze contrastanti, la cassa di risonanza dei conflitti emergenti e che è rappresentato dalle Facoltà di Architettura. Sparse, oggi in numero di dieci, sull'intero territorio nazionale, al centro delle aree di maggiore caratterizzazione socio-politica, esse costituiscono griglia di riferimento e fulcro di ogni riproposizione delle tematiche architettoniche. Anche la storia della loro formazione, della nascita della prima (Roma, 1926) ad oggi, del loro moltiplicarsi e del loro smisurato accrescimento⁽¹⁴⁾, fra crisi, opposizioni e contraddizioni, consentirebbe una lettura dell'intero panorama culturale italiano. Basti qui sottolineare soltanto come esse siano passate da voce elitaria e perciò con scarsi echi pratici, con basso indice di ascolto sul piano nazionale a posizione critiche e dialettiche, rispetto alla cultura alternativa istituzionale d'indubbia consistenza: prova ne siano le violenze, interne ed esterne, che ne hanno accompagnato il travagliato sviluppo, l'opposizione spesso sistematica ed acritica ad ogni loro proposta da parte dei Ministeri e delle forze politiche che li rappresentavano.

Di più, con il rafforzarsi e l'accrescersi delle competenze riconosciute dallo Stato alle Amministrazioni locali, con la loro assai più attenta, responsabile e puntuale presenza nella gestione del territorio e delle strutture su di esso collocate, il ruolo della facoltà di Architettura tende ad assumere un maggiore vigore ed una meglio riconosciuta competenza di contributi.

Il che non avviene, necessariamente, senza traumi e senza contraddizioni; ma, pur con le innegabili carenze, stiamo assistendo al precisarsi di una situazione che dalle teorie emergenti dalle strutture universitarie postula una nuova legittimità operativa.

E i caratteri di questa operatività, a loro volta, raccolgono dalle condizioni specifiche di contesto e di ambiente in cui ogni scuola si è venuta collocando, una precisa configurazione: rivelando, per ciascuna, un quadro ricco di differenziazioni e di peculiarità che si travasano ovviamente nel campo della produzione edilizia, dell'organizzazione e gestione del territorio. Tutto ciò con una ampiezza inconsueta di contributi ancora in buona parte da mettere a fuoco e da applicare, ma comunque tali da configurare un panorama attuale assai diverso da quello che si poteva cogliere al termine della guerra. Non si vuole offrire un quadro incondizionatamente ottimistico, che sarebbe presto contraddetto dagli sviluppi modesti della realtà operativa, né fare delle scuole di architettura il « luogo carismatico » che non sono. Si intende soltanto proporre a chi voglia comprendere appieno l'evoluzione dell'architettura italiana in questi ultimi trent'anni una interpretazione che sulla scorta di quanto siano andati fin qui rilevando, assuma le Facoltà di Architettura quali punti specifici di riferimento perché concreto luogo di

⁽¹²⁾ D.A.U. - voci « Benevolo » - « Tafuri ». Dizionario Enciclopedico di Architettura e Urbanistica, dell'Istituto Editoriale Romano, pubblicato nel 1969.

⁽¹³⁾ Istituto Nazionale di Architettura.

⁽¹⁴⁾ Nel 1977, gli iscritti alle Facoltà di Architettura in Italia erano complessivamente, 46.460.

convergenza e di confronto ad esperienze diversificate, spesso contraddittorie. Non per nulla le firme dell'editoria più viva e le espressioni operative più stimolanti appartengono oggi proprio a quel mondo universitario che, almeno in una sua parte cospicua, non rincorre più qualunquistiche committenze ma si volge alla definizione dei problemi di più generale interesse ed impegno.

Il progressivo inserimento nell'Università di molti architetti di maggior talento, chiamati spesso in sedi di nuova costituzione, distanti dalla base operativa di ciascuno d'essi, ha indotto nuovi poli di attività dialettica in ambienti di produzione edilizia molto diversi fra loro: cosicché da tali differenti fattori sono derivate osmosi di esperienze e contributi di collaborazione quali mai si erano visti sull'intero territorio italiano, anche a livello progettuale e operativo, specie negli interventi di edilizia sovvenzionata o nelle manifestazioni espositive. Cosicché il panorama complessivo si arricchisce in continuazione di contributi antitetici che rivelano tuttavia, nel loro insieme, a chi le sappia cogliere, matrici di attività profonda.

Il lento faticoso formarsi di una coscienza comune sui problemi della produzione edilizia e della gestione del territorio correttamente intesi passa, pur fra i numerosi errori, per questo travagliato processo. E mentre una ricerca epistemologica sempre più serrata induce in generale a sperimentazioni interdisciplinari talora sconcertanti ma ricche di spunti innovatori, anche le spregiudicate espressioni individuali che qua e là si manifestano preludono al ricrearsi, per ora confuso, di quella « vitalità problematica » da G.E. Kidder Smith evidenziata già nel 1954 quale carattere ricorrente della migliore architettura italiana.

E se — come abbiamo detto — i due centri di maggiore livello per la produzione architettonica restano pur sempre Milano e Roma, non è difficile distinguere, nella capitale, i gruppi che hanno avuto o hanno i maggiori legami con Venezia, attraverso quella Facoltà di Architettura (da Samonà a Piccinato, a Muratori, Zevi ed Aymonino), da quelli che circostanze diverse hanno condotto tra insegnamento e interventi professionali, ad incidere più fortemente sul Meridione (da Quaroni e Quistelli, a Dierna e P. Marconi). O, ancora, tra questi gruppi e quelli che, vuoi facendone parte, vuoi rifiutandovi l'inserimento, risultano in vario modo condizionati dalla Facoltà di Roma (da una parte Pellegrin, Fiorentino, Sacripante, Cicconcelli o gli allievi di Foschini; dall'altra Ridolfi, Moretti, Montuori per non citarne che qualcuno); con ulteriori inevitabili puntualizzazioni relative a figure come Portoghesi, operante da Roma su Milano a livello didattico e pubblicistico; o altre approdate a Roma dopo lungo peregrinare e con provenienza da scuole diverse. Mentre la eccezionalità del proprio cammino pone uomini quali P.L. Nervi o R. Morandi, straordinari maestri delle strutture, su di un piano diverso, assai meno sensibile ad influenze d'ambiente ma, al contempo capace d'incidere maggiormente su intere generazioni, nel bene e nel male.

Con il che non si vogliono affermare derivazioni deterministiche da comportamenti dei gruppi o dei singoli. Al contrario, nella generale interrelazione di contributi offerti e recepiti da ciascuno, risulta assai difficile leggere con chiarezza una specificità nella produzione dei singoli, proprio perché le influenze di ambienti e di uomini sono fatalmente reciproche nel tempo e risultano schemi criticamente inaccettabili quelli che si ancorano a canoni più o meno automatici di causa ed effetto.

Analogo discorso potrebbe essere fatto su Milano, dove gli operatori inseriti anche didatticamente in sede (Ponti, Zanuso, Viganò, Canella) si differenziano da coloro che hanno gravitato o gravitano tuttora su Venezia e sono molti (Bottoni, BBPR, Albini, Gardella, De Carlo o Aldo Rossi) su Genova (Bernasconi, Gandolfi) o su Palermo (Pollini, Gregotti), colorando di peculiari sfumature i propri contributi; ancora assai differenti da quelli offerti da figure interessanti ma più isolate come Baldessario Caccia Dominioni, Mangiarotti o Morassutti, Sottsass o Castiglioni.

A Roma, oggetto, in quanto capitale, di una gravitazione naturale dal Meridione e di una, non meno forte ma legata a fatti di ordine più politico che naturale, dal Settentrione, la ricerca tende di continuo a rimettere in discussione le motivazioni e gli strumenti stessi del fare architettonico attraverso procedimenti empirici più che con rigore critico partendo talvolta da un linguaggio legato « ad una rappresentazione dell'architettura come prodotto popolare e dialettale in lotta perenne con il trito gusto della classicità incombente sull'immagine stessa della città ». « A Milano invece è la matrice razionalista, così come l'ambiente culturale l'ha riprodotta via via, che spinge a sperimentare le possibilità di allargare di continuo il proprio bagaglio culturale attraverso atti alterni di fedeltà e di ricerca spregiudicata, portata avanti pur fra obiettive difficoltà ».

Quasi naturalmente Venezia (e l'intero ambiente veneto) si

inserisce nel processo che abbiamo descritto partecipandone attivamente. Così Carlo Scarpa, Marcello d'Olivio e Gino Valle, a titolo diverso ma in costante simbiosi, pur con valenze autonome fortissime e spiccata personalità (e forse proprio per questo) s'inestano nel quadro generale da autentici protagonisti. Allo stesso modo, partendo dalla Facoltà di Urbanistica di Venezia — Preganziel, la prima in Italia, voluta e diretta da G. Astengo, assumono incidenza nazionale i contributi di Scimemi o di Secchi, di Gabrielli, di Ceccarelli o di Indovina. I nomi da fare sarebbero molti, ciascuno con caratteri propri e con influenza differente, appunto per le difficoltà nella partecipazione dei singoli a tale fenomeno di diffusione della informazione culturale.

Analogamente la costituzione delle più recenti Facoltà da Genova a Palermo, da Reggio Calabria a Pescara, ha necessariamente intensi e numerosi, seppure brevi, momenti in cui disparate esperienze sono venute a contatto con le realtà locali ed hanno saputo dare vita a singolari espressioni autonome (Levi Montalcini, Pollini, Gregotti, Marconi a Palermo; Quaroni, Quistelli, Dierna ed Emilio Battisti a Reggio Calabria, Gandolfi, Bernasconi, Vagnetti a Genova).

Di contro e per circostanze di caso in caso diverse, Napoli come Firenze, Bologna come Torino, hanno vissuto e vivono vicende più circoscritte, vincolate ad un proprio humus culturale più specifico, anche se appare talvolta provinciale e limitato. Il contributo che proviene da questi centri non è tuttavia secondario: la presenza di Michelucci, di Leonardo Ricci, di Gamberini, Savioli o Spadolini, ieri di Gori, oggi di Koenig, di Cardini, o di Macci, arricchisce il quadro generale di peculiari e altrove inesprimibili caratteristiche di purezza formale e di rigore critico a Firenze; di mediazione acuta tra le due culture e di sistematizzazione delle emergenze, attraverso l'opera di Cocchia, di Cosenza e di De Luca oppure della scuola di restauro fondata da Roberto Pane e irrobustita da Di Stefano a Napoli; di assimilazioni di contributi tecnologici e di riproduzione delle sperimentazioni in una precisa chiave politica, a Bologna; o, a Torino, di introverta e talora un po' frigida apertura ad una vocazione europea, in forme assai diverse, meno brillanti ma forse più meditate, che non a Milano. E seppure la presenza determinante della Fiat (che pure, sul piano della produzione industriale, ha svolto e svolge un ruolo unico in Italia nella definizione dei processi lavorativi) non ha mai saputo incidere in termini promozionali sull'immagine apparente della città, la prossimità di un centro relativamente piccolo ma eccezionalmente vivo come Ivrea sul piano dell'organizzazione aziendale e dell'inserimento effettivo della cultura nel mondo del lavoro e della gestione del territorio, permette di presentare il Piemonte, nel segno di tale bipolarità, come espressione emblematica di un ordinamento regionale diverso per un prossimo futuro assetto.

Ed anche sul piano che più da vicino c'interessa esso offre, al di là degli esempi che vi si possono evidenziare — dagli interventi, a Torino, di Nervi e Morandi, di Mollino, Gabetti e Isola, di Astengo, di Renacco e di Passanti; o ad Ivrea, degli stessi Gabetti e Isola, di Gardella, di Figini e Pollini, di Nizzoli e Focchi o di Bernasconi — alternative metodologiche profonde sul modo stesso di guardare alla produzione edilizia come a frutto diretto del mercato del lavoro.

Si pone infatti quale immediata conseguenza della chiave conflittuale in cui deve essere letto il suo più generale sviluppo metropolitano.

Se non vogliamo tuttavia che queste pagine risentano del disorientamento critico che ha investito per buona parte del periodo considerato il dibattito sull'architettura in Italia e di fronte alla contraddizione che mostra il degrado quasi totale del territorio e l'alterazione profonda dell'immagine urbana in un Paese che pure ha realizzato molti fra i migliori edifici contemporanei, i giudizi di valore sulle singole opere di architettura devono probabilmente essere riprese con maggiore attenzione.

Troppo spesso l'eccellenza dei risultati tende a confondere il quadro entro cui esse si collocano ed il loro inserimento armonioso nell'ambiente storico o naturale ne altera le condizioni di lettura; per cui bontà di intenzioni ed effetto conseguito s'identificano erroneamente in termini quasi moralistici mentre « l'orientamento proprio della tradizione cioè la rinuncia ad estendere l'impegno della progettazione oltre la scala del singolo edificio, la tendenza a trattare ogni tema più come occasione isolata che come proposta per il rinnovamento della città » viene assimilato insensibilmente da molti per molto tempo.

Ecco che emergono allora come necessarie l'incidenza dei sistemi tecnologici e costruttivi, le innovate potenzialità strutturali, l'aderenza dei differenti contesti urbani letti correttamente nel loro secolare processo di formazione entro cui debbono inserirsi le nuove espressioni. Ma soprattutto ecco che, al di là dell'espera-

zione individualistica degli indirizzi formali spesso affiorante, a testimoniare le condizioni di solitudine e di incertezza in cui hanno lavorato gli architetti, emerge la consapevolezza comune, diversificata nelle singole esperienze, di quanto sia oggi fondamentale dare risposte a livello di disegno urbano. Ancora più che non il disordine pianificatorio, per carenze o ritardi legislativi o — comunque — di tipo generale, si è fatto drammatico il processo di obsolescenza e di degrado che si è innescato in tutti i centri urbani.

Essi, compresi i più celebri, sono tutti avvolti in una fascia senza forma che ripete — al di là e al di fuori dei singoli valori architettonici che vi si ritrovano sporadicamente — quelle condizioni di disordine e di squalore tipiche delle aggregazioni socialmente immotivate dove non è colta nel tragico influsso la sproporzione esistente fra la scala del processo in atto e la scala dei provvedimenti in grado di fronteggiarlo. La loro dimensione e l'incuria

poi le hanno rese da appendici marginali parte preponderante delle nostre città; ed incombono sulle zone centrali a deformazione e squilibrio di qualsiasi struttura originaria e di ogni logica progettuale.

Ecco perché — a mio avviso — la soluzione per i centri storici trova la sua corretta impostazione solo se inserita nell'intero contesto urbano. Ecco perché, più della pur necessaria pianificazione territoriale urbanistica, diventa urgente che gli architetti si collochino con il loro lavoro alla scala della proposta progettuale in grado di investire nuclei, meglio che non singoli edifici, offrendo interventi globali di zona, sistemi operativi integrati nel contesto di una autentica produzione industriale per l'edilizia; così come nell'arco di questi poco più che trent'anni i migliori hanno suggerito, superando la prospettiva limitativa e popolaristica dei quartieri, in una visione di continuità operativa alle diverse scale, di coerenza organica fra le parti, in un processo di progettazione integrata.

«Le procedure di controllo e la qualificazione delle Imprese negli appalti di progettazione e costruzione» (1).

Scopo del mio intervento è quello di porre in evidenza l'importanza che il controllo di qualità e la qualificazione delle imprese assumono per le costruzioni di edilizia residenziale pubblica negli appalti nei quali vengono adottati i nuovi criteri di aggiudicazione introdotti nel nostro Paese dalla legge 584 del 1977 per l'adeguamento alle direttive comunitarie e, in particolare, negli appalti di progettazione e costruzione previsti dall'articolo 4 della stessa legge.

Il ristretto tempo a mia disposizione e l'esigenza di riservare un adeguato spazio al dibattito non mi consentono di far precedere una illustrazione di questa metodologia di appalto, non da tutti conosciuta, né di effettuare quell'approfondimento che l'ampiezza e la complessità del tema richiederebbero.

Mi limiterò pertanto ad illustrare quelli che ritengo gli aspetti più salienti dell'argomento.

Chi fosse interessato ad una più specifica analisi del tema potrà trovare elementi esaurienti nella mia relazione, allegata agli atti del convegno e nella bibliografia in essa richiamata, oppure chiedere eventuali chiarimenti, in sede di dibattito. Sempre per economia di tempo, eviterò anche di soffermarmi su quanto è già stato detto da chi mi ha preceduto, anche perché altri affronteranno l'argomento, circa l'esigenza che trovi finalmente attuazione il compito che la legge 457 del 1978 ha attribuito al CER di pre-determinare i requisiti di qualità e di costo ai fini dell'abilitazione preventiva di prodotti e materiali, limitandomi a porre in evidenza le conseguenze negative che il ritardo fin qui verificatosi ha determinato.

In materia di appalti di lavori pubblici esistono due distinti modi di affrontare il tema della qualità delle costruzioni e del relativo controllo:

- un modo che si può definire « statico », consistente nell'indicare a priori la qualità richiesta, sia con un approccio oggettuale (cioè descrivendo dettagliatamente l'oggetto dell'appalto e tutti gli elementi che lo compongono), che con approccio prestazionale, (limitandosi cioè a specificare le prestazioni richieste) e nell'aggiudicare il lavoro all'Impresa che ha formulato la più conveniente offerta di prezzo;
- un secondo modo, che definirei « dinamico », che invece, stabilite le prestazioni minime da assicurare, prevede una valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'amministrazione appaltante effettuata con riferimento non soltanto ad un puro e semplice ribasso di prezzo, ma anche ad ulteriori elementi quali il tempo di esecuzione e la migliore qualità offerta: qualità che, a sua volta, va riferita al « costo di utilizzazione », al « rendimento » ed al « valore tecnico dell'opera che i concorrenti si impegnano a fornire », secondo quanto testualmente specificato dall'art. 24, lettera b, della legge 584, che ho richiamato in premessa, in analogia con quanto previsto dall'art. 29 della direttiva comunitaria n. 71/305 del luglio '71: direttiva recepita dal nostro Paese con sei anni di ritardo.

Il modo che ho definito « dinamico » sembra essere attualmente oggetto di particolare interesse, perché suscettibile di favorire processi evolutivi sul piano della produzione e, soprattutto, di valorizzare la capacità tecnica ed organizzativa delle imprese, a tutto vantaggio della qualità del prodotto e quindi della committenza pubblica.

Questo interesse è confermato, d'altronde, dalla Legge 741 del dicembre 1981, che con le disposizioni dell'articolo 10 ha esteso l'adozione del criterio di aggiudicazione sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, cioè quella della richiamata lettera b) dell'articolo 24 della Legge 584 del 1977, anche agli appalti di importo compreso tra i 500 milioni ed il miliardo.

Non è poi un caso che la stessa Legge 741, all'articolo 1, consenta alle Imprese che partecipano ad appalti da aggiudicare ai sensi dell'articolo 24 lettera b) della Legge 584/77 di presentare un proprio programma dei lavori ai fini della determinazione della revisione prezzi, svincolandole dal programma predisposto dall'amministrazione appaltante, onde consentire una autonoma offerta più rispondente alla loro capacità progettuale, tecnica ed organizzativa.

In realtà l'introduzione nel nostro Paese della qualità nella determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza che si disponga ancora di criteri o metodologie ufficiali per la valutazione del rapporto costo-qualità, ha creato e sta creando problemi non indifferenti, provocando l'assunzione di iniziative individuali, da parte degli operatori, che, benché apprezzabili, potrebbero rivelarsi tra loro non congruenti.

Quando si parla di costi occorre anzitutto distinguere se si tratta di « costi di produzione » o di « costi globali » comprensivi, questi ultimi, dei costi di manutenzione e di gestione attualizzati.

Ai « costi globali », ovviamente attengono il « costo di utilizzazione » ed il « rendimento » che figurano nel disposto dell'articolo 24, lettera b), della Legge 584; mentre non altrettanto può dirsi per il « valore tecnico dell'opera », che può considerarsi più legato alla qualità progettuale ed alla qualità esecutiva, realizzabili entrambe anche senza aumento di spesa per effetto, ad esempio, della capacità degli operatori.

Alla luce di queste considerazioni si deve però osservare che i massimali di costo, in base ai quali viene determinato l'importo a base d'asta negli interventi di edilizia residenziale pubblica, sono a tutt'oggi riferiti al solo « costo di produzione » e non al « costo globale »; ragione per cui una Impresa può formulare offerte migliorative sul piano qualitativo, soltanto:

- se il massimale, e quindi il costo a base di gara, è tale da consentire un ribasso d'asta o, in eventuale alternativa, una migliore qualità nei limiti consentiti dalla entità di tale possibile ribasso;
- oppure se l'appalto è comunque di tali caratteristiche da consentire all'Impresa di sfruttare al massimo la propria capacità organizzativa ed i mezzi d'opera di cui dispone e quindi di realizzare economie di spesa che le consentano di offrire miglioramenti qualitativi e minori tempi di esecuzione. Questa circostanza si verifica in particolare per « gli appalti di progettazione e costruzione » introdotti, come già detto, dall'articolo 4 della Legge 584.

Si tratta, come noto, di appalti indetti sulla base di una documentazione analoga, anche se meno vincolante, a quella di un appalto-concorso, dal quale però sostanzialmente differiscono soprattutto per il fatto che l'Impresa ammessa a partecipare non presenta un progetto, ma soltanto un'offerta relativa al prezzo ed al tempo di esecuzione nonché alla qualità di un gruppo di pre-determinati materiali o componenti, i cui criteri di valutazione sono specificati nella lettera di gara: alla progettazione provvede, sotto il controllo e con la collaborazione del Committente, soltanto l'Impresa aggiudicataria, nel rispetto delle indicazioni contrattuali.

Le incongruenze tra massimali di costo ed offerta di qualità poste in evidenza e l'assenza di qualsiasi direttiva circa i controlli di qualità e circa le procedure da eseguire per l'espletamento e l'aggiudicazione, non hanno comunque impedito un loro decollo per l'iniziativa di alcuni Istituti Case Popolari, in particolare quello romano, già fin dal 1978, per l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica finanziati con le Leggi 513 del 1977 e 457 del 1978.

Si è così andata consolidando una prassi operativa, che, alla prova dei fatti, si è rivelata indubbiamente positiva per la completezza della documentazione e per la concretezza che l'ha caratterizzata.

Ma l'aspetto più interessante, che va sottolineato, è costituito dalla constatazione che anche, a livello di operatori pubblici si è avvertita l'esigenza di superare il tradizionale rapporto di subordinazione in cui in passato, salvo rare eccezioni, è stata relegata

(1) Testo presentato al III Colloquio europeo sul controllo di qualità nelle costruzioni, Torino, Unione Industriale, 14 - 17 aprile 1982, organizzato per iniziativa dell'ANCE.

l'Impresa e si è manifestata la disponibilità per un rapporto di collaborazione finalizzato ad esaltare più il perseguimento dell'obiettivo di una superiore qualità delle costruzioni che non la riaffermazione di una propria esclusiva competenza.

Quali sono in realtà i vantaggi offerti da questa modalità di appalto?

- l'anticipazione del momento dell'appalto rispetto alle procedure tradizionali;
- la possibilità di consegna all'Impresa delle aree edificatorie subito dopo l'aggiudicazione e lo svolgimento, in parallelo con l'attività di progettazione, di tutte le operazioni preliminari, quali: bonifica dell'area, studio geognostico, attrezzatura ed allacciamento del cantiere, approvvigionamento ed installazione dei necessari mezzi d'opera, approntamento dei calcoli, predisposizione dei piani di sterro ecc., con conseguente possibilità di immediato effettivo inizio dei lavori non appena conseguita la concessione edificatoria;
- la possibilità per la committenza di partecipare alla progettazione per ottenere un prodotto realmente corrispondente alle proprie esigenze e non quello che, come nell'appalto-concorso, più si avvicina a tali esigenze;
- una economia per tutte le Imprese non aggiudicatarie, che non hanno dovuto sostenere le notevoli spese che comporta un appalto-concorso, restando a favore dell'Impresa aggiudicataria il vantaggio connesso alla possibilità di elaborare un progetto che tenga conto della propria organizzazione e delle proprie attrezzature;
- l'eliminazione di quel contenzioso, legato ad inesattezze o dubbie interpretazioni degli elaborati progettuali, frequentemente riscontrabile negli appalti tradizionali;
- la possibilità di contestuale progettazione e coordinata realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

In altri termini: una maggiore qualità complessiva.

Quali, allora, i motivi per cui questa forma di appalto non ha ancora avuto lo sviluppo che era lecito attendersi?

A mio parere si tratta di più cause che hanno negativamente interagito:

- 1) la istintiva diffidenza, sia delle strutture pubbliche che delle Imprese private, ad adottare procedure innovative;
- 2) l'assenza totale di qualsiasi direttiva, chiarimento od incentivo da parte dei competenti organi ministeriali e regionali;
- 3) la conseguente mancanza di sufficienti informazioni e garanzie circa le modalità di svolgimento del nuovo tipo di appalto, in particolare per quanto concerne prequalificazione delle imprese e controllo della qualità delle offerte;
- 4) la difficoltà di determinare, senza le direttive, i chiarimenti e gli incentivi di cui detto in precedenza, un cambiamento della mentalità dei soggetti coinvolti; in particolare:
 - della committenza pubblica, che trova spesso più agevole perpetuare la posizione di subordinazione dell'impresa conseguente ad una restrittiva interpretazione delle norme legislative vigenti, anziché operare quel salto di qualità che potrebbe portarla a stabilire un nuovo rapporto di collaborazione che non esclude, ma anzi esalta, l'impegno dell'Impresa a fornire un prodotto corrispondente alle prestazioni richieste;
 - dell'Impresa, che, sia per la novità del metodo che per le scarse garanzie di continuità, non ha ancora avuto, nella maggioranza dei casi, la possibilità di valutare quale effettivo vantaggio possa derivare da un più organico rapporto con una propria équipe specializzata di progettazione, che sia in grado di tenere in massima considerazione sia gli aspetti tecnico-economici, che la qualità architettonica e funzionale richiesta dal Committente, unica qualità che, legata come è alla capacità professionale, può essere realizzata senza aumento di spesa: ragione per cui troppo spesso la scelta dei progettisti, fatta caso per caso, segue logiche incompatibili con le esigenze sottolineate;
 - la classe professionale, particolarmente restia, nel caso di appalti con progetto-guida, da un lato a produrre una idea progettuale che altri debbono sviluppare e dall'altro a sviluppare sul piano esecutivo un'idea progettuale non propria; nel caso di appalti senza progetto-guida ugualmente contraria, sia per il timore che la mancanza di una valutazione dell'oggetto architettonico ai fini dell'aggiudicazione, come è negli appalti-concorso, possa portare ad una prevalenza delle motivazioni di ordine economico, imposte dall'Impresa, rispetto a quelle di ordine architettonico, sia perché troppo spesso lo svolgimento dell'incarico di progettazione per conto dell'ente attuatore prima di un appalto tradizionale ha consentito la prevalenza di scelte individuali rispetto alle esigenze dello stesso committente e dell'Impresa: il che spiega anche la anacronistica permanente avversione per approcci progettuali che favoriscano la

razionalizzazione del processo costruttivo.

Ulteriori cause sono da ricercare:

- nell'inadeguatezza, come già detto, dei massimali di costo, tanto nella misura che nella loro articolazione;
- nella dimensione inadeguata degli interventi e nella scarsa disponibilità di piccole e medie Imprese a riunirsi in associazioni temporanee per partecipare ad appalti relativi ad interventi aggregati per ambiti comprensoriali (più interventi di piccola dimensione da realizzare in diverse località di un stesso comprensorio riuniti in un unico lotto di appalto, per un recupero dell'economia di scala);
- nell'incertezza circa il rilascio da parte dei Comuni delle concessioni edificatorie entro i 60 giorni prescritti, con conseguenti danni ed apertura di contenzioso tra Committente ed Impresa.

Quali a questo punto, le considerazioni e le proposte.

Una prima considerazione, che attiene all'atteggiamento fin qui assunto dai soggetti interessati, riguarda il fatto che tante diffidenze, tante inerzie e tante remore vanno riviste alla luce di quanto, in netto contrasto con tale atteggiamento, si verifica nel nostro Paese.

In effetti la logica che traspare dai provvedimenti legislativi assunti in quest'ultimo biennio, sembra invece ispirata ad un ancor più ampio coinvolgimento delle Imprese.

Intendo riferirmi al ricorso sempre più frequente allo strumento della « concessione », come previsto, ad esempio, dalla Legge n. 25 del febbraio 1980 per il finanziamento dei programmi comunali, dalla legge n. 219 del maggio 1981 per la ricostruzione delle zone terremotate e dalla recente legge n. 94 del marzo 1982 riguardante il rifinanziamento degli interventi di edilizia residenziale pubblica, lo snellimento delle procedure e la graduazione degli sfratti: « concessione » che ha per oggetto non solo l'esecuzione dell'opera, ma anche il trasferimento all'Impresa di altre funzioni proprie del Concedente, quali ad esempio l'espletamento di indagini preliminari, l'esproprio, la pianificazione urbanistica esecutiva, la progettazione e la direzione dei lavori e che pertanto costituisce un superamento della « concessione di sola costruzione », che la legge 584 del 1977 ha equiparato all'appalto.

È indubbio che, a fronte di un quadro legislativo obsoleto, quale è quello di cui si dispone nel nostro Paese per la gestione delle opere pubbliche (legge fondamentale sui LL.PP. del 1865, norme sulla progettazione e regolamento per direzione, contabilità e collaudo del 1895, capitolato generale d'appalto del 1962) fondato sullo svolgimento « in serie » delle varie fasi del processo attuativo, con il conseguente abnorme allungamento dei tempi d'attuazione per il sommarsi dei vari ritardi attribuiti ai diversi soggetti, si è sempre più fatta strada l'esigenza di adozione di nuove forme di affidamento che consentano la riduzione dei tempi di attuazione ed il contenimento dei costi attraverso una razionalizzazione delle procedure e delle scelte tecnologiche e produttive: razionalizzazione che postula lo svolgimento « in parallelo » delle varie fasi del processo attuativo.

L'appalto di « progettazione e costruzione » introdotto dalla legge 584, ove adottato sistematicamente su scala più ampia, avrebbe potuto costituire, e può tuttora costituire, una alternativa al sistema della « concessione », il quale, pur trovando la sua giustificazione e la sua validità in situazioni eccezionali, non può costituire una procedura permanente per la pubblica amministrazione.

È in questo senso che va affrontato e modificato l'atteggiamento di diffidenza, o comunque di scarso interesse, fin qui manifestato dai soggetti attuatori ed in particolare:

- dagli operatori pubblici, che o non hanno neppure tentato il salto di qualità che l'adozione dell'appalto di progettazione e costruzione può comportare, o, a fronte delle inevitabili difficoltà iniziali, hanno preferito ripiegare su procedure tradizionali che, per le ragioni in precedenza espresse, hanno fatto il loro tempo e creato il presupposto per l'introduzione di procedure straordinarie;
- dalle imprese, che forse, con le dovute eccezioni, non hanno sufficientemente valutato né i benefici che possono derivare da una progettazione che tenga conto della loro capacità tecnica e delle tecnologie più idonee in rapporto alla loro organizzazione od alla loro possibilità di riunirsi in associazione temporanee, né le conseguenze negative del loro scarso interesse nei riguardi di un approccio così diverso da quelli tradizionali.

Ma soprattutto è indispensabile che gli organi centrali e regionali, cui compete promuovere, come già detto, l'abilitazione preventiva di prodotti e materiali e determinare « le norme tecniche essenziali per la realizzazione di esigenze unitarie di ordine tecnologico e produttivo », provvedano ad emanare con ogni sollecitudine le opportune direttive, prendendo lo spunto dalle numerose esperienze delle quali è ormai possibile disporre.

Gli aspetti da chiarire, già evidenziati nel corso della mia esposizione, possono essere così riepilogati:

- 1) revisione dei criteri per la determinazione dei massimali di costo;
- 2) direttive unitarie per la prequalificazione delle Imprese;
- 3) composizione delle commissioni per la prequalificazione delle Imprese e per la valutazione delle offerte-qualità e delle offerte anomale;
- 4) criteri per la compilazione delle schede relative alle offerte-qualità e per la valutazione della situazione soggettiva dell'Impresa, con particolare riferimento alla sua capacità progettuale ed attuativa;
- 5) criteri per la valutazione del minore tempo offerto e delle conseguenze sulla revisione dei prezzi del programma esecutivo dei lavori presentato dall'Impresa concorrente a norma del 2° comma dell'articolo 1 della legge 741 del dicembre 1981;
- 6) criteri per la valutazione di offerte anomale, non solo di prezzo, ma anche di tempo;
- 7) costituzione della giuria di gara e modalità di svolgimento della gara stessa;
- 8) direttive circa modalità di inserimento nelle lettere di gara della possibilità di presentare offerte in aumento, previste dall'articolo 9 della legge 741/81, nonché della possibilità di corresponsione dei premi di incentivazione previsti dall'articolo 12 della stessa legge 741;
- 9) direttive ai Comuni per una loro partecipazione alla predisposizione ed attuazione degli appalti di progettazione e costruzione, ai fini di una tempestiva approvazione dei progetti — guida o degli schemi planivolumetrici da porre a base di gara e di tempestivo rilascio delle concessioni edificatorie, in relazione alle conseguenze economiche di eventuali ritardi: partecipazione che, d'altra parte, è indispensabile anche per la definizione contestuale di tutte le opere di urbanizzazione e della verifica di una auspicabile realizzazione contestuale da parte della stessa Impresa.

Nel concludere il mio intervento, che ho cercato di contenere nei limiti di tempo che mi ero proposto, desidero confermare che l'ISPREDIL, Istituto Promozionale per l'Edilizia, per suo fine istituzionale particolarmente impegnato nella promozione e nello sviluppo di iniziative finalizzate al miglioramento della qualità delle costruzioni, è disponibile per ogni forma di collaborazione con i competenti organi centrali, regionali o locali.

Questa relazione vuole costituire un contributo ed una testimonianza di tale impegno e tale disponibilità è l'occasione per sottoporre al dibattito le considerazioni espresse.

MODALITÀ DI ESPLETAMENTO DEGLI APPALTI DI PROGETTAZIONE E COSTRUZIONE.

La prequalificazione delle Imprese da invitare, che costituisce un adempimento di fondamentale importanza, avviene attraverso la pubblicazione di apposito bando sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica e su due dei principali quotidiani a diffusione nazionale, secondo quanto prescritto dagli articoli 9 e 12 della Legge 584.

L'esame delle domande, presentate entro i termini e con le modalità stabilite dal bando, viene effettuato da apposita Commissione, la cui composizione, in assenza di direttive unitarie, è stata finora autonomamente stabilita dall'Ente appaltante. Va sottolineato come innovativo il fatto che, tra i documenti richiesti alle Imprese, figurino quelli relativi alla sua capacità progettuale ed alla sua capacità attuativa, dimostrabili, ad esempio, attraverso la documentazione di precedenti analoghe esperienze nel quadro dell'edilizia residenziale e del loro esito positivo, od anche attraverso la idoneità conseguita in appalti-concorso, in concorsi per modelli o per sistemi a repertorio.

La documentazione posta a disposizione delle Imprese prequalificate, invitate con apposita lettera è costituita:

- da un progetto-guida o, in sua assenza, da tutte le necessarie precisazioni planivolumetriche nonché di ordine quantitativo, tipologico e qualitativo degli alloggi da realizzare, così come avviene per gli appalti-concorso;
- da uno schema di contratto con indicazione degli importi forfettari ed a misura posti a base di asta, dei criteri di valutazione delle opere, delle modalità di pagamento ecc.
- dal capitolato speciale d'appalto riguardante sia la progettazione che la costruzione;
- da direttive ed indirizzi per la progettazione;

- da un elenco dei prezzi unitari per le opere da valutare a misura;
- da uno schema di programma esecutivo dei lavori, da compilare a cura dell'Impresa offerente.

I criteri per l'aggiudicazione sono quelli specificati alla lettera b) dell'articolo 24 della legge 584, che attengono:

- al prezzo, valutato come ribasso percentuale sull'importo a base di gara;
- al tempo, valutato come miglioramento virtuale del ribasso d'asta in ragione di una misura predeterminata (mediamente 0,030%) per ogni giorno lavorativo in meno offerto rispetto ai termini massimi contrattuali;
- alla qualità, valutata con riferimento sia alla situazione soggettiva dell'Impresa (capacità progettuale, organizzativa, tecnica e finanziaria), sia alle offerte da essa Impresa presentate in relazione ad un gruppo predefinito di materiali o componenti, per ciascuno dei quali vengono già indicati in sede di gara, (ad esempio, in apposite schede), criteri di valutazione e punteggi attribuibili quali ulteriori miglioramenti virtuali del ribasso d'asta.

Ad evitare offerte di ribasso anormalmente basse, che impedirebbero di rendere competitive offerte di minore tempo e maggiore qualità, ci si è avvalsi proprio di quanto disposto dallo stesso articolo 24 della legge 584, 3° comma, esplicitando a priori alle Imprese, nella lettera d'invito alla gara, il limite di ribasso al di sopra del quale l'offerta sarebbe stata ritenuta anomala (ad esempio al di sopra della media delle offerte valide ricevute di un determinato numero di punti: mediamente $2 \div 3\%$) ed eventualmente esclusa se non ritenuta valida la giustificazione presentata.

La procedura di gara comporta lo svolgimento di tre fasi distinte:

- una prima fase in cui la giuria di gara, in pubblica seduta, esamina la regolarità della documentazione e delle offerte presentata e trasmette le schede dell'offerta qualità ad apposita commissione giudicatrice; in questa fase vengono individuate eventuali offerte anomale e formalmente richieste le giustificazioni all'Impresa;
- una seconda fase della durata di tre o più giorni a seconda del numero e della complessità delle offerte, in cui la commissione giudicatrice effettua le valutazioni sia sulle offerte presentate che sulle giustificazioni addotte per eventuali offerte anomale;
- una terza fase in cui la giuria di gara, nuovamente in pubblica seduta, esclude le eventuali offerte ritenute anomale, somma i punteggi attribuiti dalla commissione per la qualità ai ribassi afferenti al prezzo ed al minor tempo e procede all'aggiudicazione provvisoria a favore dell'Impresa che ha totalizzato il maggiore punteggio.

L'organo deliberante dell'Ente Committente procede quindi alla aggiudicazione condizionata, che diviene definitiva dopo che l'Impresa aggiudicataria ha presentato la documentazione prescritta dall'art. 19 della legge 584.

BIBLIOGRAFIA

- M. Mazzone, C. Loria, *Le gare di appalto secondo la legge 8 agosto 1977, n. 584*, Iandi Sapi Editori, marzo 1980.
- Avv. F. Titomanlio, *Saggio su collaborazione tra progettisti ed appaltatori di E.R.P.*, pubblicato su « Archivio giuridico delle opere pubbliche, 1979 » anno V, n. 1, maggio 1980.
- Atti del Convegno promosso dall'Università di Salerno — Dicembre 1978.
- Atti del Seminario ANIACAP, Sorrento, 8-9 maggio 1980, sul tema « Appalti di opere pubbliche, con riferimento alla legge 8 agosto 1977 n. 584 ».
- Atti del Convegno CIE/ANCE al SAIE di Bologna del 1980
- Consorzio Regionale fra gli IACP del Friuli Venezia Giulia; i capitolati prestazionali ed i nuovi modelli di committenza; L. Petrangeli P.: « Gli appalti di progettazione e costruzione nella edilizia residenziale pubblica », Quaderno n. 3, giugno 1981.
- Rivista « Modulo », n. 9, pagg. 1131 ÷ 1138, settembre 1981.

Direttore responsabile: **MARIO FEDERICO ROGGERO**

Autorizzazione Tribunale di Torino, n. 41 del 19 Giugno 1948

Spedizione in abbonamento postale GR III/70 - Mensile

STAMPERIA ARTISTICA NAZIONALE - CORSO SIRACUSA, 37 - TORINO