

L'ATTUAZIONE DEL PIANO DECENNALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE IN PIEMONTE:
ANALISI DI UNA POLITICA PUBBLICA

L'Ires è un ente pubblico regionale, dotato di autonomia funzionale.

L'attuale Istituto, disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, rappresenta la continuazione dell'Istituto costituito nel 1958 ad iniziativa della Provincia e dal Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati e la successiva adesione delle altre Province piemontesi.

L'Ires sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'azione programmatica della Regione Piemonte e della programmazione subregionale.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la redazione della Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della Regione;
- la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;
- lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;
- lo svolgimento di ricerche di settore per conto della Regione e altri enti.

INDICE

1	Capitolo I INTRODUZIONE
1	1.1. <i>Perché questo studio</i>
2	1.2. <i>Contenuti del lavoro</i>
3	1.3. <i>Il peso economico del settore dell'edilizia residenziale pubblica</i>
6	1.4. <i>Alcune valutazioni d'insieme</i>
11	Capitolo II L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE: DAI CONCETTI AI PERCORSI DI RICERCA
11	2.1. <i>Dalla politica alle politiche</i>
12	2.2. <i>Opzioni teorico-metodologiche e strumenti di indagine</i>
15	2.3. <i>Uno schema per l'analisi del processo attuativo</i>
19	Capitolo III IL CONTESTO: L'ATTUAZIONE DEL PIANO DECENNALE IN PIEMONTE E L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE
35	Capitolo IV I PROGRAMMI DI EDILIZIA SOVVENZIONATA
35	4.1. <i>L'edilizia sovvenzionata: quali attori per quali interventi</i>
36	4.2. <i>La cassetta degli attrezzi: risorse, procedure, tempi</i>
40	4.3. <i>Gli attori regionali: organi politici, apparati amministrativi, commissioni tecniche</i>
43	4.4. <i>I soggetti attuatori: il ruolo centrale degli IACP</i>

45	Capitolo V
	I PROGRAMMI DI EDILIZIA AGEVOLATA
45	<i>5.1. Finalità e contenuti degli interventi di edilizia agevolata</i>
46	<i>5.2. La cassetta degli attrezzi: risorse, procedure, tempi</i>
51	<i>5.3. Il network politico-amministrativo: la Regione e gli altri attori</i>
55	<i>5.4. L'interazione pubblico/privato</i>
57	Capitolo VI
	CONCLUSIONI
57	<i>6.1. Nodi problematici e prospettive di razionalizzazione</i>
59	<i>6.2. Dai processi attuativi alla programmazione regionale</i>
61	Riferimenti bibliografici
65	ALLEGATI
65	<i>a) Nota sulle procedure adottate per gli interventi di edilizia sovvenzionata</i>
77	<i>b) Cronistoria amministrativa di alcuni interventi di edilizia sovvenzionata</i>

Capitolo I

INTRODUZIONE

1.1. Perché questo studio

Nell'ottobre del 1989 il Consiglio regionale del Piemonte approvando il programma di attività dell'Ires invitava la Giunta regionale a richiedere che nella futura attività dell'Istituto venissero inserite ricerche finalizzate all'analisi delle politiche realizzate dalla Pubblica Amministrazione con riguardo agli effetti economici sociali, territoriali prodotti, prendendo anche in esame l'opportunità di istituire un Osservatorio sugli esiti delle attività delle Pubbliche Amministrazioni.

Nel corso del 1990 si è avviata una riflessione su come affrontare questo impegno attraverso un progetto di ricerca da inserire nelle linee di programma pluriennale di attività che l'Istituto stava predisponendo, in parallelo all'avvio della nuova legislatura regionale. Nel medesimo anno veniva quindi intrapreso il progetto "Studi sulle politiche pubbliche regionali", attraverso due studi specifici, il primo sulla politica regionale per il finanziamento della viabilità nella valle Susa che ha costituito l'oggetto di un capitolo della Relazione sulla situazione socio-economica e territoriale del 1990, il secondo sulla politica regionale per l'edilizia residenziale pubblica, che è stato completato nel corso del 1991.

Questo rapporto costituisce il primo risultato organico dell'attività dell'Istituto in questo nuovo filone di studi ed in quanto tale può essere valutato non solo nei suoi aspetti contenutistici, ma anche per quanto concerne il metodo di lavoro utilizzato ed i rapporti con le strutture regionali interessate. Studi di questo tipo richiedono infatti una stretta integrazione con gli uffici competenti, dato che si basano sia su analisi dei documenti legislativi ed amministrativi prodotti, sia su interviste in profondità con testimoni privilegiati, quali i responsabili delle strutture, raccogliendo -nei limiti del possibile- dati sul rendimento delle politiche, a partire da quelli sulle risorse impiegate, per arrivare ad indicatori di efficienza ed efficacia della spesa. Chiunque può intuire quanto sia delicato il lavoro del ricercatore, che può anche essere considerato come un "intruso" che

viene a controllare attività rispetto alle quali non ha competenza. Condizione necessaria (non sempre sufficiente) per la realizzazione di un'analisi sulle politiche pubbliche è quindi quella di avere le strutture amministrative come principali committenti della ricerca, e direttamente interessate ai suoi risultati. La valutazione che diamo di questa prima esperienza è comunque largamente positiva, sulla base dell'apporto sostanziale dato dai funzionari regionali che, oltre a richiedere lo studio, hanno affiancato i ricercatori dell'Ires in tutte le fasi del lavoro compresa la stesura di un capitolo di questo rapporto.

1.2. Contenuti del lavoro

L'analisi delle politiche pubbliche ha ormai acquisito uno status disciplinare, anche se permangono numerose incertezze sui suoi confini precisi. Nel secondo capitolo di questo lavoro vengono brevemente richiamati oggetto, contenuti e principali concettualizzazioni di questa disciplina per consentire anche al lettore comune la padronanza della terminologia degli addetti ai lavori. Questi studi sono incentrati intorno ai problemi rispetto ai quali l'intervento pubblico si propone di dare risposta, analizzando da un lato i processi decisionali ed attuativi delle varie politiche, dall'altro le realizzazioni di tali politiche misurate attraverso vari indicatori. La valutazione dei risultati delle politiche delle pubbliche amministrazioni è notoriamente un compito arduo, dato che i ritardi della pubblica amministrazione italiana nell'attività valutativa sono notevoli relativamente agli altri paesi più avanzati e solo in questi ultimi anni sono emerse alcune prime esperienze innovative in materia. All'interno del settore pubblico le amministrazioni regionali presentano poi particolari problemi per l'instaurazione di sistemi di "monitoraggio" dei risultati della loro attività. Mancano infatti dati significativi sul "rendimento" delle Regioni che non siano quelli finanziari, o, tutt'al più, inerenti la produzione legislativa, in termini di composizione qualitativa e di numero di leggi approvate, rinviata o respinte dal Governo. Si tratta certamente di profili significativi, ma non esaurienti per valutare appieno i risultati delle politiche regionali. D'altro lato le caratteristiche istituzionali di tale ente, caratterizzato da funzioni prevalenti di programmazione, indirizzo e trasferimento di risorse ad altri soggetti, e non di gestione di servizi, rendono difficili, se non impossibili in certi casi, analisi sulla produttività e sui costi del tipo di quelle praticabili

per numerose linee di attività di Province, Comuni, Aziende speciali e Unità socio sanitarie locali.

La politica esaminata è quella relativa all'attuazione del piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica (Le. 457/78), che si è collocato all'interno di un quadro normativo assai intricato, ed in continua evoluzione, richiamato nel terzo capitolo. L'ordinamento amministrativo del settore dell'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ed agevolata è molto complesso e presenta una pluralità di attori pubblici e privati che sviluppano al loro interno una serie di interazioni che hanno condizionato gli esiti della politica in questione. Il quarto ed il quinto capitolo del lavoro (e gli allegati) descrivono compiutamente ed in maniera sistematica questi aspetti. Da questo punto di vista lo studio si configura più come uno studio sui processi decisionali ed attuativi che sull'efficacia della politica, anche se attraverso l'analisi svolta emergono alcune prime indicazioni di policy, riportate nell'ultimo capitolo del lavoro. Ugualmente, questo metodo d'analisi presenta, in prospettiva, il vantaggio di poter essere replicato in altri settori d'intervento regionale per cogliere le varie configurazioni del ruolo dell'attore regionale nelle diverse politiche settoriali. Si tratta di un profilo di analisi assai interessante per verificare le coerenze della legislazione settoriale rispetto alle funzioni previste dalla Costituzione per le Regioni e per cogliere gli aspetti principali del processo di "regionalizzazione" che ha caratterizzato il nostro paese.

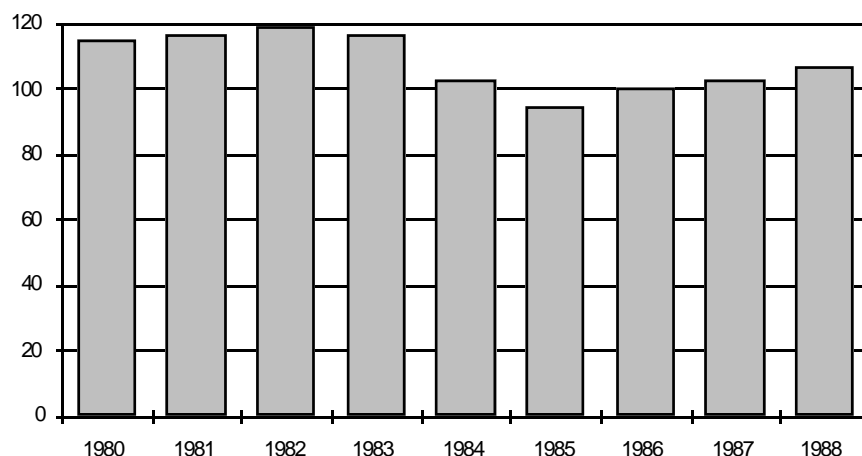
1.3. Il peso economico del settore dell'edilizia residenziale pubblica

E' bene offrire qualche indicatore sul peso economico del comparto dell'edilizia residenziale pubblica all'interno dell'economia regionale. Esso si colloca nel più vasto ramo delle costruzioni e delle opere pubbliche, che ha tradizionalmente rappresentato in Italia un volano dell'attività economica durante le fasi congiunturali avverse, tanto è vero che si è sostenuto che uno degli obiettivi principali del piano decennale fosse la salvaguardia dell'occupazione oltre che la costruzione di case.

In termini di contabilità regionale il settore delle costruzioni e del genio civile negli anni '80 contribuisce per una cifra limitata al valore aggiunto regionale: il 3% circa, a fronte di un peso degli occupati del settore sull'occupazione totale pari al 5%. Tra il 1980 ed il 1988 l'occupazione nel ramo dell'edilizia ed opere pubbliche è diminuita di circa 7.000 unità (fig. 1.1.), anche se va notata una ripresa a partire dal 1988, confermata anche

per gli anni successivi dalle più recenti statistiche. Va comunque tenuto presente che la spesa per investimenti pubblici in costruzioni tende ad attivare occupazione in tutti i settori economici a causa degli effetti di interdipendenza: recenti stime valutano in circa 16 occupati anno l'attivazione di un miliardo di lire di spesa pubblica in conto capitale in Piemonte.

Figura 1.1. Andamento dell'occupazione nell'industria delle costruzioni in Piemonte.1980-88 (valori in migliaia)



Fonte: Istat

Limitato anche il peso sul fronte degli impieghi. Gli investimenti complessivi in costruzioni rappresentavano il 35% del totale degli investimenti fissi finali per tipo di beni (per branca produttrice) nel 1988 in Piemonte; il residuo 65% è infatti costituito da investimenti in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto. Nel 1980 gli investimenti in costruzioni raggiungevano invece il 42% degli investimenti fissi; nel medesimo periodo tale quota a livello nazionale ha sempre oscillato attorno al 50%. Tali investimenti vengono stimati sulla base del valore dei lavori eseguiti nel corso dell'anno, comprese le manutenzioni straordinarie, nelle tre categorie di opere relative alle costruzioni residenziali, quelle non residenziali, e le opere pubbliche. Purtroppo l'Istat nella contabilità regionale non stima le disaggregazioni degli investimenti in tali categorie, per cui è necessario ricorrere ad altre fonti. La principale è rappresentata dalle

statistiche delle opere pubbliche dell'Istat, che riportano il valore delle opere pubbliche eseguite in ogni anno.

Ricostruendo la serie dal 1985 (per gli anni precedenti ciò è impossibile essendo stati modificati i criteri di rilevazione) si può vedere (tab. 1.1.) come il valore degli investimenti pubblici in edilizia abitativa(*) si attesta tra i 25 ed i 35 miliardi annui, un valore pari al 3-4% del valore totale dei lavori pubblici eseguiti nella nostra regione. Rispetto agli investimenti complessivi in costruzioni il peso appare ancora più limitato non

Tabella 1.1. Lavori eseguiti per tipo di opera in Piemonte. 1985-89 -valori in mld. di lire correnti

	1985	1986	1987	1988	1989
Stradali aeroportuali	194.393	171.804	185.402	182.262	181.987
Ferrovie e altre linee	64.901	107.543	71.973	81.873	83.659
Edilizia sociale scolast.	111.548	149.081	89.872	108.085	130.041
Edilizia pubblica	138.682	105.885	65.526	80.219	81.430
Edilizia abitativa	35.684	26.882	25.291	30.917	35.508
Idrauliche imp.eletr.	156.042	178.346	172.097	187.075	191.344
Igienico-sanitarie	148.947	203.883	149.191	164.308	183.547
Bonifiche	9.436	19.402	16.408	19.939	24.580
Altre	50.078	177.274	109.655	199.671	84.173
Totale	909.711	1.140.100	885.415	1.054.349	996.269
Composizione percentuale					
Stradali aeroportuali	21,37	15,07	20,94	17,29	18,27
Ferrovie e altre linee	7,13	9,43	8,13	7,77	8,40
Edilizia sociale scolast.	12,26	13,08	10,15	10,25	13,05
Edilizia pubblica	15,24	9,29	7,40	7,61	8,17
Edilizia abitativa	3,92	2,36	2,86	2,93	3,56
Idrauliche imp.eletr.	17,15	15,64	19,44	17,74	19,21
Igienico-sanitarie	16,37	17,88	16,85	15,58	18,42
Bonifiche	1,04	1,70	1,85	1,89	2,47
Altre	5,50	15,55	12,38	18,94	8,45
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Istat

superando l'1%. Nel complesso gli effetti economici diretti dell'intervento

(*) La voce comprende le nuove costruzioni in edilizia sovvenzionata, le nuove costruzioni in edilizia agevolata e convenzionata, le riqualificazioni, le ricostruzioni per calamità naturali e le infrastrutture civili per complessi residenziali; in essa è riportato il valore dei lavori eseguiti nell'anno sulla base dei prezzi previsti dal contratto, i quali non comprendono l'Iva, le spese di progettazione, direzione lavori e collaudo. Queste peculiarità insieme ad una insufficiente copertura della rilevazione presso gli enti pubblici sono alla base di una probabile significativa sottostima del valore dei lavori. Nel complesso i dati paiono comunque coerenti con quelli di fonte regionale presentati nel capitolo III.

regionale in questo comparto paiono quindi limitati, probabilmente inferiori a quelli che esso può ottenere indirettamente ponendosi come strumento per la politica territoriale della Regione.

1.4. Alcune valutazioni d'insieme

Dalla ricerca emergono numerosi stimoli per riflessioni di carattere generale, all'interno delle quali le più significative sono quelle collegate a quattro aree problematiche del nostro sistema amministrativo locale: i rapporti intergovernativi Stato-Regioni, specie in merito al finanziamento, i rapporti Regioni enti locali per quanto concerne il coordinamento tra finanziamenti regionali e politiche comunali urbane, l'assetto delle funzioni amministrative regionali, i rapporti degli enti elettivi con le istituzioni paragonative.

La prima è riferita allo stato dei rapporti intergovernativi ed al ruolo svolto dalla Regione che emerge dallo studio. Il caso trattato è infatti esemplare rispetto alla situazione generale della finanza regionale. E' ormai opinione comune che le Regioni si sono trasformate in enti funzionalmente preposti a determinati settori di spesa, con scarsa autonomia finanziaria, che spesso si limitano a distribuire fondi specifici assegnati dallo Stato con criteri e procedure che non incentivano il disegno di politiche organiche di sviluppo regionale. Da questo punto di vista la situazione dell'edilizia pubblica non si discosta da quella riscontrabile in numerosi altri settori di spesa di competenza regionale, come l'agricoltura, la sanità, la formazione professionale ed i trasporti. Basti pensare come sulla base dei dati più recenti il 90% delle entrate totali della Regione Piemonte erano vincolate nella destinazione da un'assegnazione settoriale dello Stato. Non solo, ma nell'ambito dei procedimenti settoriali di programmazione previsti (si pensi proprio al caso della partecipazione regionale al CER, organo misto Stato-Regioni) le Regioni hanno visto sempre più restringersi le possibilità di intervento autonomo e differenziato. Ciò è avvenuto in parallelo alla graduale trasformazione dei Comitati interministeriali da organi di indirizzo in organi di amministrazione (Cinsedo, 1989; Sorace, 1991). Per quanto concerne il settore in esame, una recente ricerca svolta nell'ambito del progetto finalizzato Pubblica Amministrazione del Cnr (Chiari, 1991) ha messo in luce come il 50% delle delibere del Cipe abbia assunto il carattere di provvedimenti amministrativi, ovvero atti che dovrebbero più propriamente essere adottati da

organi di amministrazione attiva, molto spesso ratificando le proposte del CER (tabb. 1.2.-1.3.). In questo meccanismo accentrato diventa poi rilevante il rischio che l'attore regionale non risulti poi fortemente coinvolto nella valutazione di esiti di politiche ove non può sviluppare scelte autonome (Urbani, 1990).

Tabella 1.2. Delibere Cipe - settore "edilizia residenziale". Quadro quantitativo delle tipologie di delibere suddivise per anni di attività

	Tipologie							Totale	
	A	B	C	D	E	F	G		
1971	-	-	-	1	-	-	-	1	
1972	-	1	-	2	-	-	-	3	
1973	-	(1)	1	(1)	-	1	-	3	
1974	-	(1)	-	(1)	-	1	-	2	
1975	-	(1)	-	(1)	-	1	-	2	
1976	-	(1)	-	(1)	-	-	1	1	
1977	-	-	(1)	-	(1)	-	1	3	
1978	-	1	-	1	-	-	-	2	
1979	-	2	-	1	(2)	1	-	4	
1980	-	(1)	1	1	1	(1)	-	4	
1981	2	-	-	-	4	-	-	6	
1982	-	(1)	1	(2)	-	(1)	2	5	
1983	-	-	-	-	5	-	-	5	
1984	1	-	(1)	-	(1)	2	-	4	
1985	-	-	2	(1)	-	(1)	2	5	
1986	1	-	-	-	4	-	-	5	
1987	1	(1)	-	-	4	(1)	-	6	
1988	-	-	1	-	-	-	1	1	
Totale	5	(7)	8	(11)	2	(6)	34	(2)	62

Legenda:

- | | |
|----------------------------------|--|
| a) atto a contenuto normativo | e) atto organizzativo |
| b) atto di indirizzo | f) atto procedimentale: parere, presa d'atto, proposta, concerto |
| c) atto di indirizzo finanziario | g) atti misti |
| d) provvedimento amministrativo | |

N.B.: tra parentesi sono riportate le caratteristiche tipologiche degli atti misti

Fonte: Chiari, 1991

Tabella 1.3. Delibere Cipe - settore "edilizia residenziale". Ruolo del Cipe rispetto all'organo proponente

Organo proponente	Ruolo del Comitato		
	R	M	Totale
Comitato per l'edilizia residenziale	12	3	15
Ministro dei lavori pubblici	5	1	6
Ministro dei lavori pubblici - Ministro del tesoro	3	-	3
Ministro dei lavori pubblici - Ministro interventi nel Mezzogiorno	1	-	1
Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno	13	-	13
Totale	34	4	38

Legenda:

R = mera ricezione

M = modifica o integrazione

Numero totale di delibere adottate in questo sub-settore = 62

N.B.: I dati di questa tabella sono ricavati direttamente dal testo delle delibere

Fonte: Chiari, 1991

I problemi emersi nell'attuazione della politica da noi analizzata mettono poi bene in luce le difficoltà che si incontrano nei tentativi di politica regionale di programmazione economica e territoriale. Lo studio segnala infatti -specie attraverso l'analisi delle procedure attuative- come l'amministrazione regionale non sia riuscita pienamente ad integrare l'attuazione del piano all'interno di un disegno più generale di programmazione territoriale ed urbanistica. Ugualmente non va dimenticato come le scelte di localizzazione degli interventi di edilizia residenziale comportano notevoli effetti indotti nelle politiche comunali dei servizi. Si pensi solo agli effetti in termini di fabbisogni di infrastrutturazione primaria e secondaria che traggono origine dai nuovi insediamenti residenziali. Si tratta di effetti che potrebbero essere simulati in anticipo con opportuni modelli di previsione fiscale. Interessanti esperienze di modellizzazione del comportamento fiscale degli enti locali svolte in altri paesi hanno infatti messo in luce come le scelte di investimento degli enti locali risultano correlate ad una domanda di infrastrutture conseguente agli investimenti in edilizia abitativa. Un approccio di questo tipo potrebbe risultare quanto mai confacente rispetto alle ipotesi di nuovo modello di finanziamento basato sui cosiddetti "programmi integrati" previsti dall'art. 16 della Le. 179/92, ed in genere alle esigenze di programmazione finanziaria dei comuni.

L'analisi svolta fa però anche emergere come esista anche un problema di rapporti interistituzionali per quanto concerne l'articolazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo. La politica regionale di edilizia residenziale pubblica risulta di difficile attuazione perché in realtà essa dovrebbe essere un tassello di una più generale politica per la casa dotata di numerosi strumenti di intervento (fiscali, di regolamentazione degli affitti, creditizi, ecc.) rispetto ai quali le Regioni in Italia non hanno competenze, e che comunque a livello statale non sono stati utilizzati in maniera organica. Non è quindi casuale che dai primi risultati della ricerca si comincia a delineare l'ipotesi che il piano decennale abbia rappresentato per molti aspetti più un intervento di politica economica volto al rilancio del mercato edilizio che un intervento di politica sociale finalizzato ad una più equa distribuzione del "bene casa" in Italia.

Infine, dall'analisi emerge anche la crescente difficoltà di rapporti tra livelli generali di governo come la Regione ed i Comuni, ed amministrazioni para-governative settoriali come gli IACP, per quanto concerne la capacità dei primi di controllare ed indirizzare i secondi. L'indagine, specialmente con riferimento all'ultima fase del piano decennale, sembra comunque supportare l'opinione di chi sostiene che esiste la possibilità di un graduale svuotamento, in termini di effettivi poteri decisionali, dei soggetti primari di governo (Regione e Comuni nel nostro caso) da parte di amministrazioni para-governative come gli IACP. Da questo punto di vista le proposte di ulteriore "autonomizzazione" degli IACP trasformandoli in enti pubblici economici non farebbero che recepire formalmente una situazione in parte già esistente. Si tratta di un fenomeno comune e sempre più diffuso in numerosi settori di intervento pubblico in tutti i paesi avanzati, sulla valutazione del quale le opinioni degli studiosi di amministrazione non sono univoche (Hood e Schuppert, 1988), sostenendo alcuni che esso risponde alle sempre maggiori esigenze di autonomia e specializzazione delle strutture pubbliche, mentre altri richiamano i rischi di frammentazione e di non controllabilità dell'attività di tali enti.

Mentre il lavoro era in corso sono stati approvati nuovi provvedimenti normativi e proposte di legge di riforma del settore di particolare rilevanza (si pensi solo alla appena ricordata proposta di trasformazione degli IACP in enti economici), delle quali si fa cenno nel secondo capitolo. Non siamo ovviamente in grado di valutarli in questa sede ma ci auguriamo che questo lavoro possa contribuire ad una migliore riuscita del processo di riforma da tutti auspicato.

Capitolo II

L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE: DAI CONCETTI AI PERCORSI DI RICERCA

2.1. *Dalla politica alle politiche*

Nel vocabolario italiano, con il termine onnicomprensivo di *politica* ci si riferisce sia alle questioni riguardanti la conquista e l'esercizio del potere (l'attività di partiti e istituzioni), sia alle linee di intervento pubblico nei vari settori (la politica economica, quella sanitaria, ambientale, ecc.). Con maggior precisione, nel contesto anglosassone si definisce *politics* l'insieme di attività che hanno in qualche modo a che vedere con lo Stato, inteso come massimo ordinamento giuridico-normativo e complesso di strutture per il governo di un sistema sociale, mentre viene impiegato il concetto di *policy* per riferirsi a ciò che lo Stato fa nei differenti campi d'intervento. Pertanto, in termini molto generali, assumere un orientamento di *policy* significa preoccuparsi un po' meno degli assetti formali-istituzionali, per concentrare l'attenzione sui contenuti e gli effetti dell'azione pubblica.

Tale approccio, per così dire, taglia lo Stato in diagonale, ricostruendo, a partire da un determinato problema e dalle decisioni pubbliche che esso in qualche modo sollecita, i comportamenti dei vari attori istituzionali e sociali che sulla questione concretamente interagiscono. Più che lo status degli attori e i rapporti formalmente definiti, vengono approfonditi quegli aspetti relazionali che si sono rivelati significativi nel processo di formulazione e attuazione di una specifica politica pubblica. "Con un paragone un po' irrispettoso, si potrebbe dire che la differenza che intercorre tra altri settori disciplinari, quali la scienza politica, la sociologia politica, il diritto pubblico, e lo studio delle politiche pubbliche è simile alla differenza che esiste tra il conoscere le biografie dei calciatori e lo studiare i regolamenti del Coni da un lato, e dall'altro il lavoro di un giornalista sportivo o di un allenatore che professionalmente seguono centinaia di partite, e che devono dar conto di come concretamente giocano le varie squadre, di quali strategie adottano, di quali sono i punti

deboli e forti dei rispettivi schieramenti, e di quale risultato conseguono". (Regonini 1989, p. 314).

E' stato ampiamente sottolineato come gli studi di *policy* abbiano preso spunto, in ambito statunitense, dalla constatazione dei "fallimenti" del complesso di politiche riformatrici varate negli anni '60 dalle amministrazioni democratiche: benché dotati di ampio sostegno politico e di ingenti risorse finanziarie, molti programmi sociali avevano prodotto risultati assai limitati rispetto alle aspettative iniziali. La sproporzione tra obiettivi dichiarati, risorse impiegate e risultati effettivamente conseguiti, ha così portato a concentrare l'attenzione sugli aspetti in grado di condizionare il successo di programmi di intervento che pure, in sede di formulazione, apparivano coerenti ed incisivi (Bulsei 1990, cap. 1.).

Il problema era capire, come recita il sottotitolo di uno dei primi e più noti studi sull'attuazione di una politica pubblica, "in che modo le grandi speranze di Washington vengono infrante ad Oakland, ovvero perché è stupefacente che i programmi federali riescano a funzionare anche solo un po' " (Pressman e Wildavsky 1973). Successivamente, la riflessione teorica e politica sulla cosiddetta crisi dello stato sociale e le prospettate esigenze di riduzione della spesa pubblica, hanno contribuito allo sviluppo degli studi di *policy* anche nei paesi europei. Di fronte all'espansione della sfera di intervento pubblico ed all'aumento della domanda sociale, ma alla contemporanea diminuzione delle risorse disponibili, si è comprensibilmente accresciuto l'interesse per l'analisi sistematica di come i programmi politico-amministrativi vengono formulati, quali sono le condizioni per la loro effettiva attuazione, quali i reali effetti sulla società e gli eventuali "aggiustamenti" che la loro osservazione può suggerire.

2.2. Opzioni teorico-metodologiche e strumenti di indagine

Il proposito di mettere a fuoco gli *outputs* del sistema politico-amministrativo, analizzando quell'insieme di strutture e processi (compositi e problematici) mediante i quali l'azione pubblica giunge a produrre risultati sociali, rappresenta il comune denominatore di un complesso per la verità alquanto eterogeneo di studi e ricerche, contraddistinti da finalità e metodologie differenti.

Una prima distinzione, imperniata sulle differenti finalità che gli studi di *policy* perseguono, consente di individuare un filone di ricerca volto ad

analizzare la formulazione e l'attuazione di un determinato provvedimento pubblico in chiave diagnostico-terapeutica, con l'esplicito proposito di migliorarne i risultati; accanto a tale ottica prescrittiva emerge, per contro, un secondo approccio prevalentemente esplicativo, in cui rientrano indagini tese a "ricostruire le modalità dei processi decisionali, le caratteristiche degli attori che vi partecipano, le relazioni tra le diverse fasi del *policy making* in modo da formulare modelli più realistici e incisivi del modo in cui sono adottate le scelte sull'allocazione dei valori in una società" (Regonini, cit., p. 318).

Una seconda dimensione, centrata sull'alternativa tra scelte metodologiche, consente di distinguere da un lato ricerche di taglio prevalentemente induttivo, basate sull'accurata raccolta ed elaborazione di dati empirici; dall'altro analisi di tipo deduttivo, centrate su procedimenti logici assiomatico-razionali (come quelli propri della scienza economica).

Non essendo possibile, nell'economia del presente lavoro, approfondire la ricca articolazione in "scuole di pensiero" che caratterizza l'analisi delle politiche pubbliche, ci limiteremo, nel paragrafo successivo, a sviluppare alcune considerazioni circa lo studio della cosiddetta fase di "messa in opera" (*implementazione*). Per il momento, pare opportuno sottolineare come qualsiasi indagine che si ponga intenzionalmente l'obiettivo di analizzare le dimensioni e gli effetti reali dell'intervento pubblico in un determinato campo, debba in qualche modo affrontare i seguenti aspetti:

- a) l'emergere di una questione problematica che tende a sollecitare l'intervento pubblico (domanda sociale);
- b) l'ingresso del problema nell'agenda politica (dibattiti parlamentari e dichiarazioni governative);
- c) la formulazione di proposte e l'adozione di programmi (tipicamente, decisioni pubbliche formalizzate in provvedimenti legislativi);
- d) l'attuazione dei programmi (in termini di interazione tra apparati amministrativi e destinatari della *policy*);
- e) la valutazione dei risultati dell'intervento politico-amministrativo.

Ad un primo livello, lo studioso di politiche pubbliche è chiamato ad individuare "quali soluzioni per quali problemi" intende considerare, cioè a definire i contorni stessi del proprio oggetto d'indagine. Per esempio, di fronte a domande del tipo "esiste una politica per la casa in Italia?" (o una politica ambientale, oppure una programmazione regionale in Piemonte...), la risposta può variare a seconda dei requisiti stabiliti per rilevarne la presenza. "Se si considerano quali elementi sufficienti le semplici

dichiarazioni d'intenti, l'inserimento di uno specifico capitolo di spesa nel bilancio statale, o l'istituzione di un'apposita struttura burocratica, occorrerà trarre conclusioni affermative. Se, viceversa, si pongono soglie molto severe e si esige la compiuta attuazione di iniziative coordinate, allora solo una piccola parte dell'intervento pubblico sopravviverà alla prova" (Regonini 1989, p. 315).

Una volta stabilito di quale complesso più o meno strutturato di decisioni ed azioni pubbliche intende occuparsi, il ricercatore può procedere all'identificazione degli attori che risultano a vario titolo coinvolti dal problema di *policy*. Spesso lo status giuridico-formale di un attore, o l'appartenenza a categorie specifiche (organi politici, burocrazie, gruppi di interesse) non corrisponde affatto al ruolo effettivamente giocato nel ciclo di vita di una determinata politica pubblica. Come vedremo più avanti, un'immagine tradizionale del policy making, basata sulla netta distinzione tra domanda sociale, di esclusiva pertinenza di gruppi di pressione volti a sollecitare provvedimenti pubblici, fase decisionale, monopolizzata dalle istituzioni politiche, e livello attuativo, meccanicamente affidato agli apparati burocratici, può essere proficuamente sostituita da: "uno schema analitico che tenga in dovuto conto dell'irruzione sistematica della politica e della società nell'amministrazione e di quest'ultima nei giochi decisionali, e dell'interazione dinamica tra programmi e azioni che ne consegue" (Bulsei 1990, p. 12).

Dunque, l'analisi delle politiche privilegia la ricostruzione su base empirica delle *reti di relazione (networks)* che connettono tra loro i vari soggetti politici e sociali "toccati" dall'intervento pubblico, ciascuno caratterizzato da orientamenti, preferenze e logiche d'azione differenti, nell'ipotesi che il gioco interattivo che ne risulta sia in grado di spiegare in buona parte gli esiti di un determinato provvedimento.

Sul piano metodologico, l'indagine può essere suddivisa in due fasi, non necessariamente sequenziali (Dente 1987, pp. 27-11): la prima consiste in una accurata ricostruzione delle vicende politico-amministrative (dalla percezione del problema all'ultimo atto prodotto e disponibile); la seconda fase riguarda invece esplicitamente gli attori del processo di *policy*, i loro obiettivi e le loro logiche d'azione: lo strumento principale d'indagine è rappresentato da interviste in profondità ai cosiddetti "testimoni privilegiati" (in genere protagonisti di un segmento significativo di *policy*), orientate dall'analisi della documentazione oggettiva raccolta nella fase precedente.

Anche se è possibile che un medesimo attore giochi in diverse fasi ruoli differenti, risulta di una qualche utilità tentare di identificare all'interno del processo di formulazione e attuazione di una politica pubblica alcuni ruoli caratteristici (Dente 1987, p. 32): l'*iniziatore* (chi pone la questione all'ordine del giorno); il *propulsore* (chi si adopera per far procedere l'iter di un provvedimento); il *gatekeeper* (letteralmente "portiere", ovvero chi controlla l'accesso ad una determinata fase); l'*oppositore* (chi è contrario al contenuto di una decisione pubblica); il *mediatore* (chi è interessato alla produzione di "una" decisione più che al suo effettivo contenuto).

2.3. Uno schema per l'analisi del processo attuativo

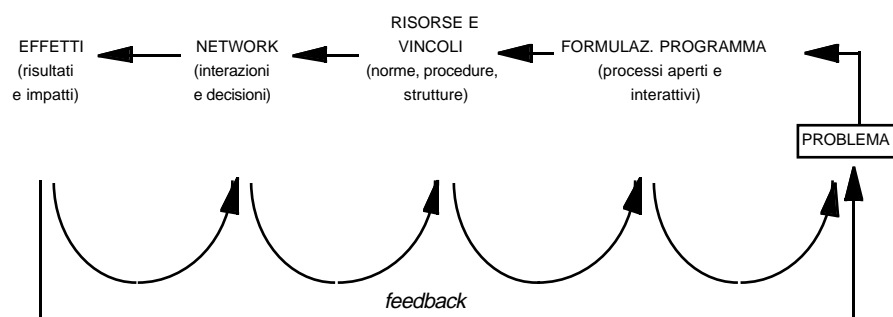
"Che cosa succede dopo che una legge è stata approvata?". Questo interrogativo rappresenta il nodo problematico intorno al quale si sono sviluppati gli studi sulla *implementazione* delle politiche pubbliche: quella fase, cioè, in cui i comportamenti reali degli attori chiamati a realizzare una determinata politica si discostano talvolta ampiamente dalle aspettative formalizzate nel programma normativo. "Infatti, nessuna alternativa può essere specificata così minuziosamente da prevedere tutte le eventualità che si possono presentare nella fase di attuazione: l'imprecisione, lo scostamento dal progetto originario sono in qualche misura fisiologici. Inoltre, poiché i conflitti raramente sono composti una volta per tutte nella fase di adozione, tendono a riemergere continuamente, anche se in forme ridefinite. Infine, poiché gli obiettivi dichiarati di molte politiche pubbliche sono estremamente ambiziosi, le competenze sono inevitabilmente inadeguate e le risorse insufficienti" (Regonini 1989, p. 327).

Gli studi sul processo attuativo hanno fatto registrare una polarizzazione verso due opposte strategie di ricerca. Un primo modello, designato in letteratura come *top-down* (dall'alto verso il basso), in quanto suggerisce un percorso analitico che va dalla progettazione degli interventi alla loro esecuzione amministrativa, collega la possibilità di una "buona" implementazione alla diretta capacità del programma normativo di strutturare l'attività di messa in opera, definendo con chiarezza gli obiettivi, le risorse finanziarie e organizzative, le competenze dei soggetti attuatori.

Sul versante opposto, si pone la cosiddetta analisi "dal basso" delle politiche pubbliche, o approccio *bottom-up*. Come mostra schematicamente la figura 2.1., tale modello rappresenta una *policy* in termini più di-

namici, come un processo di costante interazione tra programmi e azioni, per analizzare il quale occorre considerare almeno tre gruppi di variabili indipendenti (Bulsei 1990, p. 50):

Figura 2.1. Un modello per l'analisi dal basso delle politiche pubbliche



Fonte: Bulsei, 1990

- 1) *i processi di formulazione del programma*, tendenzialmente aperti e interattivi;
- 2) *le risorse e i vincoli istituzionali*, cioè la struttura dei provvedimenti ma anche e soprattutto quella del "campo attuativo", a partire dalle caratteristiche delle amministrazioni coinvolte;
- 3) *il network attivato dalla policy*, ovvero i comportamenti reali degli attori da cui dipende a vario titolo il "successo" dell'intervento pubblico (compresa l'eventualità che essi divergano da quanto codificato in sede di formulazione).

Un simile percorso di ricerca prende le mosse dall'esame degli effetti sociali di una politica pubblica (il controllo dell'inquinamento, la realizzazione di alloggi popolari, l'integrazione degli immigrati extracomunitari, tanto per fornire qualche esempio), per risalire alle strutture ed ai processi che li hanno generati. Tale opzione per un'analisi dinamica del sistema politico-amministrativo, a partire dai problemi affrontati e dalle conseguenze prodotte, deve in ogni caso tener conto che l'azione pubblica, sia che si tratti di regolare comportamenti privati, erogare servizi, pianificare attività produttive e sociali, richiede di norma l'operare congiunto di organizzazioni aventi scopi e caratteristiche differenti.

Mentre in alcune nazioni, tra cui gli Stati Uniti, vi è la propensione a creare speciali agenzie monofunzionali incaricate dell'attuazione di una determinata politica, in Italia (come del resto in altri paesi europei) la collaborazione tra diversi livelli ed apparati è di regola la forma organizzativa assunta dall'intervento pubblico. E' dunque normale che ministeri, assessorati regionali e amministrazioni locali, e più in generale organismi politici e commissioni tecniche di ogni livello, si trovino ad interagire nella decisione e nella messa in opera di provvedimenti pubblici, siano essi di tipo prevalentemente regolativo, oppure a valenza distributiva e pianificatoria (servizi socio-sanitari, urbanistica, trasporti, ecc.).

A complicare ulteriormente il quadro, concorre il fatto che le amministrazioni pubbliche, oltre a costituire di per se stesse un *network* estremamente articolato, intrattengono relazioni più o meno formali con vari soggetti privati, destinatari e/o beneficiari di determinati provvedimenti (si pensi al caso degli interessi economici organizzati, ma anche agli utenti dei servizi pubblici). Per talune politiche, tale interazione non episodica tra operatore pubblico e interessi privati si traduce in una vera e propria *struttura attuativa mista*, senza la quale la realizzazione degli interventi programmati non sarebbe neppure immaginabile.

Le considerazioni fin qui sviluppate costituiscono, in termini essenziali, lo sfondo concettuale in cui si colloca la nostra indagine sull'attuazione del piano decennale per la casa in Piemonte, che privilegia una ricostruzione "dal basso" dell'attività regionale, nel quadro di complessità amministrativa derivante dall'azione congiunta di vari attori istituzionali e sociali.

Capitolo III

IL CONTESTO: L'ATTUAZIONE DEL PIANO DECENNALE IN PIEMONTE E L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE

Negli anni '70 la politica nazionale sulla casa è stata caratterizzata da un consistente intervento pubblico nel settore con la definizione di un quadro normativo organico e lo stanziamento di ingenti risorse finanziarie sul bilancio nazionale. L'azione pubblica si era proposta di rispondere a differenti finalità: offerta di abitazioni in locazione (la casa come servizio sociale e diritto di ciascun cittadino), volano economico e riorganizzazione del settore produttivo, programmazione e pianificazione delle risorse pubbliche statali a livello locale.

Le leggi 22 ottobre 1971, n. 865 e 5 agosto 1978, n. 457 hanno stanziato le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione di programmi pluriennali e fissato i criteri per la loro distribuzione sul territorio nazionale, la legge 28 gennaio 1977, n. 10, sul regime dei suoli (Bucalossi) ha consentito ai Comuni di espropriare le aree destinate all'edilizia pubblica a costi contenuti, la legge 27 luglio 1978, n. 392, ha introdotto l'equo canone, per calmierare il mercato privato delle abitazioni in affitto, il Dpr 24 luglio 1977, n. 616, ha trasferito alle regioni le competenze in materia di edilizia pubblica residenziale.

Elevati investimenti pubblici a cadenza pluriennale, controllo sul mercato privato delle locazioni, limiti alla rendita fondiaria e decentramento regionale erano state le principali scelte riformatrici del Parlamento per rispondere alle richieste delle forze economiche e sociali.

La legge 457/78 ha attribuito alle Regioni il ruolo di attori principali nell'attuazione di politiche residenziali mirate ai fabbisogni espressi a livello locale. Il piano decennale ha infatti consentito alle Regioni di sperimentare concretamente le loro capacità di governo e di programmazione secondo il modello costituzionale, con la garanzia di flussi finanziari certi nel medio periodo. La legge 457 ha affrontato inoltre per la prima volta, al titolo IV, il tema del recupero del patrimonio edilizio esistente, con l'introduzione di specifici strumenti urbanistici esecutivi, quali i piani di recupero.

Nel valutare i risultati del piano decennale occorre pertanto verificare se una politica abitativa decentrata a livello regionale sia stata più rispondente alle esigenze locali e abbia garantito risultati migliori nel prodotto realizzato e nei tempi di attuazione.

I recenti orientamenti nazionali¹, che si propongono di riportare al governo centrale l'erogazione dei finanziamenti, si appoggiano infatti su una valutazione negativa della gestione regionale della spesa pubblica².

Se è vero infatti che la politica nazionale è stata improntata negli anni '80 ad interventi straordinari gestiti a livello nazionale in rapporto diretto con i Comuni e che la sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980 ha inficiato il disegno riformatore nel dichiarare incostituzionale l'indennità di esproprio fissata dalla legge "Bucalossi", con costi non prevedibili a carico dei Comuni, è pur vero che l'attuazione del piano decennale ha messo in luce carenze nel funzionamento della pubblica amministrazione, che non sono addebitabili soltanto al governo centrale.

La situazione abitativa in Piemonte alla fine degli anni '70, alla vigilia dell'approvazione della legge 457/78, era caratterizzata da una sostanziale stabilità del rapporto tra il numero di abitazioni occupate ed il numero di famiglie residenti, dal calo del numero di abitanti e dal corrispondente aumento del numero di famiglie.

A fronte di questa apparente stabilità nel corso degli anni '70 si è radicalmente trasformato il rapporto tra abitanti e vani occupati: l'andamento demografico e l'esaurimento del fenomeno migratorio hanno infatti provocato la riduzione dell'indice di affollamento dallo 0,86 del 1971 allo 0,68 del 1981; analogamente il numero di componenti per famiglia è passato da 2,93 a 2,66 nello stesso periodo.

Anche la modalità di fruizione dell'abitazione è cambiata: le abitazioni godute in affitto sono diminuite di circa l'8%, passando dal 50,4% del 1971 al 42% del 1981 sul totale delle abitazioni occupate; la tendenza all'acquisto dell'abitazione, che ha cominciato a manifestarsi in quegli anni, ha trovato conferma negli anni successivi.

1. Vedi il disegno di legge Prandini, la legge 12 luglio 1991, n. 203, che sottrae 1.050 miliardi alle risorse destinate alle Regioni per il triennio 1990-92 e la legge 5 febbraio 1992, n. 104, che all'art. 31 riserva al Cer la concessione di contributi per la realizzazione o l'adattamento di alloggi assegnati o acquisiti da persone handicappate.

2. Cfr. Abati, 1989.

Lo stato di conservazione del patrimonio occupato era tale da richiedere significativi interventi di recupero nel 14,5% del totale occupato che risultava, ancora nel 1981, non adeguato sotto il profilo igienico.

Gli elementi che sono stati riassunti brevemente pongono il Piemonte in prossimità della media nazionale, anche se con alcuni scostamenti. In particolare l'incidenza del patrimonio pubblico in locazione sulle abitazioni occupate al 1981 era inferiore alla media (Piemonte 3,8%, Italia 5,7%) ed era analogo a quello dei paesi europei meno avanzati nelle politiche abitative, come il Portogallo¹.

La programmazione regionale ha teso a conseguire il recupero del patrimonio esistente come obiettivo prioritario, puntando, dove possibile, ad avviare processi di riqualificazione della città.

Per l'attuazione del piano decennale sono stati attribuiti alla Regione Piemonte (ai sensi delle leggi 457/78, 25/80 e 94/82) 850 miliardi per l'edilizia sovvenzionata, 80 miliardi di contributi in conto interessi per l'edilizia agevolata, 11,226 miliardi di prestiti senza interessi per l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree, 11,150 miliardi di contributi in conto interessi e 62,437 miliardi di contributi in conto capitale per l'acquisto e il recupero della prima casa da parte dei privati cittadini (tab. 3.1.).

I finanziamenti in edilizia sovvenzionata sono stati così ripartiti: 193 miliardi, pari al 23%, sono stati destinati alla manutenzione straordinaria del patrimonio pubblico esistente, mentre con i restanti 657 miliardi sono stati programmati circa 12.400 alloggi, realizzati a cura degli IACP e dei Comuni. I finanziamenti di edilizia agevolata hanno consentito la programmazione di 21.300 alloggi, realizzati dalle imprese, dalle cooperative e, in minor misura, dai Comuni.

Gli alloggi di edilizia sovvenzionata sono locati a canone sociale, mentre quelli di edilizia agevolata sono per lo più destinati alla proprietà individuale.

Come si è visto, dopo il 1980, accanto ai finanziamenti ordinari attribuiti alla Regione, lo Stato ha finanziato direttamente i Comuni e i loro consorzi, ai sensi delle leggi 25/80, 94/82 e 118/85, per la costruzione e l'acquisto di alloggi, come pure per l'acquisizione e l'urbanizzazione di

1. Per un'analisi comparata delle politiche nazionali, attuate dagli anni '60 in poi, dei paesi aderenti alla Comunità europea: cfr. Ghekiere, 1991.

Tabella 3.1. Finanziamenti attribuiti dallo Stato al Piemonte per l'edilizia residenziale pubblica dal 1978 al 1987

Tipo di intervento	Legge di finanziamento	Ambito di intervento della Regione	Investimento (milioni di lire)	Contributo c/i (milioni di lire)	N. alloggi programmati	Soggetti attuatori
a) Interventi ordinari						
Sovvenzionata	L. 457/78 + magg. oneri + circ. 127C	Regione	850.362,600 (1)		12.625	IACP e Comuni
Agevolata	L. 457/78 + maggiori oneri	Regione		79.814,000	21.300	Coop., Imprese, IACP e Comuni
Acquisizione e urb. aree	1° e 2° biennio L. 457/78	Regione	11.226,000 (2)			Comuni
Mutui individuali	art. 9 L. 25/80	Regione		11.150,000		Privati
Contributi individuali	art. 2 L. 94/82	Regione	62.437,200			Privati
Totale			924.025,800	90.964,000	33.925	
b) Interventi straordinari						
Acquisizione e urb. aree	art. 3 L. 94/82, art. 3 L. 118/85	Capoluogo Provincia e CIT	66.456,000			Comuni
Acquisto alloggi	art. 7 L. 25/80	Torino	44.240,000		625	Comune
Costruzione alloggi	art. 8 L. 25/80	Provincia di Torino	85.000,000		2.604	Comune
Costruzione - Acquisto alloggi	art. 2 L. 94/82, art. 4 L. 118/85	CIT e Torino Novara	167.847,776 10.636,723		2.555 154	Comuni
Sperimentale	art. 4 L. 94/82 agevolata art. 4 L. 94/82 sovvenzionata	Regione Torino e Nichelino	29.326,000 37.000,000		1.086 419	Coop e Imprese Comuni
Totale			440.506,499	0,000	7.443	
Totale decennio			1.364.532,299	90.964,000	41.368	

(1) 193 miliardi sono stati destinati alla manutenzione straordinaria del patrimonio edilizio esistente

(2) prestiti della cassa DDPP il cui interesse è a totale carico dello Stato

Fonte: Regione Piemonte - Assessorato alla Pianificazione e Gestione Edilizia Residenziale - Ministero dei Lavori Pubblici

aree, con lo scopo precipuo di fronteggiare l'emergenza abitativa derivante dall'aumento degli sfratti.

I finanziamenti attribuiti al Piemonte per interventi straordinari e sperimentali ammontano a 440,506 miliardi ed hanno consentito la programmazione di ulteriori 7.443 alloggi, con un incremento del 21,34% rispetto agli alloggi programmati dalla Regione (tab. 3.1.).

Nello stesso periodo la Regione ha assegnato 8,351 miliardi di prestiti senza interessi per l'acquisizione di immobili e di aree, nonché per la loro urbanizzazione, e 34,950 miliardi per abbattere ulteriormente gli interessi a carico delle cooperative a proprietà indivisa e degli enti pubblici, attuatori degli interventi di edilizia agevolata (tab. 3.1a.).

Tabella 3.1a. Finanziamenti destinati dalla Regione all'edilizia residenziale sovvenzionata ed agevolata, in funzione complementare alle risorse statali. 1978-87 (valori in milioni di lire)

Tipo di intervento	Legge region. di finanziam.	Ambito di intervento	Investim (milioni)	Contrib.c/i (milioni)	Soggetti attuatori
Acquisizioni immobili di particolare interesse storico ed artistico	L.R. 27/76 L.R. 62/76	Regione	6.461	(1)	IACP e Comuni
Acquisizione e urb. aree	L.R. 28/76	Regione	1.890		Coop., Impres e IACP e Comuni
Contributi integrativi per cooperative indivise ed enti pubblici (ulteriore abbattimento dei tassi di interesse)	L.R. 28/76 L.R. 7/80 L.R. 21/80 L.R. 74/80 L.R. 30/85	Regione		34.950	Cooperative a Proprietà Indivisa ed Enti Pubblici
Totale decennio			8.351	34.950	

(1) prestiti a tasso zero

Fonte: Regione Piemonte - Assessorato alla Pianificazione e Gestione Urbanistica Edilizia Residenziale

Il risanamento e la ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente riguarda il 40% degli alloggi programmati dalla Regione in edilizia sovvenzionata e il 15% degli alloggi programmati in edilizia agevolata.

Tabella 3.1b. Finanziamenti destinati dallo Stato e dalla Regione all'edilizia residenziale - 1978-87

	Investimento (milioni di lire)	%	Contributo c/i (milioni di lire)	%
Finanziamenti statali ordinari programmati dalla regione	924.025,800	67	90.964	72
Finanziamenti statali straordinari programmati dallo Stato	440.506,499	32	0	
Finanziamenti regionali	8.351,000	1	34.950	28
Totale	1.372.883,299	100	125.914	100

Fonte: Regione Piemonte - Assessorato alla Pianificazione e Gestione Urbanistica Edilizia Residenziale - Ministero dei Lavori Pubblici

Nel corso del decennio considerato il peso degli interventi di risanamento e ristrutturazione è aumentato rispetto a quello delle nuove costruzioni (dal 39 al 56% in sovvenzionata e dal 9,3 al 20,6% in agevolata), grazie al ruolo svolto dai Comuni e dalle imprese (tab. 3.2.).

Tabella 3.2. Piano decennale per la casa 1978-87 - L. 5.8.78, n. 457. Alloggi programmati di edilizia sovvenzionata ed agevolata per tipo di intervento

Programmi biennali	Edilizia sovvenzionata				Totale alloggi	Edilizia agevolata				Totale alloggi
	Nuova costruzione		Risanamento ristrutturaz.			Nuova costruzione		Risanamento ristrutturaz.		
	N. alloggi	%	N. alloggi	%		N. alloggi	%	N. alloggi	%	
1° 1978-79	1.872	60,3	1.232	39,7	3.104	5.060	90,7	516	9,3	5.576
2° 1980-81	1.703	72,2	655	27,8	2.358	4.469	98,5	67	1,5	4.536
3° 1982-83	2.133	67,4	1.030	32,6	3.163	3.242	92,9	249	7,1	3.491
4° 1984-85	859	49,9	861	50,1	1.720	2.416	59,1	1.672	40,9	4.088
5° 1986-87	914	44,0	1.162	56,0	2.076	2.867	79,4	742	20,6	3.609
Totale	7.481	60,2	4.940	39,8	12.421	18.054	84,8	3.246	15,2	21.300

Fonte: Regione Piemonte - Assessorato alla Pianificazione e Gestione Urbanistica Edilizia Residenziale

Tabella 3.2a. Piano decennale per la casa 1978-87 - L. 5.8.78, n. 457. Alloggi programmi per tipo di operatore

Programmi biennali	Edilizia sovvenzionata		Edilizia agevolata		
	IACP N. alloggi	Comuni N. alloggi	Comuni N. alloggi	Cooperative N. alloggi	Imprese N. alloggi
1° 1978-79					
Nuova costruzione	1.872		1	2.826	2.233
Recupero	445	787	466		50
Totale	2.317	787	467	2.826	2.283
2° 1980-81					
Nuova costruzione	1.703		41	2.087	2.341
Recupero	0	655	19		48
Totale	1.703	655	60	2.087	2.389
3° 1982-83					
Nuova costruzione	2.133		1	1.812	1.429
Recupero	57	973	149	10	90
Totale	2.190	973	150	1.822	1.519
4° 1984-85					
Nuova costruzione	859		188	1.133	1.095
Recupero	72	789	748	273	651
Totale	931	789	936	1.406	1.746
5° 1986-87					
Nuova costruzione	914			1.469	1.398
Recupero	270	892	285	153	304
Totale	1.184	892	285	1.622	1.702
Totale decennio					
Nuova costruzione	7.481	0	231	9.327	8.496
Recupero	844	4.096	1.667	436	1.143
Totale	8.325	4.096	1.898	9.763	9.639

Fonte: Regione Piemonte Assessorato alla Pianificazione e Gestione Urbanistica ed Edilizia Residenziale

Gli investimenti sono stati concentrati nell'area metropolitana torinese, in cui era più elevata la domanda sociale di abitazioni e l'emergenza abitativa derivante dagli sfratti si era manifestata con maggior gravità. In quest'area è stato investito il 32% delle risorse finanziarie attribuite al Piemonte per l'edilizia sovvenzionata ed è stato programmato il 23% del

totale regionale degli alloggi. La differenza deriva dal fatto che, in carenza di aree e di immobili per realizzare gli interventi costruttivi, le risorse destinate all'area a maggior tensione abitativa sono state in parte utilizzate per la manutenzione straordinaria del patrimonio pubblico esistente, che risultava peraltro più consistente e più vetusto che non nel resto della regione. Per gli interventi di edilizia agevolata, invece, il 40% degli alloggi programmati in Piemonte ha potuto essere localizzato nell'area metropolitana (tab. 3.2b.).

Tabella 3.2b. Piano decennale per la casa 1978-87 - L. 5.8.1978, n. 457. Finanziamenti e alloggi programmati nell'area metropolitana torinese e nel resto della regione. Risorse e alloggi localizzati

	Tipo di finanziamento					
	Sovvenzionata				Agevolata	
	Lire x 1.000	%	Alloggi	%	Alloggi	%
Area metropolitana	293.031.803	35,8	2.927	23,6	8.627	40,5
Resto regione	525.551.791	64,2	9.494	76,4	12.673	59,5
Totale regione	(1) 818.583.594	100,0	12.421	100,0	21.300	100,0

(1) Su 850,362 miliardi 30 miliardi circa, risultanti dalle economie del piano decennale, sono stati programmati con il VI biennio

Fonte: Regione Piemonte Assessorato alla Pianificazione e Gestione Urbanistica ed Edilizia Residenziale - Ministero dei Lavori Pubblici

Ad oggi lo stato di attuazione dei programmi è pari all'82,9% in sovvenzionata e al 77% in agevolata: risultano pressoché ultimati i primi tre bienni, mentre sono ancora in corso di realizzazione i programmi costruttivi del quarto e del quinto programma biennale (tab. 3.3.).

Vanno rilevati ritardi nell'avvio dei lavori per gli interventi del quinto biennio, dovuti in parte alle difficoltà incontrate dai Comuni e dalle imprese nell'attuazione degli interventi di risanamento e ristrutturazione, in parte all'indeterminatezza del quadro normativo relativo agli espropri, che

si è venuta a creare nella seconda metà degli anni '80 a seguito della nota sentenza della Corte Costituzionale del 1980¹.

Tabella 3.3. Stato di attuazione del piano decennale per la casa 1978-87 - L. 5.8.78, n. 457. Alloggi programmati e ultimati di edilizia sovvenzionata ed agevolata

Programmi biennali	Edilizia sovvenzionata			Edilizia agevolata		
	N. alloggi programmati	N. alloggi ultimati	% ultimati	N. alloggi programmati	N. alloggi ultimati	% ultimati
1° 1978-79	3.104	3.104	100,0	5.576	5.576	100,0
2° 1980-81	2.358	2.358	100,0	4.536	4.536	100,0
3° 1982-83	3.163	2.997	94,8	3.491	3.064	87,8
4° 1984-85	1.720	1.259	73,2	4.088	1.803	44,1
5° 1986-87	2.076	578	27,8	3.609	1.430	39,6
Totale	12.421	10.296	82,9	21.300	16.409	77,0

Fonte: Regione Piemonte Assessorato alla Pianificazione e Gestione Urbanistica ed Edilizia Residenziale

Per effetto della legge 457/78 il patrimonio pubblico subirà, a lavori ultimati, un incremento pari al 22,55%, passando da circa 45.000 alloggi del 1981 a 55.870 circa (tab. 3.4.). L'incidenza del patrimonio pubblico sulle famiglie residenti dovrebbe pertanto aumentare dal 2,7% nel 1981 al 3,3% (tab. 3.4a.).

A conclusione del piano decennale, nel corso della legislatura 1987-92, sono stati esaminati dal Parlamento numerosi disegni di legge: norme sull'edilizia residenziale, riforma dell'equo canone, degli IACP e del credito fondiario, nuovo regime dei suoli⁵. Di questi sono state approvate

1. La ricerca dell'Ires, nella sua fase applicativa, ha preso in esame gli interventi, che hanno presentato maggiori difficoltà nell'avvio dei lavori.

5. Il titolo II del disegno di legge Prandini proponeva l'abolizione dell'equo canone, di cui agli articoli da 12 a 26 della legge 392/78 e l'istituzione di un fondo sociale da destinare alle famiglie meno abbienti. L'VIII Commissione permanente della Camera ha approvato il 7 novembre 1991 in sede referente un testo unificato del disegno e delle proposte di legge sulla gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e il riordino degli IACP. Il Senato ha approvato il 31 luglio 1990 il testo unificato sulle norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità.

Tab. 3.3a (mancante)

soltanto le norme sull'edilizia residenziale (L. 29 febbraio 1992, n. 179, detta "Ferrarini-Botta") e la revisione della normativa in materia di credito fondiario ed edilizio (L. 6 giugno 1991, n. 175).

Tabella 3.4. Alloggi di edilizia residenziale pubblica in locazione semplice per tipo di gestione. Situazione al 25.11.1991

Provincia	Alloggi gestione IACP	Alloggi gestione Comuni	Totale alloggi		Di cui realizzati ai sensi della legge 457/78			
			N.	%	Terminati		In costruzione	
					N.	%	N.	%
Alessandria	4.872	141	5.013	8,97	1.188	23,70	367	7,3
Asti	1.563	132	1.695	3,03	404	23,83	123	7,3
Biella	1.359	145	1.504	2,69	561	37,30	123	8,2
Cuneo	2.958	349	3.307	5,92	1.371	41,46	381	11,5
Novara	5.104	422	5.526	9,89	1.831	33,13	213	3,9
Torino	35.782	422	36.204	64,80	4.003	11,06	757	2,1
Vercelli	2.530	91	2.621	4,69	923	35,22	176	6,7
Tot. regionale	54.168	1.702	55.870	100,00	10.281	18,40	2.140	3,8

Fonte: elaborazione effettuata su dati forniti dal Consorzio tra gli IACP del Piemonte

Ma la maggiore influenza sulla politica abitativa deriva dagli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, assunti dal Governo centrale come condizione indilazionabile per l'integrazione dell'Italia nell'Europa comunitaria. La riduzione dei finanziamenti destinati alle politiche sociali incide soprattutto sulle risorse che lo stato mette a disposizione per l'edilizia sovvenzionata. Attualmente le uniche risorse certe fino al 1992 sono i versamenti obbligatori a carico dei lavoratori dipendenti e delle imprese private (fondi ex-Gescal), che la legge finanziaria del 1989 ha destinato per il 70% alle regioni meridionali⁶.

La nuova legge "ponte" Ferrarini-Botta, approvata in attesa di una nuova disciplina organica dell'intervento pubblico sulla residenza, prevede soltanto uno stanziamento di 80 miliardi per il triennio 1992-94 e l'utilizzo dei fondi residui già assegnati alle Regioni per interventi di edilizia agevolata e tuttora giacenti presso la Cassa Depositi e Prestiti. Tali fondi

6. Le Regioni del nord hanno fatto ricorso contro questa ripartizione appellandosi a quanto stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale 241, che ha reintegrato i fondi destinati al settore, trattandosi di contributi destinati alla costruzione di abitazioni per lavoratori dipendenti.

ammonterebbero a circa 17 mila miliardi⁷. A questi si aggiungono 5.000 miliardi di maggiori entrate, derivanti dai fondi ex-Gescal. Ulteriori risorse dovrebbero derivare dalle operazioni di vendita del patrimonio, definite all'art. 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

Tabella 3.4a. Incidenza percentuale del patrimonio pubblico sul numero di famiglie residenti per provincia al censimento 1981 ed al 1991

Provincia	1981			1991		
	N. famiglie residenti	Patrimonio pubbl. in locazione		N. famiglie residenti	Patrimonio pubbl. in locazione	
		alloggi	%		alloggi	%
Alessandria	182.731	3.825	2,1	180.257	5.013	2,8
Asti	80.233	1.291	1,6	82.840	1.695	2,0
Cuneo	197.178	1.936	1,0	213.259	3.307	1,6
Novara	187.335	3.695	2,0	194.353	5.526	2,8
Torino	859.975	32.201	3,7	883.703	36.204	4,1
Vercelli	152.993	2.641	1,7	152.214	4.125	2,7
Tot. regionale	1.660.445	45.589	2,7	1.706.626	55.870	3,3

Fonte: elaborazione effettuata su dati forniti dal Consorzio tra gli Iacp del Piemonte e dall'Istat

La netta riduzione delle risorse pubbliche da destinare alla costruzione o al recupero di abitazioni è affiancata infatti da una politica nazionale orientata a favorire la vendita del patrimonio pubblico residenziale per risanare le finanze locali (L. 30 dicembre 1991, n. 412 e legge 22 dicembre 1990, n. 403).

Si tratta di una tendenza riscontrabile anche nei paesi europei più avanzati nelle politiche abitative, come la Francia, la Danimarca, i Paesi Bassi e la Gran Bretagna, che hanno già avviato una politica di progressivo disimpegno dello stato nell'intervento diretto alla costruzione di abitazioni sociali.

7. L'art. 2 della L. 179/92 prevede di utilizzare come copertura finanziaria della legge i fondi già trasferiti alle regioni ai sensi dell'art. 4 bis della legge 10.11.83, n. 637, e destinati ad interventi di edilizia agevolata. Da tali disponibilità finanziarie, stimate in lire 17.000 miliardi, dovranno essere detratte le somme già impegnate dalle regioni prima dell'entrata in vigore della legge 179/92, e quelle che il Cer destinerà per la copertura dei maggiori oneri del piano decennale.

Poiché il costo di costruzione di un'abitazione popolare supera ormai i 100 milioni di lire e tende ad aumentare anche a causa dei nuovi standard abitativi, l'intervento pubblico diretto nel settore abitativo viene criticato sotto vari aspetti⁸: i costi di gestione del patrimonio non sono remunerati dai canoni sociali in misura sufficiente; nonostante gli elevati investimenti non è stato possibile garantire la casa a chi davvero ne necessita; si è creata al contrario una palese ingiustizia sociale tra le famiglie totalmente tutelate e assistite dallo stato e le altre famiglie, che sono costrette a pagare affitti troppo elevati rispetto al reddito, perché devono ricorrere al mercato privato "parallelo", che sfugge alle regole dell'equo canone. Le Regioni e i Comuni, infine, non sono esenti da ritardi nel programmare le risorse ed attuare gli interventi costruttivi, che risentono delle generali difficoltà presenti nel sistema degli appalti pubblici e nelle operazioni di risanamento del patrimonio esistente.

Chi sostiene l'opportunità di una totale liberalizzazione del settore cita in particolare gli effetti negativi della legge sull'equo canone⁹ e propone la limitazione dell'intervento pubblico a sussidi diretti ai beneficiari finali, consistenti nel rimborso di parte dell'affitto per i casi sociali e nel credito agevolato ai cittadini che intendono diventare proprietari dell'abitazione.

La creazione del mercato unico europeo comporterà inoltre anche l'eliminazione di tutti i sussidi nazionali alle imprese, che, in qualità di soggetti attuatori dell'edilizia pubblica, hanno beneficiato di agevolazioni creditizie e finanziarie, di sconti sugli oneri di urbanizzazione e di costi contenuti per l'acquisizione delle aree almeno fino al 1980.

Il complesso sistema pubblico creato per la realizzazione e la gestione di un patrimonio residenziale in locazione potrà essere consolidato e non smantellato solo laddove sarà dimostrata l'economicità dell'investimento e della gestione. In tal senso è orientata la riforma degli IACP, che demanda alle Regioni il compito di trasformarli in enti di natura economica, organizzati con le caratteristiche dell'azienda speciale, contemplata all'art. 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Mentre quindi l'investimento pubblico finalizzato alla residenza dovrà rispondere a condizioni di equilibrio economico, i sussidi a fondo per-

8. Cfr. L. Grottaduria e R. Mostacci, 1986.

9. Cfr. Ciriec, 1988, con particolare riferimento alle considerazioni di R. Ricci in: "Una crescita con troppi vincoli".

duto dovranno essere riservati alle famiglie a basso reddito, comprese quelle che affittano gli alloggi sul mercato privato.

Di fronte ad una progressiva riduzione delle risorse finanziarie erogate a livello centrale, spetterà quindi alla Regione reperire i finanziamenti occorrenti a garantire un adeguato livello di investimenti, destinati alla costruzione di abitazioni sociali¹⁰.

Il censimento 1991 conferma una tendenza già emersa nel 1981: il patrimonio residenziale è sufficiente per quantità a soddisfare la popolazione residente. Se gli anni '60 erano stati segnati dall'espansione urbana e dall'esigenza di un suo controllo, con la legge 18 aprile 1962, n. 167, e negli anni '70 era emersa l'esigenza del recupero del patrimonio esistente, con il titolo IV della legge 457/78, è negli anni '80 che si evidenzia con maggior chiarezza il problema della riqualificazione urbana nel suo complesso.

In questa logica si inserisce la nuova legge "Ferrarini-Botta", che fissa per la prima volta a livello nazionale le norme sui programmi integrati, richiamando in parte quanto già stabilito dalle leggi regionali della Liguria e della Lombardia¹¹. L'approvazione del programma integrato da parte del Comune ha valore di concessione edilizia e di variante contestuale agli strumenti urbanistici. Le Regioni inoltre sono tenute ad assegnare prioritariamente i finanziamenti attribuiti dallo Stato per la residenza agli interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata contenuti nei programmi integrati.

Poiché la legge demanda a soggetti pubblici e privati l'iniziativa per la presentazione dei programmi integrati, la programmazione regionale dei fondi pubblici sarà maggiormente condizionata dal ruolo imprenditoriale svolto da tali soggetti nell'acquisizione degli immobili da recuperare e nel ricorso al credito fondiario ed edilizio. Ne consegue che la Regione, per governare le trasformazioni urbane, dovrà maggiormente correlare la politica urbanistica con la programmazione della spesa pubblica finalizzata alla riqualificazione delle città.

Il coordinamento tra i vari livelli di governo, attuabile anche con l'istituto dell'accordo di programma, introdotto dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, costituisce inoltre lo strumento promozionale più efficace, di cui può

10. In tal senso era indirizzata la proposta di legge regionale n. 105 "Costituzione della Edilfinpiemonte s.p.a. e piano regionale di alloggi in locazione", presentata dai Consiglieri Bastianini, Marchini, Turbiglio in data 16 giugno 1981.

11. L.R. 25/87 della Liguria, L.R. 22/86 e L.R. 23/90 della Lombardia.

disporre la pubblica amministrazione per coinvolgere le forze economiche e imprenditoriali nell'attuazione dei programmi integrati.

Nessuna innovazione invece viene introdotta dalla legge "Ferrarini-Botta" sulle procedure di spesa da seguire per la realizzazione dei programmi integrati. I finanziamenti di edilizia sovvenzionata ricadono pertanto nelle norme previste per le opere pubbliche. Le nuove direttive Cee in materia hanno inoltre eliminato la possibilità del ricorso alla concessione, come prevedeva il regolamento regionale di attuazione dei programmi di edilizia sovvenzionata.

Tra le altre innovazioni contenute nella legge "Ferrarini-Botta" merita inoltre ricordare: l'introduzione del potere sostitutivo della Regione e dello Stato in caso di inadempienza del Comune o dello IACP nell'attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata, la decadenza dal beneficio per i soggetti attuatori di edilizia agevolata che non abbiano aperto i cantieri entro 10 mesi dalla comunicazione regionale, la separazione tra la concessione del sussidio pubblico da parte della Regione e del mutuo da parte degli istituti di credito, l'estensione dei contributi per interventi di edilizia agevolata a soggetti che realizzano alloggi da affittare, l'accesso alla proprietà per gli assegnatari di alloggi realizzati da cooperative a proprietà indivisa.

Capitolo IV

I PROGRAMMI DI EDILIZIA SOVVENZIONATA

4.1. L'edilizia sovvenzionata: quali attori per quali interventi

Secondo quanto riconosciuto dallo stesso Ente regionale in sede di prima verifica a consuntivo dei propri programmi di edilizia sovvenzionata (Regione Piemonte 1990), la portata innovativa della Legge 5 agosto 1978, n. 457, consiste soprattutto nell'introduzione di una programmazione pluriennale della spesa pubblica di settore, nonché nell'aver assegnato agli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente una nuova centralità ed un'adeguata disciplina normativa.

Sotto il primo profilo, grande rilevanza assume il ruolo del Cipe, al quale compete l'elaborazione degli indirizzi programmatici per l'edilizia residenziale pubblica (compatibilmente con gli obiettivi della politica economica nazionale) e l'indicazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie tra le Regioni: spetta infatti al Cipe, su proposta del CER (Comitato per l'edilizia residenziale), approvare i programmi quadriennali e biennali di intervento da attuare a livello regionale.

Per quanto concerne il recupero, la legge 457/78 introduce per la prima volta l'obbligo generalizzato di destinare a tale tipologia di intervento una quota consistente di risorse. Compete alla Regione, all'interno di un *network* composto esclusivamente di attori pubblici, individuare quali enti attuatori i Comuni (per il recupero del patrimonio pubblico) oppure gli IACP (per la straordinaria manutenzione o il recupero conservativo del proprio patrimonio); a questi ultimi spetta invece per legge la realizzazione dei programmi ordinari di nuova edificazione.

Nel complesso, il ruolo assegnato alle Regioni nella formulazione e attuazione dei programmi di edilizia sovvenzionata non dovrebbe esaurirsi in una semplice attività di intermediazione tra amministrazione centrale e attuatori periferici; ciò soprattutto in virtù della rappresentanza istituzionale ad esse assicurata in sede di elaborazione delle decisioni concernenti la programmazione e la distribuzione territoriale delle risorse (il già citato Cer).

In realtà, lo sviluppo intergovernativo della politica pubblica risente di limiti sistemici (come ad esempio quelli derivanti dalle quote di bilancio statale assegnate e dagli obiettivi di una politica meridionalista), nonché di automatismi amministrativi (il privilegiamento di tecniche incrementali rispetto alla reale individuazione del fabbisogno abitativo), che tendono a ridimensionare l'effettiva portata dell'azione regionale in ambito nazionale, spostandone semmai il fulcro verso gli aspetti più propriamente connessi alle procedure di localizzazione e realizzazione degli interventi centralmente ripartiti.

4.2. La cassetta degli attrezzi: risorse, procedure, tempi

Il Piano decennale approvato con la Legge 457/78 ha destinato alla Regione Piemonte, per la sola edilizia sovvenzionata, finanziamenti per circa 850 miliardi, che hanno complessivamente consentito di programmare la costruzione o il recupero da parte di IACP e Comuni di oltre 12.400 alloggi. Secondo i dati di fonte regionale su 12.421 alloggi programmati nell'ambito del Piano decennale 10.296 (pari all'82,9%) sono stati ultimati, mentre i restanti 2.125 sono in costruzione o ancora da appaltare.

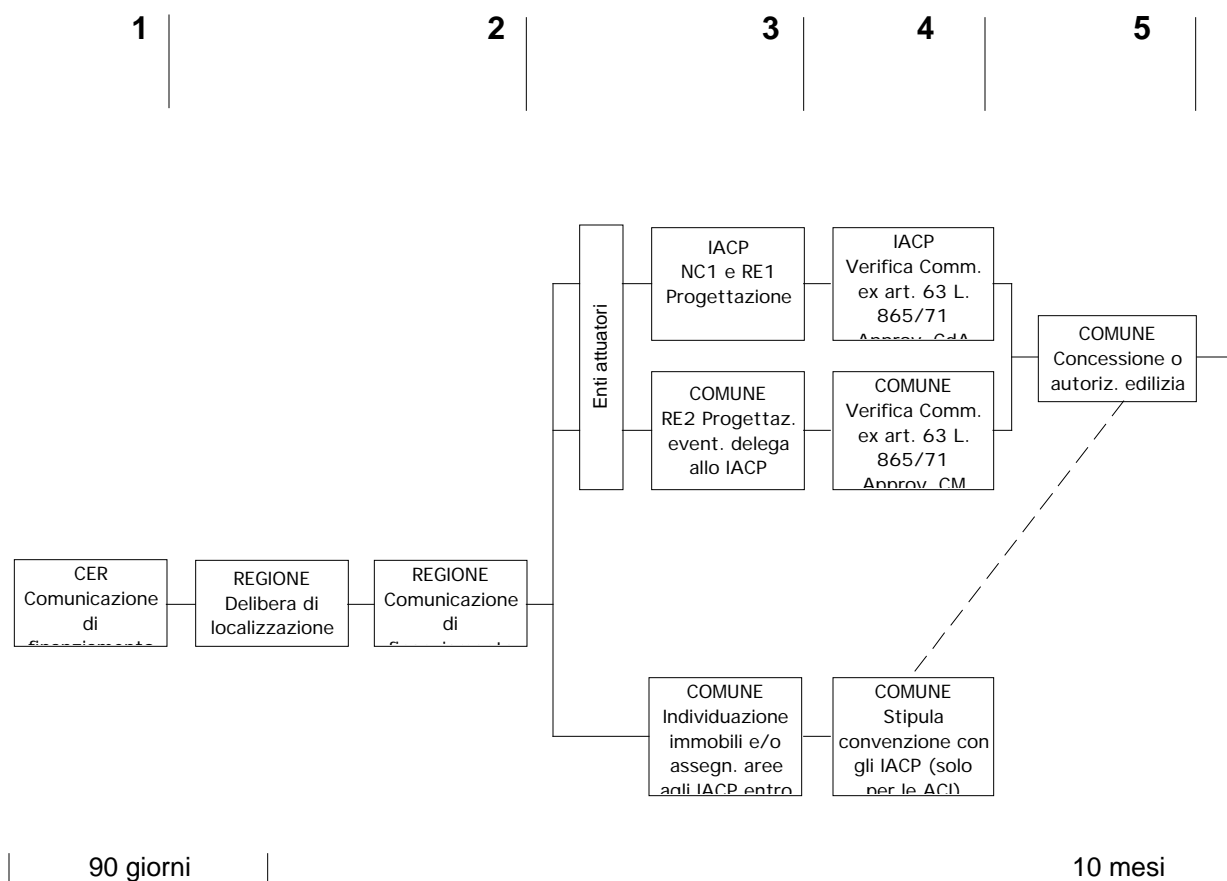
Le maggiori difficoltà sembrano riguardare gli interventi di recupero del parco abitativo esistente. La manutenzione straordinaria e il risanamento del patrimonio pubblico in gestione da parte di IACP e Comuni scontano ritardi sia per quanto concerne le procedure di affidamento dei lavori sia nella fase di realizzazione dei medesimi: complessivamente su 2.125 alloggi non ancora realizzati 1.299 sono di recupero. Tuttavia, anche il dato di oltre 800 alloggi di nuova costruzione programmati e non ultimati evidenzia una sorta di distonia tra obiettivi e risorse di policy, procedure attuative e tempestività ed efficacia sociale dei risultati.

Va chiarito preliminarmente che non esiste in Piemonte una legge regionale che stabilisca procedure "ad hoc" per l'attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata, cioè una sequenza di atti formalmente sancita da attivarsi con il concorso dei vari apparati tecnici e politici. Ciò nonostante, un insieme di atti deliberativi e di direttive per il funzionamento di uffici e commissioni (tra cui soprattutto la *Commissione Regionale Verifica Programmi* istituita con L.R. 65/87) fornisce, anche in assenza di una "copertura amministrativa forte", il quadro formale-procedurale all'interazione tra i vari attori pubblici.

Quella che segue è pertanto la descrizione delle fasi realmente attraversate da una "pratica" relativa ad un intervento di edilizia sovvenzionata, nel caso medio di un progetto che procede senza ostacoli fino alla completa realizzazione (la numerazione delle operazioni corrisponde alla carta di flusso riportata nella fig. 4.1.).

- 1 - *Input*: decreto del Cer (Comitato per l'edilizia residenziale, nel cui esecutivo sono rappresentate anche le Regioni) attraverso il quale viene comunicata la ripartizione regionale dei fondi stanziati dal Cipe.
- 2 - *Provvedimento regionale*: delibera di localizzazione degli interventi di edilizia sovvenzionata; il programma è elaborato sulla base del fabbisogno abitativo localmente censito e delle singole proposte avanzate da amministrazioni comunali e IACP; l'atto deliberativo viene proposto dalla Giunta, successivamente discusso in Commissione ed infine approvato dal Consiglio; l'avvenuto inserimento nel programma di localizzazione viene comunicato tramite lettera agli enti destinatari.
- 3 - *Progettazione*: gli enti attuatori (i Comuni solamente per quanto attiene interventi di recupero del patrimonio abitativo esistente, gli IACP anche per nuove costruzioni) elaborano un progetto delle opere per le quali hanno ottenuto il finanziamento, avvalendosi dei propri uffici tecnici o di liberi professionisti, e nel contempo inoltrano al Comune interessato dal progetto la richiesta di disponibilità dell'area e/o dell'immobile.
- 4 - *Istruttoria CTC*: ottenuta tale disponibilità, l'intervento è oggetto d'esame da parte della Commissione Tecnico Consultiva (Ctc) istituita presso ogni IACP, che delibera principalmente sulle caratteristiche tecnico-progettuali dell'opera proposta.
- 5 - *Concessione edilizia*: in caso di parere positivo da parte della Ctc, gli enti attuatori completano la pratica con la richiesta di concessione o autorizzazione edilizia al Comune ove l'opera è localizzata (documento rilasciato dalle commissioni edilizie comunali).

Figura 4.1. Tempi e procedure dell'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata



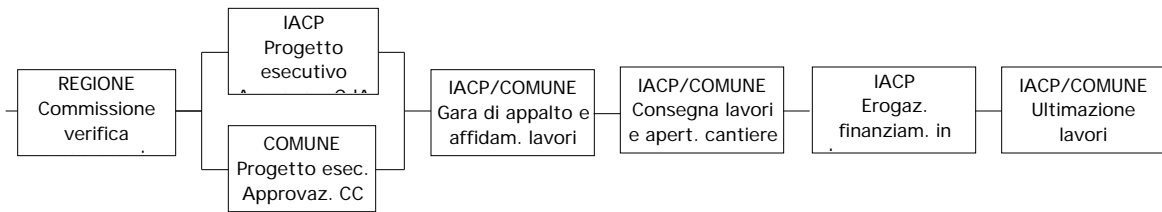
Fonte: Regione Piemonte - Servizio programmazione Erp

6

7

8

9



16 mesi

- 6 - *Esame CRVP*: successivamente il progetto viene trasmesso alla Commissione Regionale Verifica Programmi (Crvp) che lo esamina per la parte relativa agli aspetti economici.
- 7 - *Progetto esecutivo*: dopo l'approvazione da parte della Crvp gli enti attuatori (IACP o Comune) predispongono il progetto esecutivo, necessario alla determinazione puntuale dei costi di realizzazione, e indicano la gara d'appalto.
- 8 - *Affidamento lavori*: in seguito ai risultati emersi dalla gara d'appalto i lavori vengono affidati all'impresa vincitrice con la quale viene stabilita la data di apertura dei cantieri.
- 9 - *Termine lavori/Assegnazione*: entro sedici mesi dall'apertura dei cantieri (qualora non intervengano sospensioni per modifiche realizzative e revisione prezzi) i lavori devono essere conclusi; dopo il previsto collaudo dell'opera si procede all'assegnazione degli alloggi.

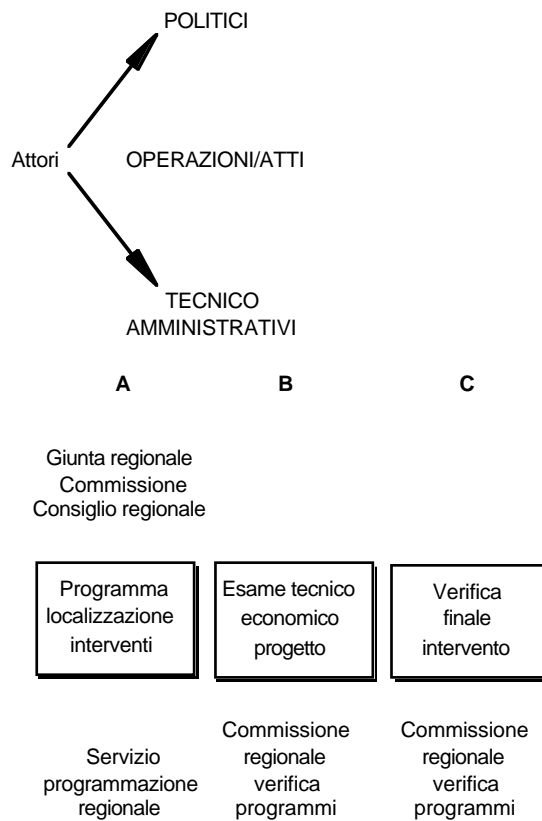
4.3. *Gli attori regionali: organi politici, apparati amministrativi, commissioni tecniche*

Nella fase più propriamente attuativa del processo di *policy* (quella successiva alla comunicazione di finanziamento da parte del Cer), è possibile identificare tre momenti salienti dell'intervento regionale (fig. 4.2.):

- A) il programma di localizzazione;
- B) l'esame tecnico-economico del progetto;
- C) la verifica di realizzazione.

Rispetto alla descrizione analitica delle procedure di cui alla figura precedente, si tratta di blocchi di operazioni molto aggregati, definiti con l'intento di individuare all'interno dell'attore Regione gli atti funzionalmente assegnati ai vari livelli politico-amministrativi. La distinzione di fondo è quella tradizionale tra attori politici e burocratici; tra questi ultimi, data la specificità del caso, è parso opportuno distinguere ulteriormente tra apparati amministrativi e commissioni tecniche (anche se in realtà la presenza di assessori e di consulenti esterni di cui almeno due di informale designazione politica tendono a configurare le commissioni come una sorta di "modello misto").

Figura 4.2. Ruolo della regione nelle procedure dell'edilizia sovvenzionata



La prima fase del processo, quella relativa al programma di localizzazione, fa naturalmente registrare una prevalenza degli organi politici regionali: la proposta di deliberazione recante il quadro degli interventi di edilizia sovvenzionata da realizzare a livello comunale viene adottata dalla Giunta, discussa in sede di Commissione consiliare competente ed approvata in via definitiva dal Consiglio Regionale. Il nodo problematico emergente è in questo caso rappresentato dalle effettive modalità di svolgimento da parte della Regione delle proprie funzioni "politiche" di

pianificazione sociale e territoriale degli interventi, a partire da una corretta individuazione del fabbisogno abitativo.

Durante la fase della programmazione per aree comprensoriali (1977-85), erano in pratica i Comitati a funzionare come momento di espressione in forma aggregata della domanda territoriale di edilizia economico-popolare; tale soluzione consentiva nel complesso alla Regione di acquisire elementi costitutivi per una efficace localizzazione degli interventi. Il mutamento negli assetti istituzionali e nelle procedure di programmazione regionale sono tali da richiedere l'attivazione di meccanismi alternativi di supporto alle decisioni pubbliche, al fine di evitare che il programma di localizzazione risenta troppo di una logica statistico-incrementale oppure venga "monopolizzato" dagli stessi enti attuatori.

Durante la fase relativa all'esame tecnico-economico del progetto di intervento, emerge il ruolo della *Commissione Regionale Verifica Programmi*. L'analisi delle fonti documentarie e delle interviste a funzionari regionali ha consentito di porre in luce la rilevanza di tale organismo collegiale in termini di "propulsore" e "controllore" del processo di *policy*. Schematicamente, le competenze della Commissione riguardano (cfr. art. 5 della L.R. 65/87):

- 1) la verifica di congruità degli interventi ammessi a finanziamento;
- 2) la loro coerenza con i programmi regionali di Erp sovvenzionata;
- 3) il rispetto dei vincoli tecnico-dimensionali ed economici fissati dai decreti ministeriali sui massimali di costo;
- 4) l'adozione di un parere definitivo in merito ad eventuali perizie di variante e suppletive o in caso di superamento dei massimali di costo.

In concreto, l'azione della Crvp *non* appare caratterizzata da rilevante discrezionalità amministrativa, in quanto l'istruttoria redatta da uno degli esperti che la compongono si basa largamente su di un quadro tecnico-normativo standardizzato, al quale gli enti attuatori si adeguano in via preventiva durante la fase progettuale. Dal punto di vista procedurale, i casi interessanti sono quelli "intermedi", che si concludono rispettivamente con un parere favorevole condizionato o con un provvedimento sospensivo.

Se prima e durante l'esame del progetto da parte della Crvp si pone l'attività di una Segreteria tecnica incaricata di approntare i vari quadri tecnico-economici degli interventi ammessi a finanziamento (QTE 1/5), nei casi relativamente numerosi in cui si rende necessaria un'integrazione finanziaria rispetto alle previsioni di spesa il lavoro della Commissione regionale tende ad intersecarsi e talvolta a sovrapporsi con l'attività della

Commissione Tecnica Consultiva (Ctc) istituita presso ciascun lacp e degli stessi organi politici (spetta infatti alla Giunta integrare il finanziamento in caso di parere condizionato).

Per quanto concerne la terza ed ultima fase individuata, si deve precisare che essa non implica lo svolgimento da parte degli apparati regionali di sistematiche attività di valutazione circa la realizzazione degli interventi secondo le modalità e i tempi stabiliti (sui quali al contrario l'autonomia degli enti attuatori finisce per essere assai ampia). La verifica finale da parte della Crvp consiste in pratica nell'esame del Qte di collaudo dell'opera, corredato da documentazioni comprovanti tra l'altro l'abitabilità degli alloggi, la data di stipula dei contratti di locazione, la "chiusura" della contabilità relativa all'intervento.

4.4. I soggetti attuatori: il ruolo centrale degli lacp

Gli enti pubblici abilitati ad operare nel campo dell'edilizia sovvenzionata sono, in base al programma normativo, i Comuni e gli lacp; a questi ultimi competono, in forma esclusiva (come già ricordato) gli interventi di nuova costruzione. Già con la Legge 865/71, e più puntualmente con il Piano decennale varato con la Legge 457/78, gli lacp sono stati individuati come il terminale attuativo della politica nazionale per la casa. Dall'analisi empirica condotta, è risultato che gli Istituti piemontesi hanno interpretato in maniera forte tale ruolo, giungendo talvolta a "colonizzare" la programmazione regionale degli interventi esercitando una propria azione para-imprenditoriale nei confronti degli enti locali.

Di pari passo con il progressivo saturarsi delle aree edificabili, si è andata affermando in ambito regionale una tendenza da parte degli lacp ad operare in veste di promotori del recupero urbano, volti ad ottenere la disponibilità dell'area o del bene su cui intervenire attraverso una negoziazione informale con le amministrazioni comunali. Da un punto di vista strettamente procedurale, si deve notare come tale modalità possa in ultima analisi rivelarsi efficace sotto il profilo delle relazioni interorganizzative: la certezza, per gli lacp, di poter contare sulle prescritte autorizzazioni comunali, e, per le amministrazioni locali, sulla fattibilità degli interventi, coalizzano i due soggetti verso l'obiettivo di uno spedito e positivo esame da parte degli apparati regionali del progetto ammesso a finanziamento.

Altri elementi depongono a favore di un'assoluta centralità degli lacp nell'ambito dello sviluppo dei programmi di edilizia sovvenzionata. Un

primo aspetto è rappresentato dalla tendenza degli Istituti a funzionare, in aggiunta o addirittura in alternativa agli strumenti formali di programmazione regionale, come canali privilegiati di rilevazione ed elaborazione della domanda abitativa locale. Un secondo tratto saliente, tutto interno alla logica dell'attuale procedura per gli interventi di edilizia sovvenzionata, riguarda il ruolo assegnato alla Ctc, in base al quale gli Iacp si trovano nella singolare posizione di enti che controllano il loro stesso operato, sia pure attraverso la formulazione di "pareri obbligatori non vincolanti" su progetti successivamente sottoposti all'esame della Crvp.

Le informazioni raccolte presso il Servizio attuazione programmi, l'Osservatorio Erp ed il Consorzio regionale Iacp, restituiscono l'immagine di un soggetto attuatore caratterizzato da margini di manovra non meramente gestionali. Appare comunque poco realistica la tesi (enunciata nel corso di una intervista) secondo la quale l'autonomo ruolo degli Iacp risulterebbe compromesso da un lato dalla dipendenza delle decisioni dell'amministrazione statale, dall'altro dai vincoli derivanti dalle scelte urbanistiche degli enti locali. Come evidenzia la precedente descrizione, l'azione degli Iacp occupa segmenti assai rilevanti della procedura, che dovrebbero essere direttamente interessati da qualsivoglia innovazione finalizzata al conseguimento di più efficienti ed efficaci prestazioni amministrative nel settore dell'edilizia sovvenzionata.

Capitolo V

I PROGRAMMI DI EDILIZIA AGEVOLATA

5.1. Finalità e contenuti degli interventi di edilizia agevolata

Il programma nazionale di intervento nel settore abitativo definito con la Legge 457/78 (Piano decennale) contiene, come è noto, indicazioni generali riguardanti:

- la destinazione dei finanziamenti pubblici e le relative modalità di utilizzo;
- la ripartizione dei finanziamenti tra le Regioni;
- la quota di risorse da destinare al recupero;
- gli indirizzi e le priorità nella localizzazione.

In tale contesto, la specificità della cosiddetta edilizia agevolata consiste nell'assegnazione di contributi per l'abbattimento degli interessi su mutui contratti per interventi di nuova costruzione e/o recupero abitativo da parte di imprese e cooperative.

All'interno del quadro istituzionale-normativo che sorregge tale politica settoriale, il Cer (Comitato per l'edilizia residenziale) assolve le funzioni di organo misto Stato-Regioni, che propone al Cipe la ripartizione delle risorse finanziarie, i massimali dei mutui concedibili, i limiti delle fasce di reddito per l'accesso ai mutui agevolati, i massimali di costo unitario (al metro quadrato o cubo). Successivamente gli enti regionali intervengono nei confronti dei soggetti beneficiari (individuati tramite appositi bandi pubblici di concorso per l'assegnazione dei contributi), secondo l'entità dei finanziamenti disponibili e nella misura percentuale stabilita dal Cipe.

In effetti, la programmazione degli interventi di edilizia agevolata, che dovrebbe puntare (soprattutto nelle aree metropolitane) ad una strategia di reale integrazione tra operatore pubblico ed iniziativa privata, sconta attualmente un duplice ordine di difficoltà. Da un lato, il fatto che gli obiettivi fisici di edilizia agevolata siano definiti in base al massimale di mutuo ed ai tassi percentuali deliberati dal Cipe (tali valori consentono di calcolare, in base ad un moltiplicatore medio desunto dai tassi di pream-

mortamento, il numero di mutui attivabili, che corrisponde al numero di alloggi edificabili) rende lo stanziamento iniziale di contributi in conto interessi parzialmente "sconnesso" rispetto alla definizione dei programmi regionali. D'altro canto, oltre a tale ricorrente semiautomatismo dei meccanismi di finanziamento pubblico, i consolidarsi del ruolo di alcuni grandi beneficiari dell'edilizia agevolata (consorzi di imprese, centrali cooperative), in grado di influenzare la definizione degli interventi e per ciò stesso la loro produttività sociale in ambito territoriale, pone seriamente la questione del rapporto tra domanda abitativa, tendenze di mercato e pianificazione pubblica.

5.2. La cassetta degli attrezzi: risorse, procedure, tempi

Nel corso del Piano decennale sono stati finanziati in Piemonte ben 21.300 interventi di edilizia agevolata, di cui 18.054 relativi ad alloggi di nuova costruzione e 3.246 di recupero del patrimonio edilizio esistente. Dopo un promettente avvio del Piano con una percentuale di effettiva realizzazione degli alloggi programmati nei primi due bienni pari al 100%, le successive fasi attuative hanno scontato sensibili difficoltà e ritardi, facendo registrare una progressiva diminuzione del rapporto alloggi ultimati/programmati per il biennio III, IV e V (pari rispettivamente al 87,8%, al 44,1% ed al 39,6%).

Anche nel caso dell'"agevolata" (in sintonia con quanto emerso circa l'attuazione dei programmi di edilizia sovvenzionata), le maggiori difficoltà sembrano investire gli interventi di recupero del patrimonio abitativo esistente, per i quali l'indice di realizzazione nell'ambito dell'intero Piano decennale è del 44,5%, a fronte di una percentuale di nuovi alloggi ultimati intorno all'82,9%. Se si tiene conto che più della metà degli interventi di recupero sono realizzati dai Comuni (a fronte di un impegno dei medesimi nella nuova costruzione pari ad appena l'1,2% degli alloggi programmati), tali soggetti attuatori risultano chiamati direttamente in causa per quanto concerne il cortocircuito risorse/obiettivi/efficacia dei programmi di edilizia residenziale pubblica.

Nell'ambito del Piano decennale per la casa, gli interventi di recupero e/o nuova costruzione da attuarsi tramite il ricorso alle procedure di edilizia agevolata appaiono nel complesso fare affidamento su di una struttura normativa maggiormente definitiva, rispetto a quanto riscontrato nel settore dell'edilizia sovvenzionata. Le procedure attuative di tali pro-

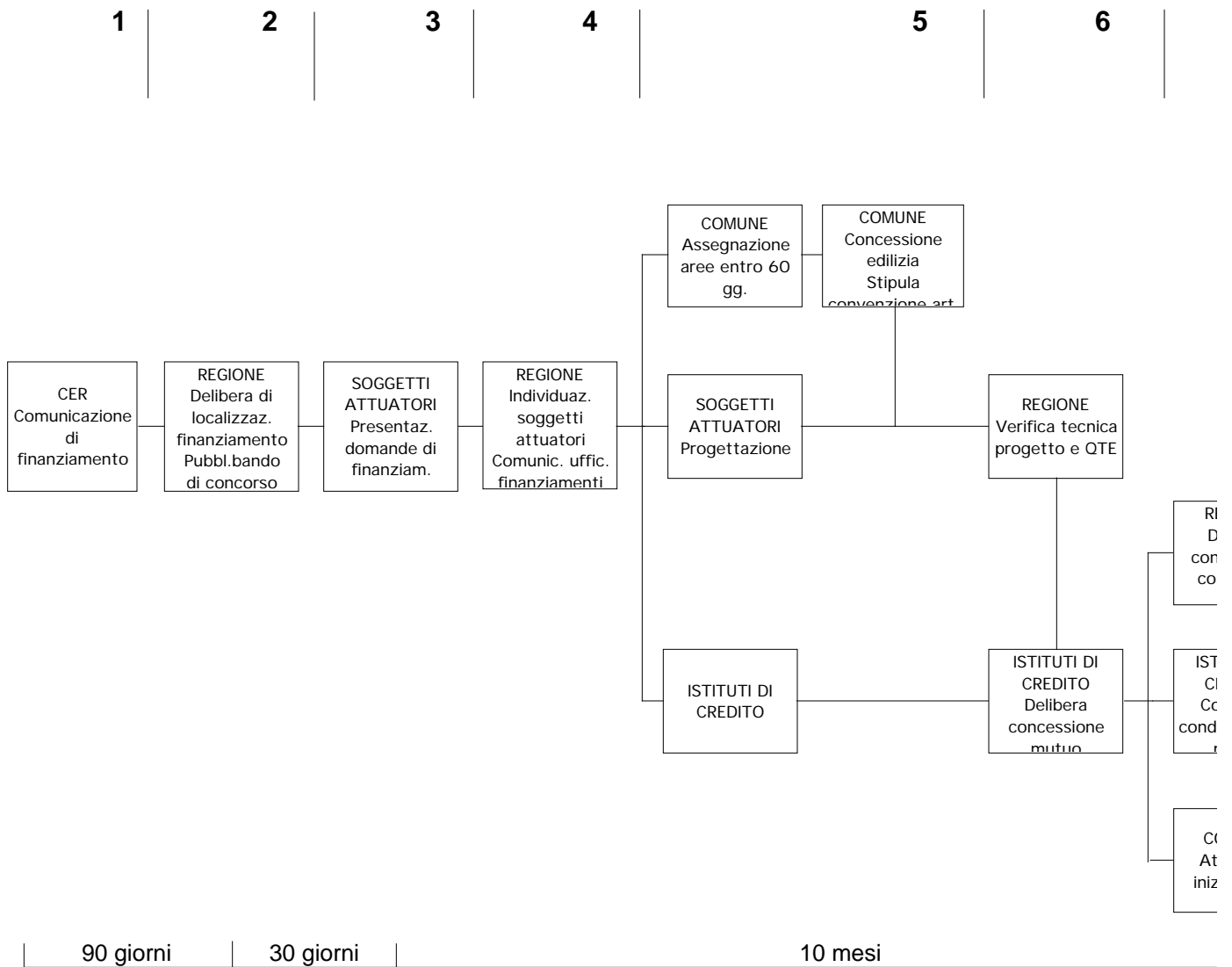
grammi di intervento trovano infatti una loro definizione, seppur approssimativa e non estesa all'intero processo, oltre che nella Legge 457/78, istitutiva del Piano decennale, nella Legge regionale n. 76 del 18 dicembre 1979 ("Disposizioni per l'individuazione dei soggetti incaricati della realizzazione dei programmi di edilizia agevolata-convenzionata in esecuzione dell'art. 25 della legge 5 agosto 1978, n. 457"), e in un disciplinare deliberato dalla Giunta regionale nel marzo del 1985 ("Disciplinare per l'esecuzione dei programmi costruttivi e di nuove costruzioni di recupero in edilizia agevolata finanziati dalla legge 5 agosto 1978, n. 457").

La seguente descrizione delle fasi procedurali che scandiscono gli interventi di edilizia agevolata si riferisce ad un "caso tipo", ed è il risultato del confronto, in sede di ricerca empirica, tra informazioni ricavabili da documenti amministrativi ed interviste dirette a testimoni privilegiati del processo attuativo regionale (la numerazione delle operazioni corrisponde alla carta di flusso riportata in fig. 5.1.).

- 1 - *Input*: decreto del Cer con cui viene comunicata la ripartizione regionale dei fondi stanziati dal Cipe.
- 2 - *Provvedimento regionale*: delibera di localizzazione dei finanziamenti con cui vengono ripartite per ambito territoriale le risorse (sulla base del fabbisogno censito) e si definisce il programma degli interventi (numero alloggi costruiti o recuperati) in relazione agli investimenti attivabili (eseguita dal Servizio Programmazione Erp), con annessi bandi di concorsi^(*) divisi per operatore e ambito territoriale (elaborati dall'Ufficio Programmazione e Studi del Settore Edilizia Agevolata). Il provvedimento viene proposto dalla Giunta (Assessore competente) discusso in Commissione (previo parere rappresentanti organizzazioni soggetti attuatori) e approvato dal Consiglio. Il provvedimento infine viene pubblicato sul Bollettino Ufficiale Regionale.

(*) Le fasi contrassegnate con l'asterisco (*) valgono esclusivamente per la realizzazione di interventi di nuova costruzione; gli interventi di recupero vengono già definiti in sede di localizzazione avvalendosi dell'opportunità prevista dall'art. 16 L.R. 76/79.

Figura 5.1. Tempi e procedure dell'edilizia residenziale pubblica agevolata-convenzionata

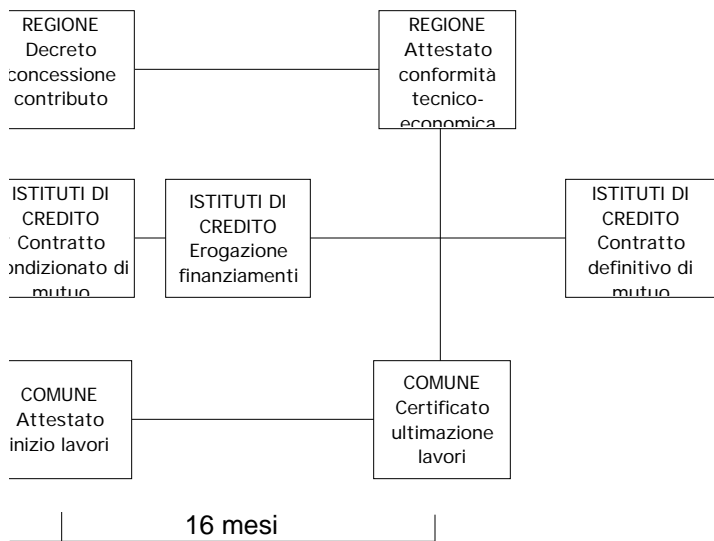


Fonte: Regione Piemonte - Servizio Programmazione Erp

7

8

9



- 3 - *Presentazione domanda*^(*): entro trenta giorni dalla pubblicazione del bando, gli operatori interessati devono presentare alla Regione regolare domanda, su modulo pre stampato, per concorrere al finanziamento.
- 4 - *Provvedimento regionale*^(*): alla scadenza dei termini l'Ufficio Programmazione Edilizia Agevolata predispone un documento in cui vengono indicati gli indici numerici (punteggi) da assegnare alle domande presentate. Su tale documento viene sentita la 2^a Commissione consiliare previa consultazione dei rappresentanti delle organizzazioni di soggetti attuatori. A questo punto, l'Ufficio Programmazione redige la graduatoria delle domande e successivamente predispone la delibera di individuazione che viene approvata dalla Giunta. Di tale atto viene data comunicazione agli operatori interessati tramite lettera.
- 5 - *Progettazione*: gli operatori che si sono aggiudicati il finanziamento predispongono il progetto dell'intervento, prendono contatto con l'Istituto di credito che concederà il mutuo, ed ottengono l'assegnazione (e poi la concessione edilizia), da parte del Comune, delle aree su cui l'opera avrà sede.
- 6 - *Istruttoria CREAC*: ottenuta la disponibilità dell'area l'operatore presenta il progetto dell'intervento, con l'annesso Qte, all'esame della Commissione Regionale per l'Edilizia Agevolata e Convenzionata (Creac). Questa, previa istruttoria svolta dall'Ufficio tecnico, approva il Qte, che viene vistato dal presidente della Creac e successivamente dall'assessore competente. Con tale atto l'operatore può richiedere la concessione del mutuo all'Istituto di credito.
- 7 - *Inizio lavori/provvedimento regionale*: con l'approvazione del progetto da parte della Creac, la contrazione del mutuo con l'istituto di credito e la conclusione della gara d'appalto (quando necessaria), l'operatore inizia i lavori. Tale azione deve essere accertata a cura del Comune in cui l'intervento ha sede e il documento probante (attestato inizio lavori) deve essere portato a conoscenza della Regione. L'istituto di credito con il quale l'operatore ha contratto il mutuo comunica alla Regione (Ufficio mutui) la propria delibera di concessione del mutuo; l'Ufficio Mutui, espletato l'esame necessario, predispone il decreto di concessione del mutuo, che viene emanato dal Presidente della Giunta Regionale. Di tale atto viene data comunicazione all'operatore e all'istituto di credito che può procedere all'erogazione.

- 8- *Termine lavori*: alla conclusione dei lavori, sempre certificata da un attestato del Comune ove l'opera ha sede, l'Ufficio tecnico, attraverso l'invio in loco di un proprio funzionario, esamina che l'intervento realizzato rispetti le caratteristiche del progetto originale. In caso di riscontro positivo, l'operatore redige il Qte finale che viene approvato dalla Creac e vistato dall'Assessore competente.
- 9- *Provvedimento regionale*: alla conclusione dei lavori, l'Istituto di credito predispone il contratto definitivo di mutuo e ne trasmette copia alla Regione (Ufficio mutui). L'Ufficio Mutui predispone, ogni semestre, il decreto di erogazione del finanziamento (decreto del Presidente della Giunta Regionale) all'Istituto di credito.

5.3. *Il network politico-amministrativo: la Regione e gli altri attori*

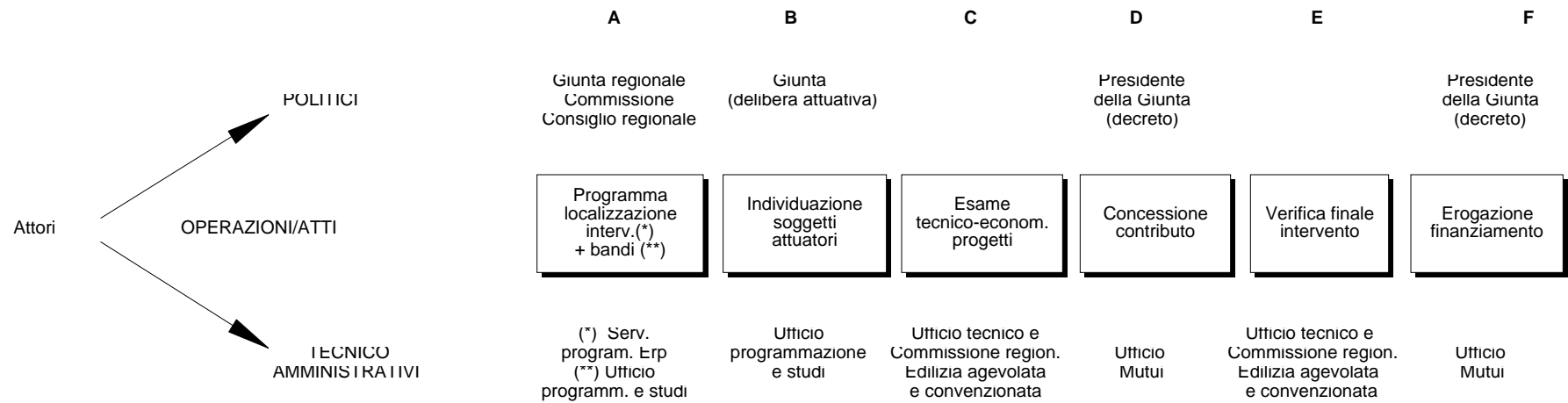
Come effettuato in precedenza, in sede di analisi dei programmi di edilizia sovvenzionata, si è tentato anche in questo caso di identificare alcune fasi salienti dell'intervento regionale all'interno del processo attuativo. Va precisato che ricostruire la rete di relazioni (*network*) tra i vari attori istituzionali e sociali coinvolti a vario titolo nei programmi di edilizia agevolata, assumendo come "organizzazione focale" la Regione, è opera decisamente complessa, che in buona parte esula dagli obiettivi generali della ricerca. Si è scelto pertanto di limitare l'analisi interpretativa a quei segmenti della procedura di localizzazione e realizzazione degli interventi in edilizia agevolata nei quali l'interazione degli apparati politico-amministrativi regionali con i soggetti attuatori pare svilupparsi maggiormente.

Il ruolo della Regione emerge soprattutto nelle seguenti fasi aggregate (cfr. fig. 5.2.):

- A) Il programma di localizzazione;
- B) L'individuazione dei soggetti attuatori;
- C) L'esame tecnico-economico del progetto;
- D) Il decreto di concessione del contributo;
- E) La verifica di realizzazione;
- F) L'erogazione del finanziamento.

Nonostante l'impiego del termine localizzazione, la prima fase attuativa non consiste in una puntuale definizione delle aree su cui inter

Figura 5.2. Ruolo della regione nelle procedure dell'edilizia agevolata



venire ma nella semplice ripartizione degli investimenti per ambiti territoriali sovracomunali. Il programma è elaborato sulla base dei finanziamenti disposti dal Cer, dai quali si deduce aritmeticamente (come già ricordato) dapprima la quota complessiva degli investimenti (mutui) attivabili e poi il numero degli alloggi che tale somma consente di costruire e/o recuperare; la successiva ripartizione degli interventi su scala locale tiene conto del fabbisogno abitativo censito, ma anche (se non soprattutto) delle proposte autonomamente avanzate da Comuni e IACP. In questa stessa fase vengono redatti, a cura dell'Ufficio Programmazione e Studi del Settore edilizia agevolata e speciale, i bandi di concorso per accedere, a norma di legge, ai contributi programmati. I bandi sono suddivisi per categoria di operatore (cooperative, imprese) e per ambito territoriale (in genere comunale per le imprese e comprensoriale per gli altri soggetti); in realtà, tale soluzione amministrativa riguarda pressoché esclusivamente gli interventi di nuova costruzione (avvalendosi di norma per il recupero del patrimonio abitativo esistente di quanto disposto dall'art. 16 della L.R. 76/79).

Il programma di localizzazione ed i relativi bandi vengono riuniti in un unico documento proposto dalla Giunta, discusso in Commissione ed approvato dal Consiglio regionale. Come si vedrà più avanti, l'iter della deliberazione è scandito da frequenti interazioni tra operatore regionale e rappresentanti delle organizzazioni dei soggetti attuatori (destinatari dei finanziamenti), sia sul versante politico-istituzionale (2^a Commissione Consiliare) che a livello di apparati tecnico-amministrativi.

Nella individuazione dei soggetti attuatori (cioè beneficiari) degli interventi in agevolata (fase B) emerge più nettamente il ruolo dell'Ufficio Studi e Programmazione. Allo scadere dei termini di presentazione delle domande previsti nei bandi, tale ufficio regionale predispone una graduatoria dei soggetti ammessi al finanziamento, sulla base di un documento in cui vengono stabiliti gli indici numerici (punteggi) da assegnare alle varie domande. Al di là di quanto espressamente previsto dal programma nazionale e soprattutto dalla citata L.R. 76/79 (artt. 10 e 11), tale segmento attuativo è risultato in sede di rilevazione empirica "nebuloso", non tanto in termini strettamente procedurali quanto sotto il profilo dell'individuazione del reale centro di imputazione della decisione politico-amministrativa. Se è vero che l'atto formale di individuazione dei soggetti attuatori segue il classico iter Giunta-Commissione-Congresso, è assai probabile che la sostanza del provvedimento regionale risenta di una complessa attività di negoziazione (o quanto meno di indirizzo tramite una

consolidata prassi di consultazione anche extra-istituzionale) tra operatore pubblico ed interessi organizzati (imprese, cooperative, comunità locali).

Per quanto concerne l'esame tecnico-economico del progetto successivamente elaborato dal soggetto attuatore (fase C), di competenza della *Commissione Regionale per l'Edilizia Agevolata e Convenzionata* (Creac), previa istruttoria dell'Ufficio Tecnico, va rilevato come esso tenda a riguardare gli aspetti più propriamente tecnici dell'intervento proposto: di fatto gli organismi regionali si limitano a verificare la conformità del progetto rispetto alle caratteristiche abitative (standard espressi in mq) ed ai massimali di costo fissati dalla legge.

Praticamente irrilevanti i casi in cui una pratica si sia arrestata a questo punto dell'iter procedurale: infatti, se la Commissione avanza qualche rilievo l'operatore viene invitato a rielaborare il progetto rimuovendo le condizioni che ne impedivano la piena approvazione.

Dopo l'approvazione del progetto di intervento, entra in scena l'Ufficio Mutui. Tale ufficio regionale si attiva in seguito alla comunicazione da parte degli istituti di credito abilitati dell'avvenuta contrattazione del mutuo agevolato a favore di uno degli operatori precedentemente individuati: l'*output* amministrativo è rappresentato in questo caso dal decreto regionale di concessione del contributo finalizzato all'abbattimento degli interessi bancari, che non comporta tuttavia ancora l'effettiva erogazione, la quale avverrà solo a conclusione dei lavori programmati (ma la verifica di realizzazione di cui alla fase E si qualifica, come peraltro nel caso dell'edilizia sovvenzionata, come una semplice definizione contabile-amministrativa), mediante trasferimento di fondi dalla Regione agli istituti di credito.

Nel complesso, il ruolo degli apparati politico-amministrativi regionali nel processo di attuazione degli interventi di edilizia agevolata sembra riconducibile al tipico modello burocratico weberiano, in cui il controllo di conformità rispetto a quanto stabilito dalla normativa occupa i funzionari (ma anche i centri di allocazione politica delle risorse) ben più che l'effettivo perseguimento degli obiettivi di fondo della politica pubblica di settore. In tale quadro, qualsiasi valutazione circa le prestazioni dell'ente regionale in sede di attuazione dei programmi di Erp agevolata rischierebbe di essere fuorviante se non accompagnato da un minimo di analisi dell'interazione meta-procedurale che tende a svilupparsi tra autorità pubblica ed operatori locali.

5.4. L'interazione pubblico/privato

L'indagine empirica ha consentito di evidenziare tra l'altro i seguenti aspetti:

- a) *La Commissione per l'Edilizia Agevolata*, seppur formalmente istituita, tende nella realtà ad assumere la fisionomia di una sede di consultazione informale permanente, dove si interpreta la normativa e si definiscono gli interventi con il diretto concorso dei rappresentanti degli interessi organizzati;
- b) per gli interventi di recupero è prevista la possibilità di speciali deroghe procedurali in base alla disponibilità del bene sul quale intervenire da parte dell'operatore (cfr. la più volte citata L.R. 76/79);
- c) rilevante appare il ruolo delle Amministrazioni locali, che attraverso i propri strumenti urbanistici esecutivi (tipicamente i PEEP-Piani per l'edilizia economica popolare) provvedono ad assegnare le aree agli operatori che intendono accedere ai finanziamenti in agevolata;
- d) l'interazione tra operatori privati e pubblici (questi ultimi soprattutto per il recupero), enti locali ed apparati regionali definisce pertanto quasi per sommatoria il programma di interventi, "al di là" del provvedimento formale di localizzazione, con il quale gli organi istituzionali *non* pianificano ma si limitano in pratica a ratificare decisioni operative prese altrove.

Nel complesso, il modello di attuazione dei programmi di agevolata appare nettamente sbilanciato a favore dei soggetti privati: in varie fasi gestionali ma anche propriamente decisionali del processo gli attori che giocano un ruolo centrale sono gli operatori dell'edilizia, non le amministrazioni pubbliche. A ben guardare, alla Regione può essere riconosciuto un tipico ruolo di *gatekeeper* (letteralmente "portiere"), in quanto controlla l'accesso a determinate fasi procedurali, subordinandolo per altro al semplice possesso di requisiti di conformità legale-amministrativa da parte degli altri attori.

Per un verso ci si trova di fronte ad un esempio abbastanza frequente di struttura di implementazione a carattere misto, in cui il ruolo dell'ente pubblico regionale consiste soprattutto nel regolare l'accesso dei veri attuatori degli interventi ai flussi finanziari programmati. D'altro canto, il "caso" edilizia agevolata segnala ancora una volta l'esigenza di rilanciare alcune funzioni di pianificazione territoriale, al fine di riequilibrare

nella sostanza l'interazione pubblico/privato e contrastare la tendenza (attualmente diffusa) a trasformare la componente distributiva insita nei programmi di edilizia agevolata in mera ripartizione di fonti per la produzione di interventi segmentati. Risulterebbe comunque controproducente, in termini di efficienza dei processi attuativi, puntare al controllo di tali dinamiche semplicemente attraverso un surplus di disposizioni regolamentarie.

Capitolo VI

CONCLUSIONI

6.1. Nodi problematici e prospettive di razionalizzazione

L'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale è attualmente regolato da un insieme alquanto eterogeneo di norme statali, dietro il quale risulta assai difficile (al di là delle semplici dichiarazioni d'intento) rinvenire un disegno consapevole ed una nozione complessiva di governo del "problema casa". Come per altre politiche nazionali, il programma normativo assume i contorni di un mosaico stratificato risultante dalla progressiva aggregazione di singoli strumenti di intervento.

Nonostante l'indubbia portata innovativa della Legge 457/78, volta ad introdurre, come si è avuto modo di sottolineare, elementi di programmazione della spesa ed incentivazione degli interventi di recupero, il quadro di settore in cui la Regione si trova ad operare evidenzia un insoddisfacente livello di integrazione normativa (tra singoli provvedimenti) ed amministrativa (tra vari apparati chiamati ad attuarli), al quale si è non di rado tentato di ovviare tramite legislazione secondaria.

Ad esempio, la L.R. 76/79 testimonia se non altro a favore della tempestività con cui le istituzioni piemontesi si sono fatte carico di approfondire tecnicamente ed interpretare politicamente la domanda sociale di edilizia abitativa pubblica, svolgendo per certi aspetti un ruolo anticipatorio (come del resto avvenuto in altri campi d'intervento) rispetto al decollo della *policy* a livello nazionale. La successiva L.R. 6/82 segna l'evoluzione dalle procedure "dovute" di attuazione del programma statale alle proposte regionali di sviluppo integrato degli interventi territoriali: l'obiettivo più o meno esplicitamente dichiarato è quello di spostare l'asse problematico dal bene-casa alla questione urbana, attraverso un mix di strumenti pianificatori oltreché distributivi volti a recuperare autonomia ai programmi regionali (selettività finanziamenti, ottimizzazione procedure di spesa, demanio delle aree e opportunità di intervento per i comuni attraverso un fondo di rotazione).

Tuttavia, al di là delle finalità dichiarate nella pur avanzata normativa regionale, l'analisi del processo di attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica in Piemonte ha potuto dar conto del persistere di alcuni nodi problematici irrisolti.

Come si è visto, i finanziamenti pubblici stanziati nell'ambito del Piano decennale si trasformano in alloggi costruiti (o recuperati) dopo numerose decisioni: ripartizione fondi, localizzazione interventi, individuazione soggetti attuatori, assegnazione area, progettazione, concessione edilizia, verifica quadri economici, appalto ed inizio lavori, stati d'avanzamento, verifica finale di conformità e collaudo; in particolare, nel caso degli interventi di edilizia agevolata, le ultime fasi del processo si intersecano con le procedure regionali di concessione ed erogazione del contributo in conto interessi agli operatori beneficiari.

Una razionalizzazione del percorso procedurale sopra delineato si presenta come condizione necessaria ma non sufficiente per recuperare efficienza amministrativa e soprattutto efficacia sociale agli interventi nel settore abitativo, poiché il vero problema risulta essere quello della effettiva corrispondenza tra investimenti pubblici ed opere realizzate. In altri termini, il nodo centrale è rappresentato dall'esigenza di adeguare la spesa pubblica ai programmi da attuare, e non viceversa. La questione chiama direttamente in causa i centri nazionali di imputazione della politica per la casa (Governo, Parlamento, Cipe), ma coinvolge in modo significativo anche i processi decisionali "di secondo livello", di competenza dell'ente regionale.

Schematicamente, le prospettive potrebbero riguardare:

- a) il passaggio, nel quadro normativo nazionale e regionale, da stanziamenti che avviano la predisposizione di programmi a finanziamenti per programmi già definiti;
- b) il ripensamento, in termini operativi, del rapporto tra finanziamenti ed obiettivi fisici dei programmi;
- c) il rilancio delle funzioni regionali di pianificazione territoriale, allo scopo di consentire l'attuazione di programmi di Erp definiti sulla scorta del fabbisogno abitativo connesso alle dinamiche socio-economiche locali, e non eccessivamente basati sugli inputs derivanti dall'interazione con i soggetti interessati alla ripartizione dei fondi disponibili.

Questo ultimo punto, in particolare, richiama la necessità di un efficace coordinamento tra gli interventi che sono stati oggetto della ricerca

ed altre politiche territoriali: compito rispetto al quale la Regione emerge come soggetto politico-amministrativo di riferimento.

6.2. Dai processi attuativi alla programmazione regionale

Con il varo del Piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica, sono state assegnate alle amministrazioni regionali importanti funzioni di programmazione e coordinamento territoriale di un rilevante segmento della politica nazionale nel settore abitativo. In base alla Legge 457/78, spetta infatti alle Regioni:

- individuare il fabbisogno abitativo;
- formare i programmi pluriennali di impiego delle risorse finanziarie;
- ripartire territorialmente gli interventi.

Al di là della corrispondenza funzionale tra indicazioni programmatiche nazionali ed attività amministrativa regionale, che si suppone sostanzialmente garantita sul piano della conformità alle norme, l'analisi "dal basso" dell'intervento pubblico ha consentito di porre in evidenza alcune carenze del modello intergovernativo di sviluppo della politica di settore. Dall'indagine empirica sono emersi soprattutto i seguenti aspetti:

- a) Il confronto tra localizzazione degli interventi (approvazione finanziamenti e progetti) e loro effettiva attuazione (affidamento ed esecuzione lavori) ha mostrato una serie di difficoltà e ritardi; tuttavia, ciò non sembra dovuto direttamente a cattive prestazioni degli apparati regionali, dal momento che la Regione si trova in realtà a dipendere prima dalle procedure e dai tempi di finanziamento statale e poi dal livello di efficienza dei soggetti attuatori locali (Iacp e Comuni).
- b) Il Governo regionale potrebbe conseguire migliori risultati:
 - 1) anticipando la fase programmatoria, cioè individuando gli interventi da realizzare sul proprio territorio prima della formale assegnazione dei fondi statali;
 - 2) aumentando il controllo sugli attuatori locali, anche e soprattutto attraverso una valutazione economica e sociale degli interventi realizzati.
- c) Una auspicabile innovazione organizzativa e procedurale non potrà dunque limitarsi agli aspetti attuativi di stretta competenza degli apparati regionali, ma dovrà necessariamente interessare, nei margini offerti dal vigente quadro istituzionale e normativo, il ruolo e l'attività di Iacp e Comuni all'interno del network pubblico.

- d) La necessità di individuare correttamente il fabbisogno abitativo richiede la definizione di ambiti territoriali adeguati ad una gestione ottimale degli interventi di Erp; è importante tuttavia che la programmazione di area vasta (in ambiti sub-regionali comunque definiti) si raccordi dialetticamente con gli strumenti urbanistici e i piani di intervento comunali.

Se questi sono i punti di tensione che emergono dall'interazione dinamica tra i programmi e le azioni concretamente sviluppati dai soggetti coinvolti a vario titolo nella politica settoriale, nondimeno l'attore regionale può legittimamente porsi l'obiettivo di governare in modo integrato rilevanti processi sociali e territoriali, mettendo insieme gli "attrezzi sparsi" forniti dal potere centrale. Tanto più che è possibile intravedere, nel più recente dibattito culturale e politico sul ruolo dell'Italia nel sistema europeo, i segnali incoraggianti su un nuovo regionalismo, empiricamente fondato sulla considerazione che un effettivo rilancio delle funzioni pianificatorie oltretutto gestionali delle istituzioni periferiche può contribuire in modo sostanziale ad una maggior efficacia dell'azione pubblica.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*. Milano: Giuffrè, 1986.

Abati, R., *La spesa pubblica per l'edilizia abitativa*. Roma, Ministero del Tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, n. 10, maggio 1989.

Belligni, S., *Scienze sociali e policy analysis: quale apporto per la programmazione?*, ora in: *Dibattiti Ires*, cit., Torino, 1991.

Bobbio, L., *I processi decisionali politico-amministrativi e le immagini del policy making*, in: "Amministrare", n. 2/3, 1990.

Bulsei, G.L., *Le politiche ambientali. Intervento pubblico e regolazione sociale*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1990.

Bulsei, G.L., *Un caso di decisione pubblica: la costruzione di un'autostrada*, in: *Ires, Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*, 1990, cit., cap. XIX.

Bulsei, G.L., *Regione e politiche pubbliche: alcune esperienze di ricerca in Piemonte*, ora in: *Ires, Idee per la programmazione economica*, cit.

Bulsei, G.L., Occelli, S., Piperno, S., *Ten year housing program in Piedmont: an assessment and new emerging problems*, paper presented at the Conference on *Housing Policy as a Strategy for Change*, Oslo, June 1991.

Chiari, S., *Gli interventi nel settore dell'edilizia*, in: Sorace, 1991, cit.

Cinsedo, *Rapporto sulle Regioni*. Milano: Angeli, 1989.

Ciriec (a cura di L. Padovani), *Politica o non politica della casa?* Milano: Angeli, 1988.

Dente, B., *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1985

Dente, B., *L'analisi delle decisioni politico-amministrative*, in: B. Dente (a cura di) *I processi decisionali nelle aziende municipalizzate di trasporto*. Milano: Giuffrè, 1987.

Dente, B., *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*. Rimini: Maggioli, 1989.

Dente, B., (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1990.

Ghekiere, L., *Marchés et politiques du logement dans la CEE*. Paris: Documentation Française, 1991.

Grottaduria, L., Mostacci, R., *Gli aspetti economici della questione abitativa*, in: AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*. Milano, cit.

Ham, C., Hill, M., *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, trad. it. Bologna: Il Mulino, 1986.

Hood, C., Schuppert, G.F., *Delivering public services in Western Europe*. London: Sage, 1988.

Irer, *Valutazione degli esiti dell'attuazione della Legge Regionale 22/86*. Milano: Istituto Ricerche Regione Lombardia, settembre 1988.

Ires, *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1990*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1990.

Ires, *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1991*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1991.

Ires, *Idee per la programmazione regionale*, (Dibattiti Ires; n. 1). Torino, aprile 1991.

Pressman, J., Wildavsky, A., *Implementation*. Berkeley: University Press, 1973.

Rebora, G., *L'organizzazione delle regioni tra attese deluse e opportunità di innovazione*, in: "Il nuovo governo locale", n. 2, 1986.

Regione Piemonte, Servizio Osservatorio e Programmazione Erp, *Rapporto sui programmi di edilizia sovvenzionata*, (Quaderni sull'edilizia residenziale; n. 12), maggio 1990.

Regonini, G., *L'analisi delle politiche pubbliche*, in: G. Freddi (a cura di) *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*. Roma: Nuova Italia Scientifica, 1989.

Sorace, D. (a cura di), *I comitati interministeriali economici da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*. Bologna: Il Mulino, 1991.

Urbani, P., *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali*. Milano: Giuffrè, 1988.

Urbani, P., *La politica della casa*, in: B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, cit.

ALLEGATI

a) Nota sulle procedure adottate per gli interventi di edilizia sovvenzionata

Nel corso del decennio in cui si è data attuazione alla legge 457/78 la Regione Piemonte ha elaborato ed approvato sei provvedimenti (tra regolamenti e disciplinari) al fine di esplicitare e/o integrare le norme procedurali, contenute nella legge stessa, da seguire nell'attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata. I regolamenti o disciplinari sono stati predisposti in ragione di uno per ogni progetto biennale nei quali si è articolato il piano decennale, tranne che nel primo biennio in cui ne sono stati predisposti due.

Nelle pagine che seguono vengono riassunte le procedure previste per i primi quattro bienni (per l'ultimo biennio, il quinto, si rimanda al paragrafo 4.2. del Quaderno) nell'intento di sottolinearne le caratteristiche di maggior interesse per il nostro studio e le diverse modifiche introdotte nel processo di attuazione del piano decennale. Il metodo utilizzato per delineare le fasi di ogni singola procedura consiste nel descrivere il percorso "tipico" seguito da un singolo programma d'intervento; dal momento in cui l'ente attuatore riceve notizia dello stanziamento dei fondi fino all'apertura formale dei lavori. Ad integrazione dell'esposizione narrativa sono stati elaborati quattro figure, una per ogni biennio, che illustrano sinteticamente le diverse procedure.

1° Biennio

Nel primo biennio sono stati adottati due diversi provvedimenti regionali per definire compiutamente le procedure: un disciplinare per l'esecuzione degli interventi attuati dagli Istituti autonomi per le case popolari (d'ora in poi Iacp) ed un regolamento per gli interventi svolti autonomamente dai Comuni.

Interventi a cura degli Iacp. In seguito ad una convenzione stipulata tra il Consorzio degli Iacp operanti in Piemonte e l'ente regionale, agli Istituti è stato conferito l'incarico di Stazione Appaltante per l'esecuzione dei pro-

grammi costruttivi ad essi assegnati dalle delibere regionali di localizzazione degli interventi. Oltre alla realizzazione di abitazioni di nuova costruzione, di competenza esclusiva degli Iacp, gli Istituti hanno realizzato numerosi interventi di recupero. Questi ultimi si possono suddividere in due gruppi: nel primo rientrano gli interventi di recupero assegnati agli Iacp direttamente dalla delibera regionale di localizzazione mentre il secondo gruppo è composto dagli interventi assegnati ai Comuni e da questi delegati agli Istituti.

Per quanto riguarda gli interventi di nuova costruzione (ma la procedura relativa al recupero attuato dagli Iacp è pressoché analoga), gli Istituti, avuta notizia dello stanziamento dei fondi, si attivano presso le amministrazioni comunali e, d'intesa con queste, reperiscono le aree su cui realizzare la costruzione. Tale scelta viene operata sia in relazione all'entità del finanziamento stanziato dalla delibera di localizzazione, sia nel pieno rispetto degli strumenti urbanistici vigenti nei Comuni ove è localizzato l'intervento. In seguito all'individuazione del sito su cui realizzare l'opera (o dell'immobile nel caso di recupero), l'amministrazione comunale competente adotta una delibera preliminare di attribuzione dell'area allo Iacp. Da parte sua lo Iacp elabora, di concerto con il Consorzio, un *programma di intervento* per la singola localizzazione. Il programma deve contenere i seguenti elementi: 1) il rilievo plano-altimetrico dell'area individuata completo di una valutazione indicativa dell'indennità di esproprio; 2) le norme e i vincoli di natura urbanistica che insistono sull'area; 3) il quadro economico dell'intervento redatto nel rispetto dei massimali di costo disposti dal Cer e recepiti con proprio atto dalla Regione; 4) l'indicazione delle caratteristiche tipologiche e dimensionali dei fabbricati e degli alloggi; 5) le modalità ed i tempi di progettazione con le annesse caratteristiche del sistema di gara d'appalto prescelto.

Tale programma di intervento viene sottoposto prima al parere della Commissione Tecnico-Consultiva (d'ora in poi Ctc), prevista dall'art. 63 della Legge 865 del 1971 ed istituita presso ogni Iacp, poi deliberato dal Consiglio di Amministrazione dello Iacp ed infine esaminato dalla Commissione Verifica Programmi.

La Commissione Verifica Programmi, in questa prima formulazione, ha sede presso il Consorzio degli Iacp ed è composta dal Presidente del Consorzio, che la presiede, da un Vice-Presidente del Consorzio e da quattro tecnici, di cui due nominati dalla Regione e due dal Consorzio.

Un elemento di cui bisogna tenere conto nell'esaminare le procedure del primo biennio risiede in un disposto del Disciplinare (art. 4) nel

quale si afferma che i dati richiesti per l'approvazione del programma d'intervento, data la ristrettezza dei tempi previsti dalla legge 457, potranno essere sostituiti, per il primo biennio, da una semplice relazione descrittiva.

Dopo aver ottenuto il parere favorevole sul programma d'intervento, lo IACP procede all'elaborazione del *progetto esecutivo* delle opere previste. Gli elaborati di tale progetto, di carattere più particolareggiato rispetto a quelli predisposti per il programma d'intervento e che devono rispettare i contenuti di quest'ultimo, vengono a loro volta sottoposti al parere della Ctc e deliberati dal Consiglio di Amministrazione dello IACP, previa verifica che il progetto abbia conseguito la necessaria concessione edilizia. La delibera di approvazione del progetto contiene inoltre l'autorizzazione a procedere alla gara d'appalto. Quest'ultima viene esperita con i metodi previsti dalla normativa vigente (e riportati nel Disciplinare) ed i suoi risultati vengono ratificati dal Consiglio di Amministrazione dello IACP che procede alla consegna dei lavori e all'apertura del cantiere.

Interventi a cura dei Comuni. La procedura da seguire per i Comuni che decidono di attuare autonomamente gli interventi di recupero, ossia non usufruendo della possibilità di delegare l'intervento agli IACP, non è molto diversa da quella prevista per gli interventi realizzati dagli IACP. Il Comune, dopo aver ricevuto notizia dell'approvazione della delibera regionale di localizzazione, procede all'individuazione dell'immobile oggetto di recupero. Anche questa scelta, come quella dell'area per gli interventi degli IACP, avviene in base agli strumenti urbanistici vigenti nel Comune e all'entità dello stanziamento disposto dalla delibera regionale. Dopo aver verificato l'idoneità tecnico-economica dell'immobile oggetto del recupero, l'amministrazione comunale adotta una delibera di individuazione e, di concerto con il Consorzio degli IACP, predispone il *programma di intervento* (identico nel contenuto a quello elaborato dagli IACP) che sottopone al parere della Ctc, integrata per l'occasione da un rappresentante della Regione e del Consorzio, da un rappresentante della Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici competente per territorio e da un esperto in materia di Centri Storici, designato dal Comune. Qualora il programma d'intervento ottenga il parere favorevole di questa Commissione il Consiglio Comunale delibera l'approvazione del programma d'intervento.

Successivamente il Comune provvede alla elaborazione del *progetto esecutivo* delle opere da eseguire. Tale progetto, dopo aver ottenuto la necessaria concessione edilizia, viene sottoposto all'esame della

Commissione tecnico-consultiva integrata nel modo anzidetto. Ottenuto il parere favorevole della Ctc, il Consiglio Comunale delibera l'approvazione del progetto delle opere e autorizza l'esperimento della gara d'appalto.

Qualora nel corso dei lavori (siano questi di nuova costruzione o di recupero, attuati dal Comune o dagli IACP) si presenti la necessità di modificare il progetto e/o il quadro economico precedentemente approvato, in ragione di cause di difficile previsione in sede programmatica, la Stazione Appaltante (IACP o Comune) redige una *perizia di variante*. Questa viene sottoposta al parere della Ctc ed approvata dal Consiglio di Amministrazione dello IACP (nel caso di intervento attuato dallo IACP) o dal Consiglio Comunale (qualora l'intervento sia realizzato dal Comune). Se in seguito alle risultanze della perizia le risorse economiche previste in sede di programma non dovessero risultare sufficienti, lo IACP o il Comune, tramite il Consorzio, chiede alla Regione un'integrazione dello stanziamento e, qualora questo venga concesso, procede alla conclusione delle opere.

2° Biennio

Al fine di regolamentare le procedure di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata con i fondi disposti nel secondo progetto biennale della Legge 457, la Regione ha elaborato ed approvato un unico disciplinare che riunisce sia le norme che regolamentano l'attività degli IACP che quelle per i Comuni.

La fase preliminare dell'intervento, reperimento delle aree per gli interventi di nuova costruzione ed individuazione degli immobili da recuperare, rimane immutata. Risulta invece modificata la procedura da seguire per l'approvazione del *programma d'intervento*. Questo infatti, sempre redatto di concerto tra la Stazione Appaltante (IACP o Comune) ed il Consorzio, viene immediatamente sottoposto al parere della Commissione Verifica Programmi e successivamente deliberato dall'organo competente dell'ente attuatore: il Consiglio di Amministrazione dello IACP in caso di intervento attuato dagli IACP o il Consiglio Comunale qualora l'intervento sia realizzato dal Comune. È interessante sottolineare che la Commissione Verifica Programmi ha ancora sede presso il Consorzio degli IACP ed è composta dal Presidente del Consorzio, il quale la presiede, da un Vice-Presidente del Consorzio e da cinque esperti, di cui tre nominati dalla Regione e due dal Consorzio.

Ottenuta l'approvazione del *programma d'intervento*, la Stazione Appaltante provvede a redigere il progetto esecutivo delle opere. Gli ela-

borati di progetto inerenti gli interventi di recupero attuati dai Comuni vengono sottoposti all'esame della Commissione Edilizia, istituita presso ogni amministrazione comunale, integrata ai sensi dell'art. 11 della Legge 27.06.1974, n. 247 (ossia con la partecipazione dei Soprintendenti ai beni architettonici competenti per territorio) e solo successivamente deliberati dal Consiglio Comunale. A loro volta gli elaborati di progetto relativi ad interventi realizzati dagli IACP sono sottoposti prima all'esame della Commissione Edilizia, al fine di ottenere il rilascio della concessione edilizia, poi al parere della Ctc ed infine deliberati dal Consiglio di Amministrazione dell'Istituto. La delibera di approvazione del progetto esecutivo da parte della Stazione Appaltante contiene anche l'autorizzazione a procedere alla gara d'appalto. Esperita quest'ultima e qualora si sia conclusa con l'aggiudicazione dei lavori, lo IACP o il Comune, provvedono alla consegna dei lavori e all'apertura del cantiere.

Qualora nel corso dei lavori sia di recupero che di nuova costruzione, si renda necessario apportare modifiche al progetto e/o al quadro economico la Stazione Appaltante procede all'elaborazione di una *perizia di variante*. Nel caso in cui l'ente attuatore sia lo IACP, tale perizia e il relativo quadro economico deve essere esaminato dalla Commissione Verifica Programmi e successivamente deliberato dal Consiglio di Amministrazione dello IACP. Se l'intervento è invece realizzato a cura del Comune, la perizia deve ottenere il parere favorevole sia della Commissione Verifica Programmi che della Commissione Edilizia (integrata ai sensi dell'art. 11 Legge 247/1974) ed infine deliberata dal Consiglio Comunale. Se le disponibilità economiche stanziare in sede di approvazione del programma non risultassero sufficienti, lo IACP o il Comune, tramite il Consorzio, chiedono alla Regione un'integrazione del finanziamento.

3° Biennio

Nel corso del terzo biennio di attuazione del piano decennale la Regione ha elaborato ed approvato due regolamenti per l'attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata. Entrambi, come quello per il secondo biennio, riuniscono le norme relative agli interventi attuati dai Comuni e dagli IACP. Le due versioni approvate a poca distanza l'una dall'altra, non differiscono che per aspetti irrilevanti ai nostri fini (i criteri da seguire nello svolgimento delle gare d'appalto). Le note che seguono si riferiscono comunque alla seconda versione.

Come già per il secondo biennio, anche per il terzo non risulta modificata la fase preliminare della procedura, il reperimento delle aree per gli

interventi di nuova costruzione e l'individuazione degli immobili da recuperare. Conosce invece nuove modifiche la fase di approvazione del *programma d'intervento*. Quest'ultimo infatti, sempre redatto di concerto tra la Stazione Appaltante (IACP o Comuni) ed il Consorzio, viene sottoposto prima al parere della Ctc competente per territorio e poi all'esame della Commissione Verifica Programmi per essere infine deliberato, a seconda dell'ente attuatore, dal Consiglio di Amministrazione dello IACP o dal Consiglio Comunale. Ancora una volta vogliamo attirare l'attenzione sulla sede e la composizione della Commissione Verifica Programmi. Infatti, da questo biennio tale Commissione ha sede presso l'Assessorato regionale competente anziché negli uffici del Consorzio degli IACP ed è composta da quattro funzionari, due di nomina regionale e due indicati dal Consorzio. Inoltre, il Regolamento prevede esplicitamente per la prima volta che a conclusione dell'esame svolto dalla Commissione Verifica Programmi spetti all'assessore regionale competente "la approvazione" del programma d'intervento e dei relativi quadri economici.

Ottenuto il parere favorevole sul programma d'intervento, la Stazione Appaltante redige il *progetto esecutivo* delle opere. Questo, qualora l'intervento sia svolto dallo IACP, viene sottoposto all'esame della Ctc, previo rilascio della concessione edilizia da parte della Commissione Edilizia del Comune dove è ubicato l'intervento, ed infine deliberato dal Consiglio di Amministrazione dello IACP. Nel caso invece di intervento di recupero attuato dal Comune, il progetto esecutivo viene prima inviato alla Commissione Edilizia, integrata ai sensi dell'art. 11 della Legge 247/74, poi sottoposto al parere della Ctc competente per territorio ed infine deliberato dal Consiglio Comunale.

La delibera di approvazione del progetto esecutivo contiene anche l'autorizzazione a procedere alla gara d'appalto, che, se si conclude con l'aggiudicazione, permette la consegna dei lavori e l'apertura del cantiere.

Qualora nel corso dei lavori si renda necessario un aggiornamento del progetto e conseguentemente del quadro economico, la Stazione Appaltante redige una *perizia di variante* che viene sottoposta prima all'esame della Commissione Verifica Programmi e poi deliberata dall'organo competente della Stazione Appaltante (Consiglio di Amministrazione IACP o Consiglio Comunale). Se le risorse finanziarie disposte in sede di programmazione non dovessero risultare sufficienti alla copertura delle spese, lo IACP o il Comune, tramite il Consorzio, avanzano la richiesta di un'integrazione di finanziamento. Tuttavia, con il disciplinare del terzo

biennio, la Regione avverte esplicitamente che non saranno ammesse a finanziamento le perizie che supereranno il 30% dell'importo contrattuale.

Da sottolineare infine la novità contenuta nell'art. 12 del regolamento, il quale afferma per la prima volta che la Regione adotta "il metodo della programmazione anticipata degli interventi di cui si prevede il finanziamento nel biennio successivo, allo scopo di consentire la verifica preliminare della loro effettiva fattibilità e di contrarre i tempi di avvio dei cantieri (...)".

4° Biennio

Per la realizzazione degli interventi di edilizia sovvenzionata localizzati nel quarto progetto biennale, la Regione ha predisposto un nuovo regolamento di attuazione. Anche questo, come i due precedenti, riunisce le norme relative agli interventi attuati dagli IACP e dai Comuni.

Risulta immutata la fase preliminare della procedura (quella che segue la delibera di localizzazione e precede l'elaborazione del programma d'intervento), ossia la fase di reperimento delle aree per gli interventi di nuova costruzione e l'individuazione degli immobili da recuperare. E' invece radicalmente modificata la procedura relativa all'approvazione del *programma d'intervento* e gli elaborati tecnici contemplati in quest'ultimo. La Stazione Appaltante infatti deve redigere contemporaneamente il programma di massima (il programma d'intervento) ed il *progetto esecutivo* delle opere. I due elaborati, qualora l'intervento sia attuato dagli IACP, vengono sottoposti, previo rilascio concessione edilizia da parte della Commissione Edilizia comunale, al parere della Ctc e deliberati dal Consiglio di Amministrazione dello IACP. Una volta rispettati tali adempimenti il programma d'intervento e l'allegato progetto esecutivo vengono trasmessi alla Regione per ottenere il parere della Commissione Verifica Programmi.

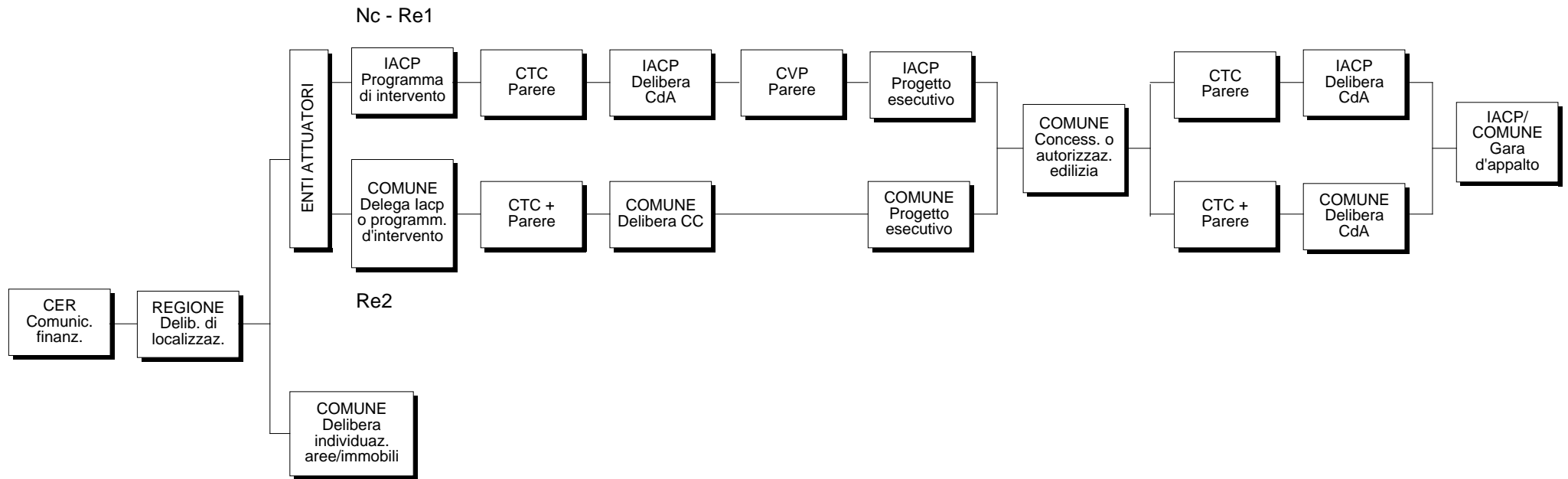
Gli interventi realizzati dai Comuni seguono invece una procedura parzialmente diversa. Il programma d'intervento con annesso progetto esecutivo viene infatti sottoposto prima all'esame della Commissione Edilizia integrata ai sensi dell'art. 11 della Legge 247/1974 e successivamente a quello della competente Ctc per poi essere deliberati dal Consiglio Comunale e quindi trasmessi alla Cvp. E' da rilevare che la sede e la composizione della Commissione Verifica Programmi non conoscono per questo biennio alcuna modifica.

La deliberazione di approvazione del progetto esecutivo contiene anche l'autorizzazione alla gara d'appalto. Esperita quest'ultima, e qualora

conclusasi con l'aggiudicazione, la Stazione Appaltante procede alla consegna dei lavori e all'apertura del cantiere.

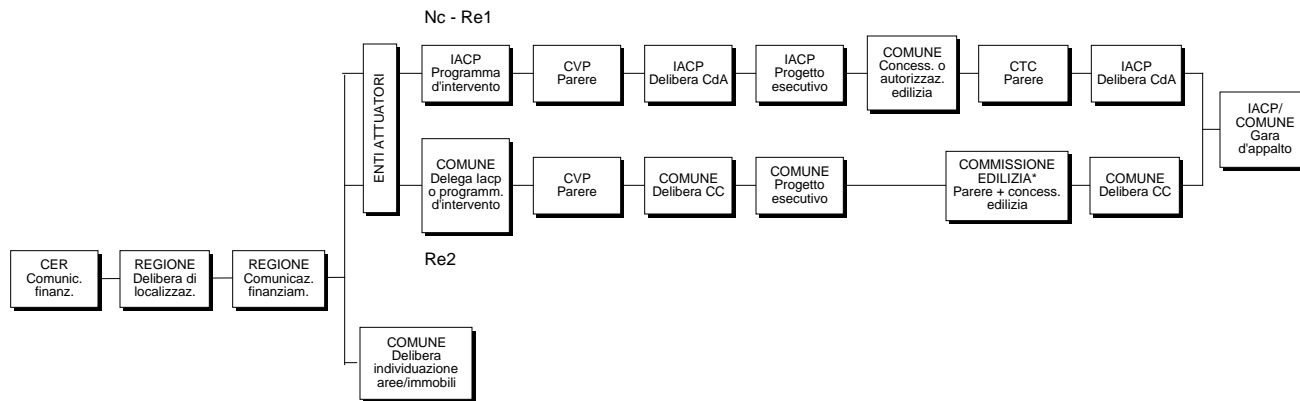
Anche la procedura per ottenere l'approvazione di varianti al progetto e/o al quadro economico risulta parzialmente modificata. Per questo biennio infatti, le perizie e le varianti al quadro economico devono essere sottoposti prima al parere della Ctc poi deliberate dall'organo competente della Stazione Appaltante (Consiglio di Amministrazione dello Iacp o Consiglio Comunale) ed infine sottoposte al parere della Commissione Verifica Programmi. Nel caso in cui le disponibilità finanziarie stanziare in sede di programmazione non risultassero sufficienti, lo Iacp o il Comune, sempre tramite il Consorzio, formulano una richiesta di integrazione del finanziamento e, qualora concesso, procedono alla conclusione dei lavori.

Tavola 1. 1° Biennio - Procedura edilizia sovvenzionata



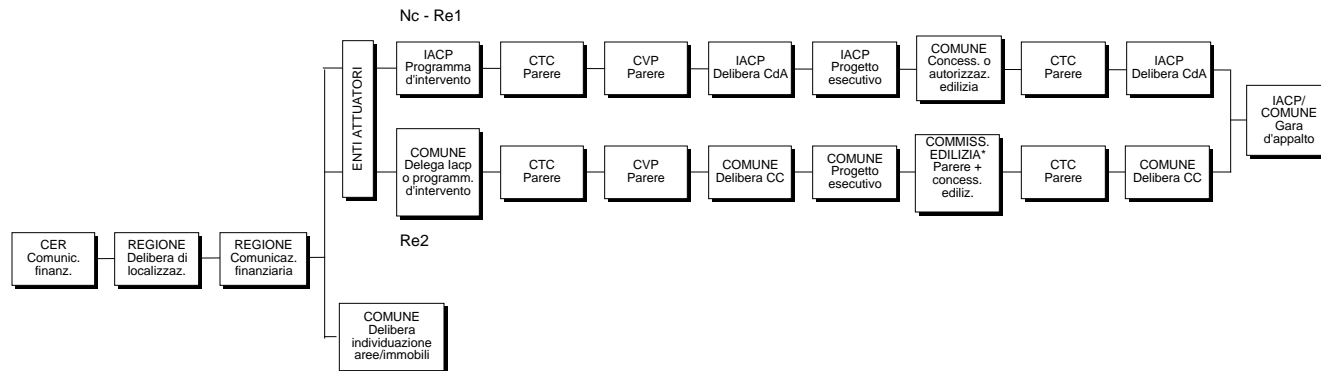
+ = Integrata da un rappresentante della regione e del consorzio, da un rappresentante della soprintendenza per i beni ambientali e da un esperto in materia di centri storici, nominato dal comune

Tavola 2. 2° Biennio - Procedura per edilizia sovvenzionata



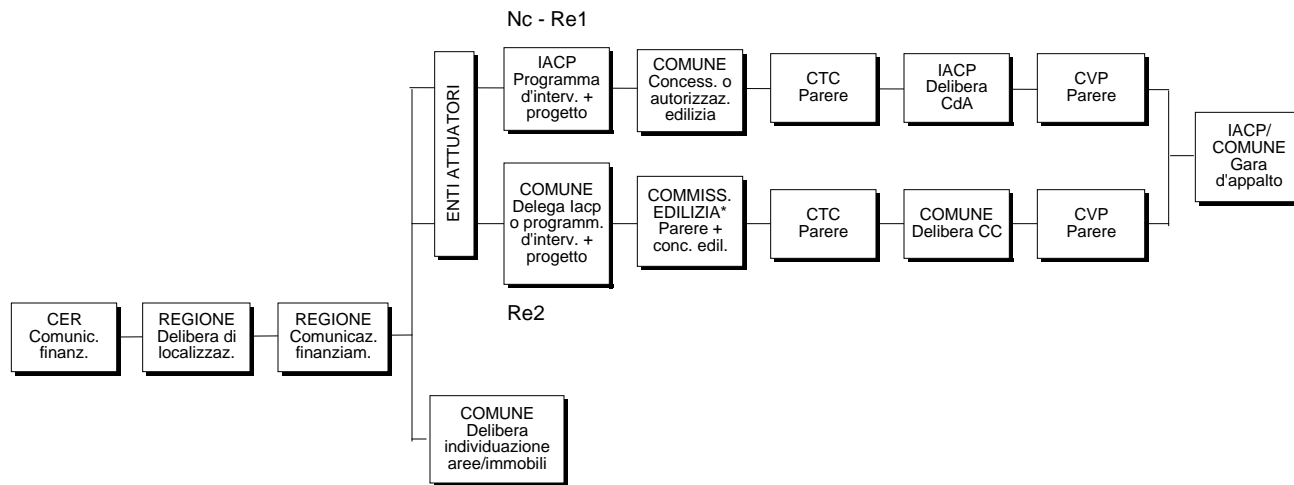
* = integrata ai sensi dell'art. 11 L. 247/74

Tavola 3. 3° Biennio - Procedura edilizia sovvenzionata



* = integrata ai sensi dell'art. 11 L. 247/74

Tavola 4. 4° Biennio - Procedura edilizia sovvenzionata



* = integrata ai sensi art. 11 L. 247/74

b) Cronistoria amministrativa di alcuni interventi di edilizia sovvenzionata

Le pagine che seguono riassumono le vicende amministrative concernenti la realizzazione di due interventi di edilizia sovvenzionata ricompresi nel piano decennale per la casa attuato dalla Regione Piemonte. L'estrema limitatezza quantitativa dei casi esaminati comporta, ovviamente, che essi non siano in alcun modo rappresentativi dell'insieme degli interventi realizzati. Al canone della rappresentatività si è sostituito quello della significatività. I due casi descritti sono stati scelti tra un campione di interventi individuati da alcuni testimoni privilegiati (funzionari pubblici ed operatori di settore) come indicativi delle caratteristiche e delle difficoltà che si possono incontrare nell'attuazione degli interventi. L'obiettivo che si vuole in tal modo raggiungere consiste nel fornire un'idea di massima dei problemi che possono talora emergere nel corso del processo attuativo.

Intervento di nuova costruzione

Nell'aprile del 1980, il Consiglio Regionale approva la delibera di localizzazione degli interventi da realizzare nel corso del secondo biennio del piano decennale. Tra i numerosi finanziamenti destinati alla costruzione di nuovi alloggi, ve ne è uno localizzato in un comune di piccole dimensioni posto in prossimità del confine con la Liguria, al quale la delibera regionale assegna un finanziamento di L. 1.500.000.000 circa.

A seguito di tale atto, l'Istituto autonomo per le case popolari competente per territorio, che svolge la funzione di stazione appaltante, si attiva presso l'amministrazione comunale al fine di ottenere la disponibilità dell'area su cui realizzare l'intervento. Nel contempo gli uffici tecnici dell'Istituto procedono all'elaborazione del progetto dell'intervento. Quest'ultimo si articola in due distinti elaborati progettuali (distinzione motivata da ragioni tecniche) con i quali si prevede la costruzione di due fabbricati residenziali per un ammontare complessivo di 43 alloggi. Tale programma, ottenuto il parere favorevole della Commissione tecnico consultiva e deliberato dal Consiglio di amministrazione dello Iacp, viene trasmesso nel gennaio 1981 alla Commissione Verifica Programmi, allora istituita presso il Consorzio degli Iacp regionali, che si esprime positivamente.

Ottenuto il parere favorevole sul programma d'intervento, gli uffici tecnici dello Iacp procedono alla stesura del progetto esecutivo dell'intervento che viene suddiviso in due lotti (uno per ogni fabbricato residenziale). Anche questo elaborato progettuale viene sottoposto, con esito positivo, all'esame della Commissione tecnico consultiva ed infine deliberato dal Consiglio di amministrazione dello Iacp, che lo fa proprio. Tale deliberazione consente l'avvio della procedura per la gara d'appalto (esperita nell'aprile del 1981) che si conclude con l'aggiudicazione dei lavori. Adempiuti i necessari atti formali (ratifica esito della gara d'appalto da parte del Consiglio di amministrazione dello Iacp e stipula del contratto di appalto con l'impresa aggiudicatrice) si procede nel luglio 1981, a diciassette mesi dalla delibera regionale di localizzazione, all'apertura formale del cantiere. Per entrambi i lotti, il contratto d'appalto prevede un tempo massimo di esecuzione di 400 giorni. I verbali di ultimazione dei lavori tuttavia vengono redatti solo nel maggio del 1984 (ovvero a più di 900 giorni dall'apertura dei cantieri). Il lungo tempo occorso per la realizzazione delle opere ha numerose spiegazioni.

Innanzitutto, nel corso dei lavori, si rende necessaria una loro sospensione per realizzare alcune opere di urbanizzazione e di sistemazione dell'area. Inoltre emerge la necessità di procedere ad alcune varianti tecniche del programma d'intervento mirate alla rielaborazione progettuale dell'impianto di riscaldamento. La realizzazione di tali modifiche comporta un aumento dei costi e pertanto si procede alla stesura di una perizia di variante da sottoporre all'esame della Commissione Verifica Programmi per ottenere un'integrazione del finanziamento. La perizia viene giudicata positivamente da tale Commissione e la Regione procede, attraverso una delibera di assestamento dei programmi, ad elargire un'integrazione delle risorse finanziarie pari a L. 140.000.000 circa.

E' opportuno rilevare che, al fine di anticipare il più possibile l'utilizzo dell'opera, già nella fase di costruzione dei fabbricati, si è proceduto alla pubblicazione del bando per l'assegnazione degli alloggi. Questa strategia ha consentito l'ingresso delle famiglie nei nuovi alloggi ad appena due mesi di distanza dalla redazione del verbale di ultimazione dei lavori. Con la chiusura del cantiere viene avviata l'ultima fase amministrativa dell'intervento. Alla data di rilevazione dei dati (settembre 1991) il caso non si è ancora concluso da un punto di vista amministrativo, poiché la Commissione Verifica Programmi non ha ancora proceduto all'esame del quadro di chiusura dell'intervento.

Intervento di recupero

Nel marzo 1985, la Giunta regionale adotta una delibera di localizzazione degli interventi di edilizia sovvenzionata da attivare nel corso del quarto biennio di attuazione del piano decennale per la casa. Uno degli interventi di recupero da realizzare, per il quale la Regione assegna un finanziamento di L. 300.000.000, risulta ubicato in un comune di piccole dimensioni. L'amministrazione comunale, già nel giugno 1984, aveva provveduto autonomamente ad individuare un immobile passibile di recupero. Ricevuta comunicazione dell'avvenuto finanziamento, il Comune procede, nel giugno del 1985, alla conferma della precedente delibera e, nel contempo, delega allo Iacp competente per territorio il compito di svolgere la funzione di stazione appaltante per la realizzazione dell'intervento.

L'immobile individuato consiste in un ex-asilo di proprietà comunale attualmente utilizzato da una istituzione assistenziale per la residenza di una trentina di persone non autosufficienti. Ottenuta comunicazione della delega lo Iacp procede alla stesura del programma di massima. Il processo di elaborazione del progetto risulta tuttavia assai lento, poiché lo Iacp non ritiene sufficienti le risorse finanziarie poste a disposizione dalla Regione e si attiva, di concerto con il Comune, per ottenere un'integrazione della somma originaria. Tale richiesta viene soddisfatta con l'erogazione di un ulteriore finanziamento di L. 500.000.000 attraverso la delibera di assestamento dei programmi d'intervento adottata nel giugno del 1986. Avuta notizia di tale atto regionale, lo Iacp si attiva presso il Comune per ottenere la necessaria concessione ad edificare e delibera, previo parere favorevole della Commissione tecnico consultiva, il programma di intervento. Quest'ultimo viene trasmesso alla Regione nell'agosto 1986 per essere sottoposto all'esame della Commissione Verifica Programmi. Questa lo esamina nel mese di settembre e si pronuncia con un giudizio interlocutorio. La documentazione inerente il programma d'interventi risulta infatti sprovvista del necessario nulla-osta della competente Soprintendenza dei Beni Architettonici e presenta alcune carenze nella definizione dei costi previsti. Gli uffici tecnici dello Iacp, dopo una serie di contatti con i funzionari regionale volti a chiarire i motivi del parere sospensivo espresso dalla Commissione, procedono ad una modifica del programma d'intervento che viene sottoposto nuovamente alla trafila Commissione tecnico consultiva, Consiglio di Amministrazione Iacp ed

infine ritrasmesso alla Commissione Verifica Programmi, che lo giudica favorevolmente.

A questo punto lo Iacp procede alla stesura del progetto esecutivo, che, una volta approvato dal Consiglio di amministrazione, consente l'avvio della procedura per la gara di appalto. Questa viene esperita nel maggio del 1987 e si conclude con l'aggiudicazione dei lavori e la successiva apertura formale dei lavori (settembre 1987). Questi tuttavia vengono immediatamente interrotti poiché il fabbricato da recuperare risulta ancora occupato dall'istituto assistenziale. Al fine di risolvere tale inconveniente il Comune avvia una trattativa con l'istituto di assistenza, il quale si impegna a lasciare libero il fabbricato per la fine del mese di ottobre. Alla ripresa dei lavori si rileva la necessità di procedere alla demolizione di una parte del muro perimetrale del fabbricato, non prevista in sede progettuale. A tal fine viene inviata una domanda all'amministrazione comunale con la quale si chiede che essa adotti la necessaria ordinanza, in attesa di tale atto i lavori vengono sospesi e riprendono solo due mesi più tardi. Nel frattempo lo Iacp indice una gara d'appalto (progetto-offerta) per la fornitura dell'impianto di riscaldamento. La gara si chiude con offerte superiori a quanto stanziato nel quadro economico dell'intervento. Lo Iacp, nel tentativo di ridurre la spesa, si attiva presso l'impresa che ha presentato il progetto con il minor costo ed avanza la richiesta di una riduzione dell'importo. L'impresa acconsente ed il Consiglio di amministrazione dello Iacp procede a deliberare la ratifica della gara d'appalto.

Nei primi mesi del 1989, a lavori in corso, si ravvisa l'esigenza di realizzare opere di miglioria non previste nel programma di intervento e si procede alla stesura di una perizia di variante. Nella relazione tecnica che accompagna la perizia (in cui si riassumono le motivazioni che conducono alla necessità di modificare il progetto originario) si sostiene che "la situazione di fatto si è rivelata, in realtà, molto diversificata dalle ottimistiche previsioni elaborate nella fase progettuale". La perizia si chiude con l'invito ad avviare la procedura per ottenere un'integrazione del finanziamento pari a L. 45.000.000. Nell'aprile del 1989 la Commissione tecnico consultivo esprime parere favorevole sia nei confronti della perizia di variante che sull'opportunità di richiedere un finanziamento integrativo. Tale richiesta, suffragata dal Consiglio di amministrazione dello Iacp, viene trasmessa alla Commissione Verifica Programmi. Nel mese di luglio la Commissione Verifica Programmi esprime un parere interlocutorio e avanza la richiesta di più precise spiegazioni sul contenuto e sui tempi delle varianti progettuali previste nella perizia. Nei mesi tra il settembre

1989 e gennaio 1991 si succedono numerosi incontri e colloqui informali tra i funzionari regionali e lo Iacp volti ad individuare una soluzione ai problemi originati dalla stesura della variante. La vicenda trova una provvisoria soluzione nel mese di febbraio quando la Commissione Verifica Programmi si esprime favorevolmente nei confronti della perizia tecnica ma non dà l'avallo necessario per procedere alla richiesta di integrazione del finanziamento. Nel novembre 1990 i lavori vengono conclusi e lo Iacp procede all'elaborazione di una nuova perizia di variante e alla stesura del quadro economico conclusivo. Alla data di rilevazione (settembre 1991) la Commissione Verifica Programmi non ha ancora proceduto all'esame di questi ultimi documenti.

