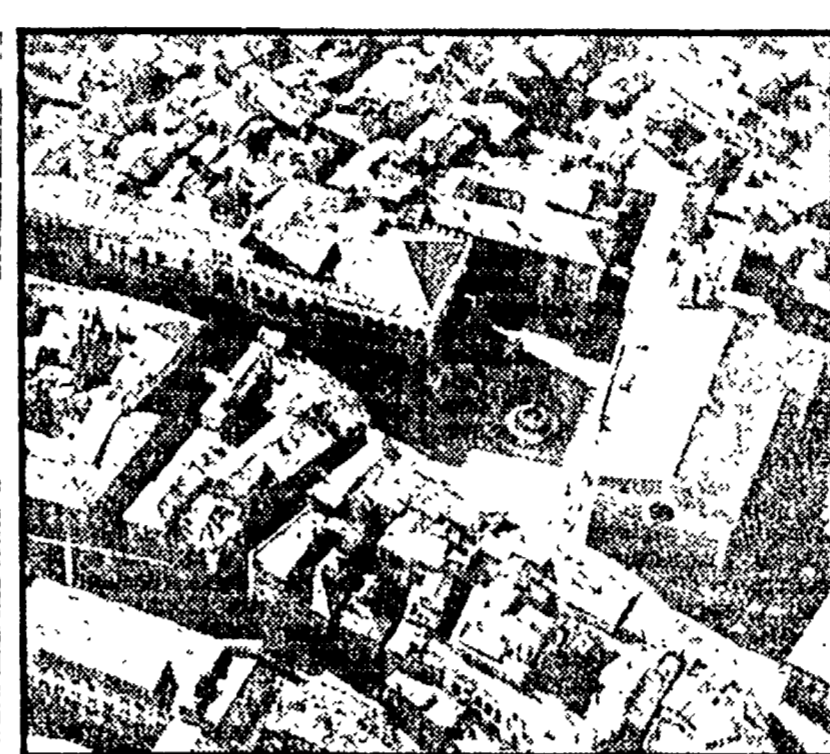


## Umbria: l'obiettivo è la «qualità»

Colloquio con Franco Giustinelli assessore all'assetto del territorio della Regione - Il dramma del terremoto in Valnerina - Le caratteristiche dell'edilizia - Ottocento centri storici - Equilibrio tra l'intervento sull'usato e nuove costruzioni

Parlare con Franco Giustinelli di questi tempi non è facile. L'assessore all'urbanistica e ai lavori pubblici della Regione Umbria da quando c'è stato il tragico sisma in Valnerina praticamente non si è mosso da Norcia e Cascia, i due centri maggiormente colpiti dal terremoto di settembre. E una conversazione con lui sullo stato dell'edilizia, sulle sue prospettive di ripresa e di sviluppo non può che partire da questi avvenimenti che non solo hanno prodotto ben 150 miliardi di danni nell'insieme, ma che hanno messo a soqquadro un intero assetto del territorio.

«Le nostre energie», dice subito il compagno Giustinelli, «in questo momento sono tutte finalizzate alla ricostruzione dell'edilizia ed urbanistica che dovrà aver certi connotati: tenendo presente la storia, la cultura, l'ambiente della zona». Ma parlare dell'edilizia umbra ovviamente significa trattare di un argomento tutto particolare, con caratteristiche che risultano subito evidenti: l'Umbria infatti è praticamente un intero centro storico. Di centri (da città come Perugia o Spoleto a Gubbio a Perugia splendide come Spello o Bevagna o Montefalco) medievale ne esistono ben ottocento. La domanda rimane allora, dove va l'edilizia della regione, un po' che accere una risposta obbligata da parte di Giustinelli: «Chiaro, l'Umbria, quell'ipotesi descritta tanto per intenderci dal



piano regionale di sviluppo votato un anno e mezzo fa all'unanimità da tutte le forze politiche democratiche del Consiglio regionale.

Ecco allora il tema edilizio affrontato all'interno della concezione policentrica che dell'Umbria il piano regionale di sviluppo ipotizza.

Ovviamente non si tratta solo dell'edilizia: si parla di assetto del territorio, di piano urbanistico-territoriale, di cultura della città. Ma concretamente come si è mossa la Regione dell'Umbria e tutto il sistema delle autonomie locali in questo quadro di rispetto assoluto per la storia e le tradizioni umbre? Quali impegni per la nuova do-

manda di abitazioni? Intanto c'è stato un ampio ricorso da parte delle amministrazioni comunali ai piani di edilizia economica e popolare e approntate le aree di urbanizzazione. Il problema a questo punto sarà caso mai di verificare questi piani e riverberarli criticamente alla luce delle tendenze e delle prospettive per gli anni ottanta. In ogni caso si può parlare di regione equilibrata? Sì, sono in altre parole verificati i grossi sommovimenti sociali tali da far parlare di crisi in edilizia? «No, di certo. Qui da noi grossi distacchi non se ne sono verificati anche se un certo fenomeno di spopolamento nei centri storici si è verificato nel corso degli anni sessanta e settanta. A tutto questo però ha cercato di dare risposte una programmazione territoriale puntuale e nuova».

Ma di crisi edilizia si può parlare per l'Umbria degli ultimi anni? «E' evidente», dice Franco Giustinelli, «che nelle città maggiori (Perugia in primo luogo, in questi giorni alle prese tra l'altro con la questione delle case per gli studenti stranieri, ma poi anche Terni, Spoleto, Foligno) una certa crisi si è sentita anche se non è lontanamente paragonabile a quella delle grandi città del nord o del sud d'Italia. C'è da sottolineare tuttavia il fatto che il piano decennale per la casa cerca di approntare una strumentazione in grado di dare risposte a questo squilibrio che si è verificato tra un'esigenza di domanda di a-

bitazioni e i mezzi che aveva a disposizione».

Giustinelli, parliamo un attimo del piano urbanistico-territoriale ancora in fase di gestazione. Cosa vuol essere in particolare? Il PUT è arrivato ormai nella sua fase finale di elaborazione. Cosa vuol essere facile dirlo: uno strumento tale da cogliere il collegamento tra territorio e sviluppo. Tra questi due fatti ovviamente ci deve essere correlazione, non pianificazione astratta. E' un piano che in modo particolare si rivolge all'uso delle risorse: dai centri storici, alle acque, ai boschi. Anch'essi naturalmente è un momento di un progetto più generale (quello delineato dal piano regionale di sviluppo) della Regione.

Quale tipo di imprenditoria edile c'è nella nostra regione? Quali rapporti ha con il potere pubblico locale? «Non c'è dubbio che le imprese del settore negli ultimi anni hanno compiuto e stanno compiendo degli sforzi assai notevoli sul piano del rinnovamento tecnico e tecnologico dopo aver scontato gli effetti di crisi del settore nei primi anni settanta. C'è da dire anche che l'imprenditoria edile comunque ha sempre cercato di avere rapporti di collaborazione con gli enti locali e con la Regione. Ma oggi in Umbria assistiamo anche a fenomeni di sviluppo della cooperazione (un ruolo importante è svolto dall'Edilcoop) a fronte di una domanda rilevante di carattere popolare».

Vogliamo comunque riep-

logare, Giustinelli, l'azione svolta dalla Regione dell'Umbria in sostegno dell'edilizia? «Dopo aver portato avanti l'attuazione del primo biennio del piano per la casa adesso entriamo nella seconda fase del progetto, quella più impegnativa. Sicuramente ora dovremmo esaltare un rapporto più stretto con tutte le componenti: imprenditoria privata, cooperazione, istituti autonomi case popolari. Probabilmente infatti ci saranno aspetti, anche importanti, del piano da migliorare.

«Ecco partiamo da questo elemento», dice Giustinelli, «se vogliamo riassumere l'impegno regionale. Un altro aspetto importante a cui abbiamo dato particolare attenzione è stata l'attuazione della legge Bucalossi.

«Dopo ampi confronti con le organizzazioni sindacali riteniamo che è possibile svolgere un'azione per ottenere delle modificazioni della legge stessa tese a consentire alleggerimenti dei costi di costruzione. A parte poi l'attività di ordinaria amministrazione c'è da mettere in rilievo l'impegno per i centri storici. Non solo la Regione ha varato una legge per dare contributi ai Comuni ma ha sollecitato piani particolari: piani di recupero, azioni di rivitalizzazione. Infine abbiamo leggermente su una molteplicità di aspetti legati direttamente o indirettamente con l'edilizia: beni ambientali, cave, escavazioni, cartografia, ecc. Tutti atti che hanno messo in moto (o ne metteranno) molte energie».

**Conferenza Casa e Centri Storici**  
La seconda legislatura regionale è stata caratterizzata nel settore dell'abitazione, dalla Conferenza regionale Casa e Centri Storici del dicembre 1976 che ha rappresentato un momento di confronto serrato con la partecipazione, impegnando tutte le forze politiche sociali ed economiche della Regione per la costruzione di una linea comune per la politica edilizia e dalla quale sono poi scaturite gran parte delle iniziative della Regione come l'analisi dei fabbisogni abitativi della Regione, l'Anagrafe degli assegnati degli alloggi di proprietà pubblica e la legge regionale n. 45 del 1978 che stanza 1.100.000.000 per la formazione degli strumenti urbanistici nei Centri Storici, ed infine il Primo Progetto del piano decennale per la Casa. Nella foto: un'immagine del centro storico perugino

## A confronto i dati umbri ed italiani

Il 1970 punto di arrivo di un travagliato ciclo - La recessione del '63-'65 - La successiva ripresa - Le difficoltà del settore evidenti dal '71 - I vari trends - Andamenti sostanzialmente paralleli - Le tendenze del settore edilizio non residenziale - Una maggiore capacità tenuta dalla regione nel campo della utilizzazione del patrimonio esistente

PERUGIA - Il 1970 è il punto di arrivo di un travagliato ciclo contrassegnato dalla recessione del 1963-65. La stretta creditizia seguita alla recessione bloccò il trend di crescita edilizia abbastanza costante fino ad allora (primo ciclo edilizio). L'andamento generale mise in evidenza un periodo di forte diminuzione (64,67) e una successiva ripresa (senza riuscire a toccare il livello del 64) frutto anche degli effetti del regime di moratoria della «legge ponte» 765-1967 che esaurì il suo impulso proprio nel 70.

L'andamento globale della produzione edilizia residenziale evidenzia un netto peggioramento dopo il '70 con forti ripercussioni nei livelli occupazionali. La contrazione dell'attività è rilevabile dal trend del volume di fabbricati ultimati annualmente. Si distinguono nettamente due fasi entrambe riferibili tanto all'Umbria quanto all'Italia. La prima fase - dal '70 al '73 - manifesta un forte declino del volume annuale di fabbricati ultimati. La seconda fase che si dispiega fino al '77, rivela una sostanziale stagnazione sui bassi livelli raggiunti nel '73.

L'esame congiunto dell'andamento delle realizzazioni di

opere e dell'apertura di cantieri conferma le difficoltà del settore ormai evidenti dal '71. Il relativo sforzo di crescita registrabile nella propensione ad iniziare i lavori non è sufficiente a ristabilire un qualche equilibrio nel volume complessivo di attività.

Anche per le «iniziative» si possono evidenziare due fasi principali, simmetriche a quelle delle ultimative.

La prima vede un aumento delle aperture di cantieri rispetto al '70 e la seconda manifesta una netta contrazione ('74) stabilizzata nel '75 sotto i livelli del '70.

Gli andamenti regionali e nazionali sono anche sostanzialmente paralleli e di pari dinamica salvo in parte nel primo periodo ove l'Umbria vede emergere una punta alta nel '72 in anticipo di un anno rispetto all'andamento nazionale.

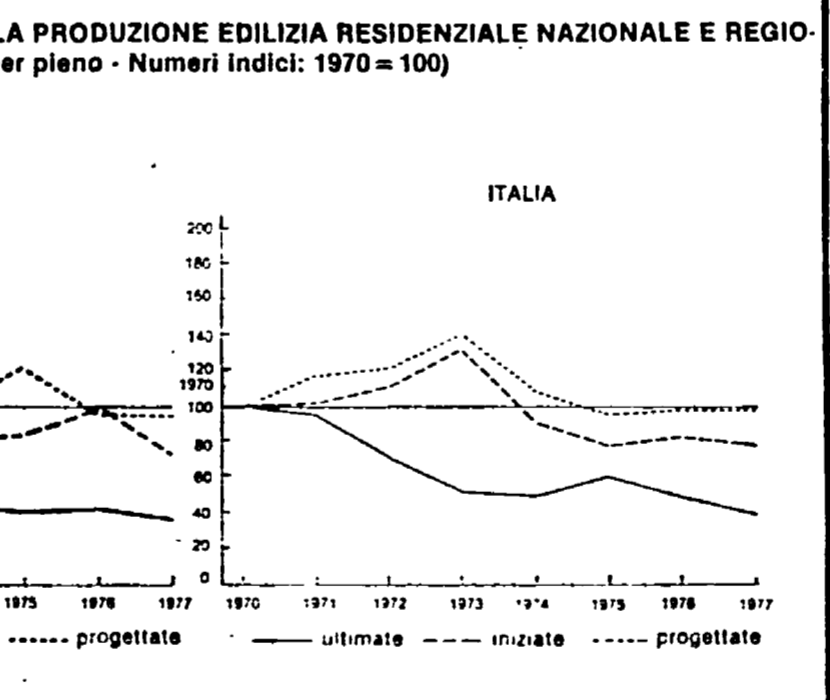
Il trend delle opere progettate infine anche esso si evidenzia in un modo analogo: una prima fase vede emergere una crescita dei livelli fino al '73 e la seconda registra un calo nel '73-'77; solo l'Umbria manifesta un acceno di ripresa nel 1975.

Comunque questa ragione risulterebbe maggiormente riferibile alla produzione nazionale (che registra poi un lieve incremento delle ultimative nel '73) e, con molta più prudenza, all'Umbria.

Il tono generale della produzione edilizia non residenziale si presenta più sostenuto rispetto a quello dell'edilizia residenziale senza però evidenziare nel periodo in esame una decisa dinamica di crescita. L'insieme degli indici di attività tendono a mantenersi abbastanza compatte attorno ai livelli del '70.

Per quanto riguarda gli andamenti comparati Umbria-Italia si registra comunque un fatto significativo: la regione manifesta una maggior capacità di tenuta rispetto all'ambiente nazionale situando la propria dinamica produttiva al di sopra, seppur di poco, dei ritmi d'attività del '70. La produzione nazionale dopo una punta nel '71 accenna ad una leggera contrazione, si stabilizza nel '74 e riprende nel '75-'77 sui livelli rinviati: in Umbria invece i livelli rimangono uguali a quelli del '70 e del 1971.

La produzione regionale dopo un breve aumento nel '71 si stabilizza fino al '75 anno in cui manifesta una notevole tendenza alla ripresa contrastata solo dalla caduta del '76. Il trend globale è essenzialmente determinato dalla rilevante quota speltante ai fabbricati destinati ad attività economica.



### Più completamenti e meno case nuove

In definitiva questo ciclo globale delle costruzioni residenziali indica una sostanziale omogeneità dei vari trends (progettato, iniziato, ultimato) con un identico momento cerniera per tutti: il '73-'74.

La recessione del '73-'75 è particolarmente evidenziata dalla forte riduzione delle propensioni all'apertura dei cantieri e alla progettazione di lavori, contribuendo a mantenere il livello di ultimazione di opere sulle basse medie conseguite nel '73.

L'insieme di queste considerazioni è confermata dagli indici della produzione abitativa (m3 popolaz.). Rileviamo in effetti un volume progettato e un volume iniziato per abitante (al '71 e al '75) nettamente superiore per l'Umbria rispetto al dato nazionale e con una maggior tenuta di questi livelli sul lungo periodo per la regione (parlarmamente per le progettate).

Infatti il rapporto Umbria-Italia si muove a vantaggio della prima dal '71 al '75.

La Regione Umbria ha dato uno spazio molto ampio all'iniziativa dei cittadini che si associano in cooperative per costruire la casa. Soprattutto di questo movimento ospitiamo l'opinione di un esperto.

La cooperazione a proprietà indivisa e regolata ancora con norme risalenti al l. n. del '38, mentre gli aspetti societari delle cooperative sono regolati dagli artt. 2511 e 2545 del C.C.

Quello che qui interessa sottolineare è la necessità di eliminare alcuni ostacoli che impediscono l'apPLICAZIONE di una corretta linea finanziaria e in particolare i vincoli posti dall'art. 2521 del C.C. che limita a L. 2.000.000 le quote massime sottoscrivibili da un socio, e l'art. 13 del D.P.R. n. 60 del 29 settembre 1973 che limita a lire 6.000.000 la possibilità di raccogliere risparmio tra i soci.

E' chiaro che con queste limitazioni la cooperativa a proprietà indivisa non potrà mai svilupparsi in senso imprenditoriale ed il suo raggio di intervento resterà subordinato alle sovvenzioni pubbliche.

Il modello che proponiamo, basato sull'esistenza del Nord Europa, si configura invece come una società cooperativa di abitazione e di credito che, nel rispetto di alcuni limiti e controlli, ad esempio un numero minimo di 30 soci, e un capitale sociale minimo di L. 20 milioni (equiparando le cooperative alle società a responsabilità limitata), può effettuare un'ampia raccolta di risparmio, attraverso prestiti a breve ed emissione di certificazioni immobiliari fra i soci che non necessariamente debbono essere solo soci prestatari dell'alloggio.

La cooperativa così potrebbe operare sia nel campo del nuovo che dell'usato. Nel caso di interventi a nuova, la cooperativa effettuerebbe interventi sia attraverso crediti agevolati del piano decennale che con fondi raccolti dal circuito di risparmio casa, così come illustriamo successivamente. Ciò presuppone però l'eliminazione dell'assurda limitazione a 6 milioni di reddito convenzionali (ex legge 457) come condizione sine qua non per essere soci di una cooperativa a proprietà indivisa. Se la cooperativa a proprietà indivisa non è altro che una diversa formula societaria da incentivare di

## Nuove esperienze delle cooperative per la casa

Spazio molto ampio della Regione dell'Umbria all'iniziativa popolare per la costruzione di abitazioni - Si può operare sia nel campo del nuovo che dell'usato - La revisione della legge 457 - Un diverso contributo dello Stato alla cooperazione

più rispetto ad altre, non si capisce perché un cittadino che abbia un reddito superiore a 6 milioni per ottenere i contributi dello Stato, così come previsto dal piano decennale, debba obbligatoriamente iscriversi ad una cooperativa a proprietà indivisa.

In sede di revisione della legge 457 occorrerà dunque, introdurre anche per i soci delle cooperative a proprietà indivisa un diverso contributo statale a seconda dei diversi redditi familiari.

Il rapporto socio cooperativa allora potrebbe essere simile a quello in vigore in altri paesi europei: il titolo di proprietà immobiliare resterebbe indiviso alla cooperativa, mentre il socio, d'azione, acquisterebbe quote e azioni emesse dalla cooperativa (che in pratica servirebbero a coprire l'anticipo non mutuo), acquisterebbe il diritto all'uso dell'alloggio in modo definitivo.

Una polizza vita collettiva a capitale decrescente di importo pari al valore dell'alloggio non ammortizzato e messa a favore della cooperativa, in caso di decesso, consentirebbe agli eredi legittimi di sventare in tutti i modi del socio senza nessun onere;

mentre, in caso di recessione, il socio riavrebbe indietro le quote sottoscritte con i relativi interessi, o direttamente dalla cooperativa o attraverso la vendita ad un potenziale socio nel rispetto dell'art. 2524 del C.C. cioè sotto il controllo del Consiglio di Amministrazione della cooperativa per evitare abusi.

La quota mensile corrispettiva per il possesso dell'alloggio, comprenderebbe sia l'ammortamento del mutuo contratto, sia una quota per le spese ordinarie, che un fondo di accantonamento per la manutenzione.

In caso di recessione il socio avrebbe diritto solo alla restituzione di quella quota capitale del mutuo contratto effettivamente versata, mentre perderebbe la quota indivisa ricevendo in contante il residuo della quota mensile per l'uso dell'alloggio.

Invece, nel caso di interventi sul patrimonio esistente, la cooperativa a proprietà indivisa riceverebbe in contante il residuo degli sfratti), ha però bisogno di una giusta considerazione a livello fiscale per quanto attiene le tasse di trasferimento. Infatti, se-

condo le attuali norme, il conferimento alla società ha lo stesso trattamento fiscale dei passaggi di proprietà ed è soggetto ad imposta dell'8 per cento del valore del bene. Per agevolare la costituzione di cooperative a proprietà indivisa miste fra ex proprietari e ex inquilini andrebbe di conseguenza abbattuto questo onere con una norma che preveda l'imposta a tasso fisso nel caso in cui il conferimento venga effettuato ad una cooperativa indivisa di cui il conferente diventa socio.

Del resto occorre ricordare che il D.P.R. 31 - 3 - 1979 n. 94, sulla normativa IVA, all'art. 2 comma e, ribadisce che il conferimento in società non sono da considerare cessioni di beni e quindi non sono soggetti ad IVA.

Così imposta la cooperativa a proprietà indivisa potrebbe affrontare efficacemente i problemi della casa coinvolgendo nei suoi programmi cittadini di diverse fasce di reddito purché efficientemente sostenute nella impostazione dei suoi programmi, dall'intervento pubblico.

## 12 miliardi per l'edilizia

PROGRAMMI DELLA REGIONE REALIZZATI FINO AL 31-12-1978

Negli anni che vanno dal 1971 al 1978 la Regione ha promosso e finanziato la realizzazione di 4.124 alloggi. Di questi 1.422 sono alloggi di edilizia sovvenzionata e cioè destinati alla locazione a canone sociale, mentre 2.702 sono di edilizia agevolata-convenzionata e cioè destinati ad essere venduti o assegnati a coloro che possiedono i requisiti previsti per l'edilizia economica e popolare.

Soggetti attuatori	Finanziamenti concessi (in milioni)	ALLOGGI REALIZZATI O IN CORSO	
		Soggetti attuatori (in milioni)	Finanziamenti concessi (in milioni)
L. 865 - L. 166			
L. 492 - L. 513	I.A.C.P.	23.451	1.316
L. 1676	I.A.C.P.	340	12
TOTALI		23.451	1.328

EDILIZIA CONVENZIONATA-AGEVOLATA			
Soggetti attuatori	Finanziamenti concessi (in milioni)	Alloggi realizzati o in corso	Finanziamenti concessi (in milioni)
L. 865 - L. 166			
L. 492 - L. 513	I.A.C.P.	48.249	2.437
Fondi ANIA	Cooperat. imprese privati		
L. 39 - L. R. 45			
TOTALI COMPLESSIVI		72.040	3.765

RECUPERO			
Soggetti attuatori	Finanziamenti concessi (in milioni)	Alloggi realizzati o in corso	Finanziamenti concessi (in milioni)
L. 865 - L. 166			
L. 492 - L. 513	I.A.C.P.	3.238	94
L. 1676	I.A.C.P.		
TOTALI		3.238	94

3.765 sono alloggi di nuova costruzione di cui 3.411 già ultimati, mentre 354 in corso di realizzazione con l'ultimazione prevista entro il 1979.

Si è trattato di un impegno finanziario, negli otto anni, di L. 77.000.000.000, che tradotto in termini di valore attuale del denaro si tradurrebbe in un investimento di circa L. 120.000.000.000.

Gli alloggi sono stati realizzati in numero di 1.503 dagli IACP e in numero di 1.197 dalle Cooperative di abitazione, 1.035 dalle imprese di costruzione e 30 alloggi di privati singoli.

Particolare attenzione è stata dedicata dalla Regione Umbria al problema del recupero del patrimonio edilizio esistente e mirando le leggi statali prevedessero specifici finanziamenti, cospicue somme sono state destinate a tale scopo.

Sono stati così recuperati in corso di recupero 255 abitazioni frontali parte di edifici di proprietà di Enti pubblici per un investimento complessivo di L. 5 miliardi 638.000.000 e si prevede di attivare tra breve investimenti per circa 624 milioni destinati al risanamento di 104 abitazioni di braccianti agricoli,