

# URBANISTICA INFORMAZIONI

# 39

RIVISTA BIMESTRALE DELL'INU  
ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA  
ANNO VII - MAGGIO-GIUGNO 1978  
L. 1.700  
SPEDIZ. ABBON. POSTALE GRUPPO IV

- CONSUNTIVO SULLA BUCALOSSI
- NUOVO IL TITOLO IV DDL 1000
- REGIONI, COMUNI E PPA
- IN PERICOLO GLI USI CIVICI?

## DOSSIER

- I MECCANISMI DI FINANZIAMENTO PER L'EDILIZIA

## IL RECUPERO DELLE ISTITUZIONI ESISTENTI

*Che il recupero del patrimonio edilizio esistente debba costituire un elemento essenziale della politica abitativa, è ormai da tutti condiviso. Tant'è che se ne sta occupando il Parlamento (titolo IV del piano decennale in discussione). Certamente non basta una legge: ce n'est que un debut.*

*Eppure, soltanto pochi anni fa, scetticismo, indifferenza ed anche severe accuse di massimalismo incontrava chi (come l'Inu o questa rivista) denunciava lo spreco edilizio, i fabbisogni gonfiati, il fatto che «più case si fanno più ce ne vogliono». D'altra parte, è funzione propria di un istituto di cultura quella di sollecitare il dibattito e di orientarlo su quelle analisi e su quei problemi che nelle sedi ufficiali della politica e dei pubblici poteri sono ignorati o trascurati.*

*E' per questo che vorremmo qui proporre un'estensione dell'esigenza del recupero, dalla questione edilizia a quella istituzionale. Non ci sembra un parallelo eretico; ci sembra anzi che siano molteplici gli elementi di simmetria e di equivalenza. In effetti, non è stato un caso se proprio quando trionfavano le prospettive di uno sviluppo smisurato dell'attività edilizia e della megalomania urbanistica si affermava anche l'interesse per quella specie di disciplina che, con espressione atroce, è stata chiamata l'«ingegneria istituzionale».*



manda sociale di abitazioni sia in termini quantitativi che qualitativi. Rileva come la costruzione di case non operi che assai parzialmente a ridurre il fabbisogno, propone l'intervento *indiretto* dell'operatore pubblico per modificare attraverso misure di natura fiscale e contrattuale l'attuale uso del patrimonio edilizio esistente, propone altresì che l'intervento pubblico *diretto* rovesci il rapporto attuale tra finanziamenti per la nuova edilizia e per l'esistente ed operi nella direzione del risanamento «leggero» e che l'intervento *privato*, diretto, sull'usato sia obbligatoriamente convenzionato e favorito rispetto a quello di nuova edificazione.

La seconda «filosofia» individuata intende «conseguire risultati consistenti nell'opera di recupero delle abitazioni più degradate, in gran parte ubicate all'interno dei centri storici». Costatato il degrado edilizio e la possibilità di un recupero funzionale di aree centrali urbane e di servizi, propone di agire sul patrimonio edilizio attraverso «strumenti urbanistici adeguati alla complessità delle situazioni urbane e sociali» e finanziamenti pubblici, anche marginali, ma tali da finanziare i piani di intervento predisposti.

Il secondo punto, la formulazione del progetto, propone una razionalizzazione legislativa: la formazione di due testi unici, casa ed urbanistica.

Per la casa si ipotizza un unico strumento normativo che raccordi «le norme relative all'uso, all'intervento e alla gestione sia delle abitazioni esistenti che di quelle da realizzare, sia pubbliche che private». In particolare per il *patrimonio residenziale pubblico*: gestione Iacp dell'intero patrimonio residenziale, canoni d'affitto intorno al 10% del reddito, rapporto d'uso (mq/ab) prefissato, acquisizione di nuovo patrimonio residenziale pubblico attraverso la predisposizione di Ppa comprensoriali in merito sia al recupero dell'esistente, sia alla gestione complessiva; per il *patrimonio residenziale privato*: una riforma che disciplini i canoni sulla base certa di un controllo della domanda e dell'offerta, attuato attraverso l'istituzione di un'anagrafe degli alloggi, la tassazione del sottoutilizzo, l'obbligo d'uso e di manutenzione, la prelazione dell'ente pubblico in caso di vendita dell'immobile e la facoltà d'intervento in caso di frazionamenti. Per la casa si propone inoltre una programmazione globale dell'intervento pubblico e privato, sul nuovo e sull'usato, che, privilegiando i fabbisogni sociali, ottimizzi le risorse disponibili.

Per l'urbanistica, accanto all'indicazione di riforma dell'ente locale, attraverso la costituzione dell'ente intermedio (comprensorio, ente elettivo di secondo grado, con ruolo programmatico e gestionale) vi è quella della semplificazione della strumentazione, della gestione e delle procedure previste dalla legge urbanistica del 1942, dalla legge ponte del 1967, dalla legge 10 del 1977, ecc.

Per gli strumenti urbanistici, infine, si propone l'unificazione in quattro tipi di piano: 1) *regionale*, che assorbe i piani settoriali di competenza regionale, in gran parte normativo, aggiornato con scadenza triennale; 2) *comprensoriale*, che assorbe i piani territoriali, intercomunali, delle comunità montane, i piani regolatori generali, i piani di fabbricazione, i piani di zona ex-167, comprende un piano quadro per i centri storici, i piani di assetto agricolo, i piani di settore, nonché l'indicazione delle zone soggette a piani attuativi; 3) *metropolitano*, analogo al precedente, ma riferito alla diversa problematica e alla disciplina giuridica speciale delle aree metropolitane, quindi diversificato per norme e forme di gestione; 4) *attuativo*, che assorbe i piani particolareggiati esecutivi, i piani di lottizzazione, i piani di zona ex-legge 167, per residenze e servizi, di recupero o di nuova urbanizzazione, e può essere unificato con il programma poliennale d'attuazione.

La proposta non ha prodotto, al convegno, un dibattito esaltante. Le assenze pesano, in particolare quella dei partiti. Tra gli interventi (sindacato, Lega delle cooperative, Lega per le autonomie e poteri locali, Anci, Sunia, Inu, Italia Nostra), prevale l'orientamento ad esporre posizioni già note, o «di parte» anziché tentare un approfondimento dei temi posti dal convegno. Così il dibattito tende a radicalizzarsi su al-

cune logore *querelles*: equo canone sì-no, restauro leggero-restauro pesante, leggi buone-leggi cattive. Emergono elementi di dissenso e di critica alle posizioni Ancsa, giudicate, più o meno apertamente, massimaliste, astratte, scarsamente praticabili, mentre con insistenza compare la preoccupazione degli amministratori relativa alle «quotidiane» difficoltà di governo.

Il documento conclusivo del convegno, prendendo atto della ridotta partecipazione, delle riserve e delle critiche espresse, ricorda le difficoltà ed ostilità incontrate a suo tempo dal documento di Bergamo, divenuto in seguito punto di riferimento culturale della politica del riuso, e ribadisce alcune indicazioni emergenti dall'analisi Ancsa.

Modifica strutturale della legge per l'equo canone, riequilibrio nell'uso del patrimonio edilizio, ottimizzazione del rendimento dell'intervento pubblico sull'edilizia residenziale, prevalenza del restauro leggero su quello pesante, ristrutturazione globale della strumentazione urbanistica, individuazione di un nuovo livello di «governo intermedio» nella pianificazione e gestione del territorio, sono i punti che l'Ancsa intende sottolineare ed affidare al dibattito pubblico, il più esteso possibile, articolato non tanto sull'aspetto tecnico, quanto sul significato politico delle proposte con il compito di operare nel merito una scelta. (Edgarda Feletti)

## LA CRESCITA DEI COMITATI ROMANI QUARTIERI IN LOTTA PER I RISANAMENTI IACP

Il dibattito sul recupero-riuso ha spostato notevolmente l'attenzione dalla questione del restauro dei centri storici a quella, più generale, di interventi tesi ad eliminare il degrado presente in forma più vasta, anche se forse meno vistosa, in tutto il patrimonio edilizio.

All'interno di questa problematica (oltre alla riutilizzazione del patrimonio degradato abbandonato, all'eliminazione dei fenomeni di sottoutilizzo, alla restituzione ai fini residenziali di quella parte di dilizia attualmente utilizzata in maniera difforme), non riesce però ancora a trovare un'adeguata collocazione e un giusto spazio il patrimonio residenziale pubblico, e in particolare quello degli Iacp. Tale patrimonio, oltre a versare spesso in uno stato di degrado generalizzato per la totale assenza di manutenzione nel corso degli anni, si trova in uno stato di sovrautilizzazione, dovuto essenzialmente ai vincoli

dimensionali imposti dalla normativa in base alla quale è stato realizzato, che ha portato alla costruzione di alloggi molto piccoli.

Infatti nell'anteguerra il testo unico del 1938 imponeva, riprendendo norme già contenute nel R.D. 386/1926, che tutti gli alloggi di edilizia popolare avessero al massimo tre vani utili (contemporaneamente gli alloggi di edilizia economica, realizzati sempre con il contributo dello Stato, potevano avere fino a 10 stanze); mentre nel dopoguerra il completamento degli insediamenti popolari è stato eseguito in genere con gli interventi previsti dalla legge 640 (il piano Romita del 1954 per l'eliminazione degli alloggi malsani) che prescriveva che le abitazioni fossero composte di «due o tre vani utili, e in casi eccezionali quattro». Ciò ha portato ad avere un patrimonio residenziale pubblico notevolmente sottodimensionato ri-



## LA SPEZIA FA ORDINE NELLE CASE COMUNALI

Il Comune di La Spezia è proprietario di un considerevole patrimonio residenziale pari ad oltre mille abitazioni. Per tale patrimonio edilizio, localizzato nel centro storico della città, il Consiglio comunale ha deliberato l'applicazione delle nuove disposizioni di legge in materia di locazione delle case comunali e discusso il progetto di risanamento del patrimonio già approvato dallo Iacp.

Per il finanziamento delle opere di manutenzione straordinaria e ristrutturazione si prevede di fare fronte con uno stanziamento di mezzo miliardo e con proventi derivanti dagli adeguamenti dei canoni pari a 167 milioni annui. Il progetto prevede ristrutturazioni tese ad un utilizzo massimo del patrimonio e quindi ad eventuali riduzioni del taglio degli alloggi ed alla realizzazione di mini alloggi per i nuclei familiari ridotti e in particolare per quelli anziani. Si prevede inoltre che il risanamento, pur elevando titoli di abitabilità, non assuma parametri di intervento pesanti (demolizione e ricostruzione) ma tenti la via dell'intervento leggero (massima utilizzazione delle strutture esistenti).

Altro punto di interesse è da un lato la previsione di sfratto per le famiglie proprietarie di altre abitazioni dall'altro l'uso sociale dei proventi dei canoni d'affitto. (L.L.)

## PARTITI GLI APPALTI PER I RESTAURI A GENOVA

Mantenendo fede agli impegni assunti, il Comune di Genova ha iniziato gli appalti per gli interventi di risanamento previsti dal piano particolareggiato di una zona del centro storico (*Urbanistica Informazioni* n. 35/36). Il primo lotto, quello appaltato alla fine di aprile, prevede una spesa di due miliardi e duecento milioni.

Ai finanziamenti iniziali di quattro miliardi e mezzo si è stabilito di aggiungere un miliardo e mezzo da parte del Comune e un miliardo da parte dello Iacp. L'investimento complessivo, che ricopre un'area più ampia di quella precedentemente prevista, risulta così di sette miliardi e permetterà di risanare « radicalmente » 700 vani. L'intervento di Salita Prione e via del Colle è stato interamente progettato dagli uffici tecnici del Comune.

I termini finanziari dell'operazione « 10 milioni a vano » fanno intendere da un lato una estrema precarietà statica e un profondo degrado degli edifici, dall'altro l'adozione di criteri di intervento di tipo pesante, forse troppo. (L.L.)

spetto ai bisogni delle famiglie che lo occupano, creando così un generale stato di sovraffollamento, ulteriormente aggravato dalle coabitazioni imposte dalla forte domanda ancora inevasa.

Il degrado dovuto all'assenza di manutenzione sommato al degrado connesso al sovrautilizzo, porta alla necessità di dover intervenire in maniera massiccia, e con interventi che vanno dal risanamento igienico alla ristrutturazione degli alloggi con possibilità di rifusione e accorpamento di vani. Quest'ultimo tipo di intervento, in partico-

lare, crea una casistica nuova all'interno delle problematiche del recupero-riuso, perché prevedendo l'eliminazione di alloggi per poterne recuperare i vani - da accorpate ad altri alloggi - pone il problema di espellere abitanti a cui trovare una diversa sistemazione.

Queste operazioni, rese possibili dalla 865/71 e dalla 166/75 e riconfermate dalla 513/77, hanno trovato applicazione già da parte di alcuni Iacp, soprattutto dell'Emilia Romagna; mentre altri Iacp, tra cui quello di Roma, hanno limitato l'intervento al risanamento igienico

### Patrimonio residenziale pubblico a Roma

Tipo di realizzazione	Alloggi (1)	Vani contabili (2)	Dotazione vani/all. (3)	Alloggi teorici (4)	Differenza alloggi (5)
Iacp - economiche	1.047	5.735	5,47	1.030	- 17
Iacp - pop. centrali	14.212	53.096	3,73	9.642	- 4.570
Iacp - pop. periferiche	13.451	55.476	4,12	9.953	- 3.498
Erariali (legge 261)	2.520	10.886	4,31	1.978	- 542
Per profughi (legge 137)	890	2.847	3,19	517	- 373
Antimialsane (legge 640)	5.360	24.124	4,50	4.383	- 977
Ina-casa/Gescal	1.273	6.950	5,45	1.242	- 31
Incis	9.495	53.570	5,64	9.147	- 348
Iscs	242	1.384	5,71	238	- 4
Enti minori	113	559	4,95	102	- 11
Case comunali	200	1.128	5,64	200	-
<b>Totale</b>	<b>48.803</b>	<b>215.755</b>	<b>(4,42)</b>	<b>38.432</b>	<b>- 10.371</b>

e all'adeguamento degli impianti tecnologici. A Roma, in particolare, il problema del recupero-riuso del patrimonio residenziale pubblico si presenta di una estrema gravità, essendo stato già calcolato (cfr; Un'ipotesi politica per il patrimonio edilizio pubblico, in *L'altra Roma* n. 5 e n. 6-7/1976 che qualora si procedesse alla ristrutturazione, oltre diecimila alloggi (pari ad oltre il 20% del patrimonio totale) dovrebbero essere eliminati per consentire, con il riutilizzo dei relativi vani, il riequilibrio della dimensione e dei tagli tipologici.

Sarebbe questa una scelta egualitaria profondamente innovatrice ed oggi decisamente controcorrente rispetto alla concezione, largamente diffusa, che considera l'inquilino delle case popolari non il fruitore di un servizio pubblico, che va migliorato ed adeguato, ma un privilegiato.

Contro questa concezione e a favore di interventi generalizzati di risanamento e ristrutturazione dei quartieri popolari, si sta muovendo invece oggi, a Roma, la forza dell'inquilinato organizzato nei Comitati di quartiere e inquilini di Primavalle, Donna Olimpia, Testaccio, Alberone-Ponte Lungo, Orti D'Alibert, Monte Sacro, Ostiense, Garbatella, San Saba, Trullo e Miani; coagulati in origine intorno al problema del canone sociale.

La stessa 513 dell'agosto 1977 ha in-

fatti introdotto una nuova quota minima del canone provvisorio di affitto per le case popolari, in attesa del canone sociale previsto dalla « riforma della casa » e non ancora applicato, specificando che parte dei maggiori introiti avrebbe dovuto essere utilizzata per lavori di manutenzione e risanamento. La polemica sul canone fra Iacp di Roma e inquilinato si è sviluppata immediatamente intorno alla determinazione della quota servizi, intendendo l'ente per servizi quelli effettivamente erogati (illuminazione, pulizie, custodia, ecc.) e l'inquilinato quell'insieme di condizioni che consentono il pieno godimento del servizio casa, che vanno quindi dalle caratteristiche dell'alloggio e del suo utilizzo, fino allo stato generale del quartiere.

Per questo la vertenza sul canone di affitto, attestata oggi sul pagamento al livello più basso della quota servizi per quegli alloggi degradati situati in quartieri in condizioni urbanistiche insoddisfacenti, non è altro che un momento di passaggio per l'applicazione sotto controllo dal basso del canone sociale; per cui il risanamento dei quartieri popolari e la ristrutturazione del patrimonio residenziale viene rivendicata come premessa indispensabile per costituire quella omogeneità di fruizione del servizio casa, che consenta la definizione e l'applicazione del canone sociale su base paritetica ed egualitaria. (R.G.)