

LA LEGGE SULLA CASA

Situazione del patrimonio edilizio nazionale.

1. La legge sulla casa (1) prevede un programma finanziario che ammonta a 2.500 miliardi di lire da spendere in tre anni per costruire 250 mila nuove abitazioni di tipo economico-popolare, cioè circa 85 mila abitazioni in ciascuno dei tre anni.

Premesso che la legge non si propone di realizzare « la riforma » della politica edilizia ed è invece sostanzialmente intesa come avvio di interventi per ridurre nel settore abitativo gli squilibri oramai cronici tra domanda ed offerta, non appare superfluo uno sguardo alle caratteristiche del patrimonio edilizio nazionale.

(1) Legge 22 ottobre 1971, n. 865, « Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata » (cfr. *Gazzetta Ufficiale*, n. 276, 30 ottobre 1971).

La legge, al titolo primo — in otto articoli — stabilisce la prassi per i programmi ed il coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica (nell'art. 8 le premesse d'avvio all'« equo canone di locazione »); il titolo secondo — articoli 9-25 — fissa le norme della espropriazione per pubblica utilità; il titolo terzo — articoli 26-47 — modifica ed integra le leggi n. 1150, n. 167, n. 847 per quanto attiene ai piani di edilizia economica e popolare ed i mutui a Comuni e consorzi di Comuni per l'attuazione dei piani stessi; il titolo quarto — articoli 48-71 — contiene previsioni dei programmi pubblici di edilizia residenziale per il triennio 1971-73 e per la loro attuazione sotto la vigilanza degli Istituti Autonomi Case Popolari da ristrutturare; il titolo quinto, infine, — articoli 72-76 — reca norme per l'edilizia agevolata e convenzionata e per le agevolazioni fiscali a favore dell'edilizia economica e popolare.

Vale la pena ripercorrere sinteticamente le fortunate vicende parlamentari attraverso le quali la legge sulla casa è giunta, tre mesi fa, all'approvazione.

Il problema della casa per i lavoratori e per i meno abbienti, che grava pesantemente sulla vita sociale italiana, fu drasticamente riproposto all'attenzione del Paese dallo sciopero generale del 19 novembre 1969. Successivamente i Sindacati espressero (23-9-1970) un loro *Documento Unitario* che sollecitava determinate scelte (nuovo regime dei suoli, controllo democratico dell'elaborazione dei piani, unificazione degli Enti per l'edilizia, ecc.); seguì ad esso (2-10-1970) un *Documento Congiunto Governo-Sindacati* (cfr. G. ALESSANDRI, *La Gescal*, in *Aggiornamenti Sociali*, [settembre-ottobre] 1970, pp. 597-604). Il *Disegno di legge 11 marzo 1971, n. 3199* presentato alla Camera dei deputati, sembrava recepire il concetto di casa come « servizio sociale » e ribadiva — come specificato nella relazione introduttiva — la imprescindibilità di integrazione casa-servizi, l'« equo canone, il potenziamento e la stabilizzazione dell'intervento pubblico nel settore casa, la riorganizzazione e concentramento

Il Credito Fondiario (2) ha pubblicato nel 1971 i risultati di una sua indagine condotta in 15 importanti città italiane intesa appunto alla rilevazione delle caratteristiche strutturali e congiunturali del patrimonio edilizio. Si è fatto ricorso, per ogni città, alle inchieste su campione ed il grado di approssimazione che fatalmente comporta tale tipo di inchiesta appare nei risultati non del tutto convincenti della indagine. Le città scelte sono: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Ancona, Roma, Napoli, Pescara, Bari, Taranto, Palermo, Catania, Cagliari. In esse risiedono, in totale, 11 milioni 240 mila abitanti, un quinto, cioè, della popolazione italiana.

Le città sono state scelte tra le maggiori, in base al numero di abitanti (Torino, Milano, Roma, Napoli con più di un milione di abitanti, altre con più di centomila abitanti e così via), e « teatro di una buona parte dell'attività edilizia » in modo da costituire un campione significativo.

Per quanto riguarda le **caratteristiche strutturali** che qualificano l'intero patrimonio edilizio, attribuita un'età convenzionale di 100 anni agli edifici costruiti anteriormente alla prima guerra mondiale, risulterebbe di tale età il 30% del patrimonio edilizio delle 15 città; il 21% sarebbe del trentennio 1916-45, il 19% del decennio successivo, il 21% del decennio 1956-65 (ed è l'aliquota più rilevante); dopo il 1965 gli edifici costruiti ammonterebbero al 7%. **L'età media degli edifici** nelle singole città viene scalata dai 65 anni convenzionali di Genova, ai 58 di Firenze, ai 53 di Napoli, ai 48 di Venezia e Milano, ai 32-33 di Cagliari, Roma, Torino, ai 28 di Pescara (la più giovane!).

Lo **stato di conservazione globale** risulta: per il 5% nuovo, 8% ottimo, 36% buono, 24,8% mediocre, 15,6% cattivo, 10,6% pessimo; la

degli Enti operanti nel settore medesimo, lo svincolo del diritto di edificare dal diritto di proprietà del suolo e la competenza regionale (a norma di Costituzione) in materia di urbanistica ed edilizia; il DDL fu approvato il 26 maggio 1971, con emendamenti e dopo stralcio di alcune norme congiunturali da esaminare ed approvare a parte con procedura d'urgenza, con 198 voti a favore, 121 contrari e 154 astenuti (erano assenti 157 deputati). La successiva discussione al Senato si concluse il 7 agosto 1971, e la legge, parzialmente modificata, ebbe a favore i voti della DC, del PSI, del PSDI, del PRI; contrari i voti della sinistra indipendente, del PSIUP, del PCI, del PLI, del MSI. Tornato alla Camera, il DDL subì ancora modifiche e, approvato il 14 ottobre 1971 con 234 voti favorevoli, 88 contrari e 140 astenuti (i comunisti), fu rispedito al Senato che, con procedura d'urgenza, lo approvò il 21 ottobre 1971 con i voti favorevoli della maggioranza di centro-sinistra, i voti contrari delle destre e dei social-proletari e l'astensione dei comunisti e degli indipendenti di sinistra.

L'astensione dei comunisti è apparsa determinante per la approvazione della legge, tenuto conto delle defezioni di rilievo che si verificarono tra i membri della maggioranza governativa.

Va da sé che il ritardo della contrastata risposta legislativa e l'attuale più grave ritardo nell'applicazione della legge stessa, mentre ribadisce da una parte la subordinazione condizionante al sistema vigente con la conseguente sempre più profonda sfiducia nelle forze governative, si ripercuote, d'altra parte, pesantemente sulla già difficile situazione economica ed occupazionale non soltanto edile.

(2) *Sulle abitazioni italiane agli inizi del 1971. Indagine in 15 importanti città*, a cura del Credito Fondiario S.p.A., Roma 1971, pp. 560.

ripartizione per tipologie comporta: il 74% di tipo economico e medio-economico, il 21% medio-signorile, signorile o di lusso, il 5% rurale.

Il parco-alloggi nel suo complesso è di **proprietà**, per il 92% di privati (proprietario unico, condominio o cooperative) e per il rimanente 8% di enti pubblici; la proprietà dell'alloggio nel quale si abita è maggiormente diffusa nei centri medi (Cagliari, Palermo, Bari, Pescara nei quali supera il 40%) che nelle grandi città (a Torino e Milano non raggiunge il 22%); appare in pieno sviluppo la tendenza, da parte di chi già possiede un proprio appartamento, ad avere anche la « seconda casa » non per affittarla ma per godervi le vacanze ed il tempo libero in condizioni meno traumatizzanti di quel che comporti il sistema tradizionale del ricorso ad alberghi o pensioni.

Il **tasso di « inoccupazione »** viene considerato principale indicatore tra le caratteristiche congiunturali: del patrimonio edilizio, che per le 15 città in esame ammonterebbe complessivamente a 3.600.000 unità abitative, 3.510.000 risulterebbero occupate — di esse, però, 80.000 adibite ad uso diverso dall'abitazione con aliquote più alte nelle città più terziarizzate (Roma, Milano, Torino) — e 90.000 non occupate; l'invenduto, ossia le unità offerte in vendita nelle 15 città, ammonterebbe a 34.000 unità abitative di cui oltre 25.000 mai prima abitate.

Inoltre, su 25.000 abitazioni che risulterebbero complessivamente offerte in affitto, il 30% è di tipo economico, il 20% di tipo medio-economico, il 50% di tipo signorile o medio-signorile.

Da altra indagine, effettuata dall'ISTAT in tutta la Nazione (3), risulta che le abitazioni occupate, all'11 luglio 1969, rappresentavano il 94% della consistenza totale delle abitazioni in tutto il Paese; di esse il 52,8% risultavano occupate in proprietà, 42,7% in affitto, 4,5% ad altro titolo (uso gratuito, godimento per prestazioni di servizio, ecc.); in cifre assolute: all'11 luglio 1969 le abitazioni occupate in tutto il Paese erano 15.223.000 distribuite, secondo il titolo di godimento, in 8.040.000 in proprietà, 6.492.000 in affitto (87% di proprietà privata, 13% di proprietà di Enti pubblici) e 691.000 occupate ad altro titolo.

Dalla medesima indagine si può rilevare che circa il 50% delle abitazioni in proprietà e più del 65% delle abitazioni in affitto presentano indici di affollamento superiori ad un abitante per vano — da 1 a oltre 2 (4).

(3) *Indagine speciale sulle abitazioni al luglio 1969*, Istituto Centrale di Statistica, Roma, novembre 1970, n. 48.

In una nota viene precisato che « per abitazione s'intende [...] un insieme di vani, o anche un solo vano, funzionalmente destinato all'abitare, che disponga di un ingresso indipendente su strada, pianerottolo, cortile, terrazzo, ballatoio, e simili » (p. 5, nota 2).

(4) Da tener conto che i dati in questione considerano stanza abitabile anche vani accessori come le cucine ed includono nel computo dei vani le abitazioni vuote o abbandonate ed il fenomeno della « seconda abitazione »; per stanza — secondo la definizione adottata nel censimento generale del 15 ottobre 1961 — si intende un ambiente o locale facente parte di una abitazione, che riceva aria e luce dall'esterno mediante finestra, porta od altra apertura ed abbia dimensioni tali da consentire l'installazione di almeno un letto lasciando lo spazio utile per il movimento di una persona.

Per richiamare il grado di approssimazione che i rilevamenti, soprattutto « per campione », presentano rispetto alla realtà vissuta, inseriamo qui di seguito due rilievi. Il Sindaco di Milano in una recente intervista (5) dichiarava: « abbiamo 40 mila domande di alloggio mentre esistono 102 mila locali sfitti. Negli stabili di edilizia popolare ci sono cinque miliardi di canoni non riscossi. E la notte del censimento s'è scoperto che tremila giovani lavoratori dormivano nelle stazioni di Milano o nei vagoni dei treni ».

La citata indagine ISTAT dà in **111.000** le « famiglie occupanti abitazioni improprie » e precisa che per « abitazione impropria » si intende « uno o più locali non aventi requisiti di stanza (ad es. baracca, grotta e simili) oppure funzionalmente destinati ad altri usi (ad es. ufficio, magazzino e simili) » (6). Franco Ferrarotti, in una indagine da lui diretta (7) affermava che « circa novecentomila romani — un terzo della popolazione — vivono nelle borgate ». Per borgate egli intende: a) quelle « ufficiali », di origine fascista, costruite dall'IACP, dall'Ina-Casa, dalla Gescal, dal Comune; b) quelle « spontanee » che costituiscono aggregati di costruzioni sorte abusivamente all'estrema periferia di Roma e nell'Agro romano; c) i « borghetti », infine, disseminati nella cintura periferica ed anche tra i quartieri nuovi, costituiti da gruppi di casette in muratura, capanne e baracche costruite con ogni sorta di materiali. In base a stime attendibili, riferisce il Ferrarotti stesso, « ben seicentomila persone trovano alloggio nelle borgate spontanee o abusive, mentre gli abitanti delle baracche nei borghetti oscillerebbero fra sessantacinque e centomila ». Ovviamente nelle borgate e nei borghetti, quali che siano le condizioni degli alloggi, non esistono servizi sociali, nè rete stradale, nè condotte d'acqua e fognature.

A completare il quadro delle famiglie occupanti alloggi impropri ci sarebbe da tener conto anche dei quartieri da risanamento di Torino, delle « coree » milanesi e via dicendo.

Non appare indispensabile insistere sul fatto che gli squilibri che imperversano nel settore edilizio derivano dal **divario tra domanda ed offerta di alloggi**: la domanda resta sempre forte per case accessibili a categorie sociali a modesto livello di reddito mentre l'offerta, pur comportando in teoria una certa aliquota di abitazioni qualificate « economiche o medio-economiche », presenta prezzi di acquisto o di affitto che, per quanto (ma solo in parte) giustificati dai costi di costruzione, permangono inaccessibili a quelle categorie sociali. Indubbiamente, alla radice dello squilibrio restano sostanzialmente la confusa situazione urbanistica che è a monte dell'attività edilizia ed il regime di proprietà dei suoli.

(5) G. PANSÀ, *Le paure di Milano*, in *La Stampa*, 5 gennaio 1972, p. 3.

(6) *Indagine speciale sulle abitazioni ecc.*, cit., p. 8 e nota 1.

(7) F. FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Bari 1970, p. 55.

Aspetti essenziali della nuova legge.

2. La legge sulla casa pone a disposizione delle amministrazioni ed in particolare delle Regioni concreti **strumenti di controllo pubblico della rendita fondiaria**, strumenti che se tempestivamente utilizzati dalla volontà dei responsabili, ai vari livelli, potrebbero ripercuotersi positivamente sul settore urbanistico: **il riferimento è all'esproprio per pubblica utilità generalizzato ed ai provvedimenti di rilancio della legge 167.**

In merito alle conseguenze dell'attuale regime di proprietà dei suoli, in una intervista rilasciata alla rivista « Successo » (8), Marcello Vittorini, segretario generale del Servizio Studi e Programmazione del Ministero dei LL. PP., osservava: « la speculazione fondiaria, [...] nel nostro Paese, ha raggiunto livelli — di incidenza economica e di potere reale — che non hanno confronto in alcuna altra parte del mondo. E' difficile fare un conto delle risorse ingoiate in 30 anni dalla speculazione fondiaria in Italia: sono migliaia di miliardi ed un calcolo effettuato sui dati dell'ultimo triennio ci dà un'idea della gravità — ormai non più tollerabile — del fenomeno. Negli ultimi 3-4 anni si calcola che tutti gli investimenti — pubblici e privati — nell'edilizia di abitazione abbiano raggiunto gli 11.000 miliardi e che, su tale cifra, ben 4.000 miliardi siano stati destinati all'acquisizione delle aree, siano stati cioè mangiati dalla speculazione fondiaria ». Questo dato « drammatico » è « da tener presente, soprattutto per capire quale massa di interessi, di corruzioni, di sopraffazioni dell'individuo sulla collettività venga mossa dalla certezza di un lucro speculativo tanto elevato e tanto privo di rischio ».

L'**esproprio per pubblica utilità** è previsto dalla legge sulla casa (titolo III, articoli 26 e seguenti) per l'acquisizione di aree necessarie all'attuazione dei programmi di edilizia economica e popolare in conformità ai piani della legge 167; è previsto inoltre per le zone di espansione dell'aggregato urbano di cui nei piani regolatori generali, per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria (strade, fognature, ecc.) e secondaria (servizi sociali, parchi, ecc.) e per gli interventi di risanamento edilizio. I programmi pluriennali di esproprio dovranno essere deliberati dai Comuni entro un anno dall'entrata in vigore di questa legge con facoltà di aggiornarli ogni cinque anni.

La **prassi dell'acquisizione di aree** è prevista dalla legge nei seguenti termini: a) le amministrazioni, gli enti ed i soggetti legittimati a promuovere il procedimento di espropriazione per pubblica utilità depositano nel Comune una relazione esplicativa dell'opera o dell'intervento da realizzare; gli interessati possono presentare osservazioni scritte durante 15 giorni dalla notizia dell'avvenuto deposito (art. 10); b) il presidente della Giunta regionale — al quale è stato trasmesso il procedimento di esproprio con le opposizioni dell'espropriato — dichiara la pubblica utilità, la indifferibilità e l'urgenza dell'opera e la mi-

(8) *Successo*, febbraio 1971, p. 126.

sura dell'indennità di espropriazione (artt. 11-15); **c)** l'indennità di espropriazione per le aree esterne ai centri edificati è commisurata al **valore agricolo medio corrispondente al tipo di cultura in atto nell'area da espropriare** e basato sulla stima annuale dell'Ufficio Tecnico Erariale; nelle aree comprese nei centri edificati e nei centri storici l'indennità è commisurata al **valore agricolo medio della cultura più redditizia** moltiplicato per un coefficiente da 4 a 5 per le aree dei centri storici nei Comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti e da 2 a 2,50 per le aree delle zone edificate degli stessi Comuni; per i Comuni con popolazione minore il coefficiente è rispettivamente da 2 a 4 e da 1,1 a 2 (art. 16); **d)** le aree espropriate possono essere cedute in proprietà a cooperative edilizie ed a singoli per una quota, in termini volumetrici, non inferiore al 20% e non superiore al 40% delle aree espropriate, ferma restando la loro destinazione alla costruzione di case economiche e popolari (la loro proprietà è trasferibile dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità); le aree rimanenti entrano a far parte del patrimonio indisponibile del Comune che ne concede il diritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico-popolare e delle relative attrezzature urbane e sociali (art. 29); **e)** il prezzo di cessione delle aree è determinato in misura pari al costo di acquisizione delle aree stesse nonchè al costo delle relative opere di urbanizzazione in proporzione al volume edificabile (art. 29); **f)** è costituito, presso la Cassa Depositi e Prestiti, un fondo speciale per la concessione di mutui per l'acquisizione e urbanizzazione delle aree di cui sopra (art. 45).

E' agevole rilevare l'intenzione della legge sulla casa di porre disincentivi alla speculazione sull'edilizia e di intaccare in qualche modo l'egemonia della proprietà privata sui suoli. La persistenza di un doppio mercato della casa sulle aree espropriate appare inevitabile dal momento che quasi non esiste una iniziativa pubblica che si ponga in alternativa ed in concorrenza con quella privata. Gli indennizzi stessi sembrano contenuti entro dimensioni accettabili. Resta da vedere se la legge ed i discreti propositi reggeranno alla prova delle deduzioni, cavilli e via dicendo degli espropriati: un precedente scoraggiante è ravvisabile nel « silenzio » che è seguito alle prime guardinghe applicazioni della legge 5 marzo 1963, n. 246 (« Istituzione di una imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili... »), anch'essa « intenzionata » a frenare la speculazione fondiaria ed edilizia.

La legge sulla casa sembra, anche, ispirata al superamento della struttura, sinora operante, pesantemente centralizzata, che ha dato prove abbastanza macroscopiche di inefficienza. Le Regioni vengono perciò chiamate a collaborare con lo Stato nella predisposizione dei programmi di edilizia pubblica.

Lo **schema di riorganizzazione del settore** prevede infatti: **a)** che ciascuna Regione elabori i programmi di intervento relativi al proprio territorio, sul quale ha competenza primaria in materia edilizia ed urbanistica, con l'ausilio degli enti operativi e su direttive attinte dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica); **b)** il CIPE, al quale dovrebbero confluire in fondo unico i finan-

ziamenti pubblici attualmente dispersi in una miriade di enti, ripartirebbe i finanziamenti disponibili tra le varie Regioni in base ai dati forniti dalle Regioni stesse relativi al fabbisogno, con indicazione delle localizzazioni e delle priorità di intervento; c) la Regione stessa concluderebbe, a proprio livello, tutto il momento attuativo (acquisizione delle aree, realizzazione delle opere di urbanizzazione, realizzazione degli alloggi); d) gli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari), ristrutturati, quali organi delle Regioni e dotati di autonomia amministrativa e gestionale, ne dovrebbero costituire la struttura operante (titolo I, artt. 1-8).

I tempi di scadenza fissati dalla legge per la predisposizione e le approvazioni dei programmi di intervento di edilizia economica e popolare non risultano rispettati in alcun modo; così pure non risulta operante il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) che, secondo la legge, dovrebbe avere funzione di intermediario tra CIPE e Regioni per la concretizzazione dei programmi e le attribuzioni dei fondi, finalmente costituito il 25 gennaio 1972 (!) con la nomina dell'esperto che mancava.

Crisi edilizia e tentativi di rilancio.

3. Reagendo alle disposizioni della legge sulla casa la Confedilizia (Confederazione italiana della proprietà edilizia) il 25 ottobre 1971 diffuse un ordine del giorno che impegnava « la Confederazione e tutte le federazioni e associazioni confederate a predisporre i mezzi finanziari e organizzativi necessari a proporre la richiesta di un referendum abrogativo per la legge sulla casa », perchè la legge stessa « non assicura l'indispensabile potenziamento dell'edilizia pubblica e deprime certamente l'attività dell'edilizia privata » (9).

L'Ance (Associazione nazionale costruttori edili), deplorando che il regime adottato dalla legge nei riguardi delle aree escludeva gli imprenditori edili da una grossa fetta di spazi e imponeva condizioni operative e trattamenti che rendevano ancora più confuso e preoccupante un futuro per l'edilizia già in crisi, promosse per il 24 novembre 1971 un'Assemblea generale delle forze produttrici dell'edilizia (imprenditori e produttori di materiali per l'edilizia, dal cemento al mobile in serie). L'Assemblea, tenuta nel palazzo dei congressi all'EUR (e non vi fu invitato alcun membro del Governo e tanto meno giornalisti), aveva avuto come preliminare, nell'ottobre 1971, una tavola rotonda nella sede stessa dell'Ance. Nell'Assemblea gli impresari non avrebbero nascosto il loro scetticismo in merito ad un effettivo e tempestivo rilancio dell'edilizia economica e popolare; avrebbero prospettato l'invito allo Stato di porli in situazione alternativa rispetto agli IACP per l'attuazione dei programmi di edilizia economica e popolare, assicurando loro le medesime condizioni fiscali e creditizie di cui godono gli IACP, poichè essi si riconoscono altrettanto capaci di costruire case popolari e forse a minor costo grazie ad accordi con le

(9) *Corriere della sera*, 26 ottobre 1971, p. 5.

industrie produttrici per l'edilizia ai fini della unificazione, secondo standard da indicare, dei componenti edilizi (strutture portanti e orizzontali, infissi e blocchi di distribuzione idrica, ecc.), accordi che consentirebbero rilevanti economie.

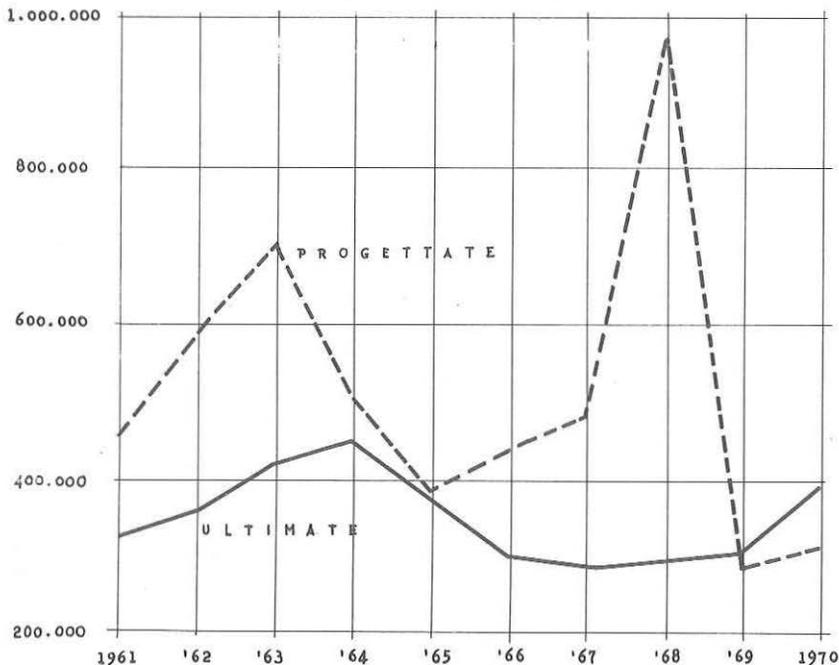
In quella stessa sede si sarebbe tornati a sottolineare l'acuità della crisi nella quale si dibatte l'edilizia.

Che nel settore edilizio, e nei 21 settori produttivi che ne sono in minore o maggior misura complementari, ci sia crisi non è una novità. Per quanto riguarda le forze lavorative (10), in periodi normali, più di 3 milioni di lavoratori, ossia il 16% di quelli complessivamente occupati nel Paese, trovano direttamente o indirettamente lavoro grazie all'attività svolta o provocata dall'industria edilizia; al dicembre 1971, su 1 milione 100 mila addetti all'industria che costruisce case in tutta Italia, 150 mila risultavano in cassa integrazione e 90 mila disoccupati a tutti gli effetti; nel primo semestre del 1971, nella media nazionale, per ogni nuovo cantiere che si è aperto se ne sono chiusi due (ovviamente la situazione locale è, in alcune città, più pesante: nel

(10) Per i dati che seguono cfr. R. FABIANI, *La casa sbagliata*, in *Panorama*, 2 dicembre 1971, n. 294, pp. 112 s. e *Panorama economico 1971, Sole - 24 Ore*, gennaio 1972, pp. 81 ss.

Per l'attività edilizia in tutto il Paese dal 1961 al 1970, *Panorama economico* pubblica il grafico indicativo che segue:

NUMERO ABITAZIONI



triangolo industriale — Torino-Milano-Genova —, per es., per ogni cantiere aperto se ne sono chiusi quattro).

Per sollecitare la ripresa dell'attività edilizia fu frettolosamente approvata la legge 1° giugno 1971, n. 291, frutto della « peggior logica anticongiunturale »: la leggina (di sedici articoli) si propone di snellire o accelerare procedure e norme urbanistiche che concernono l'attività edilizia; l'articolo 4 — che ha suscitato forti polemiche nella stampa politica e specialistica — sintetizza tutto il paradosso della legge: esso stabilisce che « salva l'applicazione obbligatoria fino alla data di approvazione dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione delle misure di salvaguardia [...] le limitazioni di cui all'art. 17, primo, secondo e terzo comma, della legge 6 agosto 1967, n. 765 non si applicano dalla data di presentazione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione all'autorità-competente per l'approvazione »; ciò equivale ad una ulteriore elargizione di licenze edilizie in deroga, sulla falsariga di quelle concesse nell'anno di moratoria previsto appunto dall'articolo 17 citato, circa la liberalizzazione delle cubature e che è risultato di notevole aggravio dello squilibrio fra domanda del mercato (case per meno abbienti) ed offerta pletrica (case signorili o medio-signorili non a livello di disponibilità dei richiedenti).

Alla crisi, comunque, sembra che tale liberalizzazione non abbia giovato come non è giovato il rilancio, operato dalla stessa legge-stralcio anticongiunturale, della legge 1° novembre 1965, n. 1179 (« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, recante norme per l'incentivazione dell'attività edilizia ») con la previsione di contributi per 10 miliardi per il 1971 a cooperative, IACP, aziende che costruiscano in proprio; la stessa legge-stralcio prevedeva un notevole numero di adempimenti a carattere amministrativo (sette), pregiudiziali e condizionanti per la concreta applicazione della legge stessa. E così, a furia di frequenti rilanci con aggravio della trafila burocratica, l'attività edilizia a vantaggio dei meno abbienti resta tenacemente ferma o quasi!

Rilevi conclusivi.

4. La legge sulla casa approvata il 21 ottobre 1971 è quella che è: **recepisce alcune innovazioni**, almeno per quanto riguarda l'espropriazione per pubblica utilità e l'indennizzo, che potrebbero essere considerate premesse all'ulteriore passo della dissociazione dello « jus edificandi » dal diritto di proprietà, atto fondamentale per un radicale ridimensionamento del regime di proprietà fondiaria e, conseguentemente, di forte incisività nella decurtazione dei costi di produzione nell'edilizia.

La legge stessa appare, tuttavia, **soggetta a riserve** per quel che concerne i **meccanismi di attuazione**: essi permangono regolati e condizionati dalla macchina burocratica della quale è largamente nota

la desolante lentezza (11); del resto, l'immobilità nella quale attualmente stagnano le disposizioni stesse della legge — a tre mesi dalla sua entrata in vigore — ne sono riprova.

Altra fonte di perplessità è costituita dai **finanziamenti** di cui agli articoli 67 e seguenti: l'anno 1971 è passato e non sembra che sia accaduto nulla in merito; si vedrà qualcosa nel biennio 1972-73 che resta? Su questa linea delle erogazioni e disponibilità finanziarie si finisce con l'approdare ai — tuttora incontrollabili — fondi GESCAL e, per ormai fatale accostamento di idee, all'incomodo e scottante discorso del finanziamento dei partiti politici. Quel che resta incontrovertibile è che in mancanza di finanziamenti il processo di produzione nel settore dell'edilizia economica e popolare resta lettera morta, come si suol dire, anche perchè senza tempestivi finanziamenti i Comuni non potranno procedere all'espropriazione dei terreni necessari per le case ai meno abbienti e per la loro urbanizzazione. Ciò, se può tornare di gradimento ai « padroni del vapore », resta iniquo nei confronti di chi ha diritto ad una abitazione almeno decente.

Della legge si può essere contenti, a patto che si abbia **volontà efficace** di rimboccarsi le maniche e porsi all'opera: perdere la fiducia del popolo è molto facile; riacquistarla, una volta perduta, è oltremodo difficile, senza contare la responsabilità che grava su coloro che hanno in mano il potere decisionale e che risultano qualificati dal loro modo di porsi — non demagogico ma effettivamente operativo — nei confronti dei problemi della vita associata.

Giovanni Alessandri

(11) La rivista *Edilizia popolare*, nel numero 100 del maggio-giugno 1971, alla pagina 12 ha pubblicato lo schema che riproduciamo, illustrativo dei tempi burocratici (peregrinazioni tra uffici romani ed enti vari) previsti dal disegno di legge 3199, 11 marzo 1971 (PERT = *Program Evaluation Research Task*). La legge approvata contiene una certa riduzione di quei tempi, che tuttavia non risultano abbreviati in misura rilevante:

