

L'abitazione: norme e progetto



Normativa e procedure di affidamento nell'edilizia abitativa pubblica

Nell'attuazione del piano decennale avviato nel 1978, il processo di progettazione e di assegnazione degli appalti di edilizia sovvenzionata è stato sensibilmente variato rispetto alle procedure adottate in precedenza. Com'è noto, queste comprendono due sole formule: — la progettazione è eseguita direttamente dall'ente appaltante o da tecnici da esso incaricati e l'aggiudicazione dell'appalto avviene attraverso aste pubbliche, sulla base di un progetto esecutivo e di una documentazione tecnica esaurienti; la scelta riguarda soltanto le condizioni economiche offerte dalle singole imprese; — l'assegnazione risulta da un appalto-concorso, nel quale le imprese ammesse a partecipare presentano ciascuna un progetto-offerta e la scelta riguarda sia la qualità dei progetti, sia la convenienza economica delle offerte presentate.

La prima formula, sotto il profilo metodologico, è la migliore in quanto assicura un elevato margine di controllo all'ente pubblico introducendo fra le scelte urbanistiche e la realizzazione una fase importante di elaborazione che garantisce la verifica dell'assetto urbano e una coerente ricerca dell'impostazione edilizia.

D'altro canto questa procedura ha mostrato alcuni difetti: — il progresso tecnologico, mutando le convenzioni fondamentali del costruire, rende spesso incoerenti fra loro le intenzioni progettuali e le tecniche adottate nell'esecuzione; ne derivano lacerazioni e travisamenti o la mancanza di una totale elaborazione del progetto a cura dell'imprenditore, con un raddoppio dei costi sociali, riduzione da parte dell'ente del controllo tecnico-economico dell'appalto e quindi perdita di egemonia, di potere contrattuale; — i tempi tecnici si dilatano e spesso i programmi slittano da un esercizio all'altro; — i costi di progettazione sono elevati e gravano sul bilancio dell'intervento; — la qualità del progetto dipende in buona parte, più che dal merito dei progettisti, dalla capacità dei funzionari dell'ente di interloquire opportunamente con i progettisti stessi: sono perciò necessari servizi tecnici adeguati, raramente disponibili, a cui si richiede comunque un impegno considerevole. L'appalto-concorso evita alcuni di questi inconvenienti ma ne comporta altri. Se è preparato e giudicato correttamente può dare buoni risultati economici e

qualitativi, garantisce il contenimento dei tempi, elimina la discontinuità fra momento progettuale e momento produttivo, solleva l'ente dall'onere della progettazione. Ma richiede un enorme dispendio di energie che in qualche modo ricadrà sulla collettività, dovuto all'allestimento di tanti progetti esecutivi quante sono le imprese concorrenti, e inoltre la scelta del progetto-offerta presenta gravi difficoltà di giudizio a causa della commistione fra due termini spesso antitetici: la qualità e il prezzo.

La posizione naturale dell'architetto, storicamente e psicologicamente, è quella datagli dalla prima formula, al fianco dell'ente, in veste di interprete degli interessi pubblici e di garante della correttezza tecnica; ma l'accentuarsi delle esigenze economiche e di snellezza procedurale hanno talvolta fatto preferire la seconda formula in cui l'architetto, pur in un rapporto più arido e condizionato qual è quello con l'imprenditore, ha spesso trovato uno spazio operativo e un ruolo determinanti, specie se sorretto da una elevata capacità professionale.

2. Il 1977 e il 1978 sono stati gli anni della svolta, sancita progressivamente dalle leggi n. 513, 584, 457 e dall'investitura degli IACP quale unico organo esecutivo.

In sostanza, la logica che traspare da queste leggi si può così riassumere: la crisi incalza e occorre produrre di più, in tempi più brevi, ridurre il costo dell'alloggio, dare la casa a più gente. Quindi, unificati gli enti di gestione e gli strumenti di intervento, si concentri l'iniziativa nei canali ordinari e negli organi istituzionali, si mettano alla frusta con scadenze ravvicinate e perentorie — pena la revoca dei finanziamenti — e si riducano gli standards edilizi; si costruiscano alloggi di superficie inferiore a 95 metri quadrati, con i servizi interni, l'altezza del piano sia di metri 2,70, quella virtuale non sia maggiore a metri 4,50, il costo edilizio non superi le 200.000 lire al metro quadrato, le imprese partecipino alla progettazione e la produzione, soprattutto, rispetti le scadenze annuali. L'apparato, i funzionari, gli architetti non sono preparati a questo? Bene, assegniamo una generosa fetta delle risorse alla ricerca scientifica e alla sperimentazione e forniremo i nuovi indirizzi normativi, tipologici, procedurali.

Non si può dissentire dalla opportuna se pur tardiva preoccupazione di rendere più

efficiente l'iniziativa pubblica, ma il piglio del legislatore, dopo il lungo sonno del Gescal che ha accumulato per anni centinaia di miliardi di residui passivi ignorando la ricerca e la sperimentazione, appariva d'improvviso ruvido e pressante.

Questo crudo realismo, per quanto motivato dalle inadempienze precedenti, ha spazzato via anche quanto di positivo si era precedentemente elaborato ed acquisito. In modo forse sporadico se confrontato con le realizzazioni di altri paesi e certamente per merito di una minoranza, si era portato avanti un discorso sulla necessità di integrare strutture residenziali e servizi, di dare all'edilizia sociale un ruolo trainante ed esemplare nell'edificazione urbana. Al contrario, il nuovo contesto legislativo, escludendo puntigliosamente dai finanziamenti qualsiasi manufatto non residenziale, rinvia a tempi migliori il dibattito sulla qualità degli insediamenti, sul problema della città, conferma la rigida segregazione dell'apparato burocratico in settori autonomi.

Aver anticipato nello stesso testo legislativo prescrizioni tecniche così precise limita e condiziona la funzione della ricerca, dà all'operazione il carattere di un gesto precipitoso e incolto, motivato solo dalle esigenze economiche. L'unico modo per giustificarlo e riscattarlo era di avviare correttamente e presto il lavoro scientifico, ma oggi, verso la conclusione del primo biennio della legge decennale, si deve constatare che alla cospicua disponibilità di mezzi finanziari non si è unita la buona volontà delle persone, cosa assai più rara e preziosa, e la ricerca e la sperimentazione previste dalla legge ancora una volta non sono state fatte né programmate.

Mentre i Comuni non riescono a tenere il passo con le esigenze di disponibilità di suoli e di urbanizzazioni e gli IACP sono travolti nella rincorsa di scadenze insostenibili, la confusione sul piano normativo è crescente; specie nei centri periferici si è diffusa la sensazione che nessuno sappia più con esattezza cosa si possa o non si debba fare.

Questa situazione da un lato incoraggia le Regioni a procedere autonomamente negli approfondimenti normativi e dall'altro fornisce alibi e incentivi alla lotta per la privatizzazione, l'accaparramento, la lottizzazione delle "ricerche" più cervelotiche di cui organismi eterogenei, a volte sconosciuti, chiedono il finanziamento al potere centrale.

3. In questo clima di emergenza creato dalla perentorietà delle scadenze e dalla mancanza di adeguati supporti normativi e tipologici si sono instaurate, specie nei grandi centri e per gli interventi maggiori, nuove procedure di progettazione e di appalto, anche per adeguarsi alle norme comunitarie che prevedono la partecipazione delle imprese a questa fase del ciclo produttivo.

Contemporaneamente, per il ristagno dell'edilizia privata, si è accentuata la pressione dei professionisti verso gli incarichi pubblici di progettazione edilizia, sia direttamente attraverso gli enti, sia indirettamente attraverso le imprese.

I due fenomeni hanno coinciso con il peggioramento della situazione di bilancio degli IACP, aggravati dalla gestione del patrimonio immobiliare, fortemente passiva.

La strada adottata è stata perciò quella di contenere le spese adottando formule che limitano gli oneri di progettazione; quanto al criterio di assegnazione degli incarichi, problema centrale per il buon esito degli interventi, ha prevalso la tesi dell'avvicendamento emarginando chi aveva già operato in precedenza, formando gruppi di progettisti non sempre esperti del settore e spesso assortiti per appartenenza politica.

Le procedure, pur confermando le formule tradizionali di cui si è detto, sono state integrate, specie negli interventi importanti, con altre nuove e più articolate.

La prima è stata quella che introduce il principio del progetto preliminare, eseguito per conto dell'ente appaltante, in cui si stabilisce più o meno sommariamente l'approccio al problema edilizio rimandandone la definizione ulteriore ad una fase successiva. La gara d'appalto prende in esame tre fattori: le offerte di tempo, di qualità e di prezzo proposte rispettivamente dalle singole imprese con riferimento al progetto preliminare, riportandole a valori virtuali omogenei la cui somma algebrica rappresenta le condizioni economiche globali a cui ciascuna di esse è disposta ad operare; oggetto dell'appalto è la progettazione esecutiva e la realizzazione, prestazioni che l'impresa prescelta fornisce sulla base di un unico contratto.

La progettazione esecutiva è svolta da un gruppo integrato di tecnici nominato dall'impresa assuntrice ed approvato dall'ente, il quale a sua volta costituisce un gruppo di direzione della progettazione formato dagli stessi

ri del progetto preliminare
 titi da esperti delle strutture
 gli impianti tecnologici. Lo
 o esecutivo avviene perciò
 a direzione dell'ente ma a
 dell'impresa, che introduce i
 ri e le tecnologie propri.
 n casi più recenti la formula è
 modificata, con l'abolizione
 fase di progettazione
 minare e con l'invito alle
 ese — sulla base del piano
 nistico planivolumetrico
 osto dall'ente e di un capitolato
 rico non riferito ad alcun
 etto edilizio — a formulare
 te economiche e di tempo;
 presa prescelta si affida, oltre
 secuzione, l'incarico della
 ettazione sia di massima che
 ativa sotto la direzione di un
 ico nominato dall'ente. Questa
 nda procedura è stata adottata
 i ultimi appalti della 457

IACP romano e corrisponde
 a visione riduttiva del problema
 progettazione, considerata un
 ssorio del fatto realizzativo.
 È da rilevare il diverso modo in
 e imprese partecipanti agli
 lti si sono comportate di fronte
 ta impostazione data dall'ente.
 Alcune, in mancanza di
 etto di base, hanno incaricato
 ri tecnici di studiare una
 one edilizia per uso interno,
 riferirsi nello studio dell'offerta.
 e hanno del tutto ignorato il
 lema, mettendosi al passo con la
 ricità dell'invito e formulando
 te altrettanto generiche.
 ca conclusione è stato il
 esso di queste ultime, che
 o nominato i loro progettisti
 o avere ottenuto
 iudicazione dell'appalto
 siderando questo atto come uno
 anti adempimenti che il
 olatato pone a carico
 imprenditore.

si può concludere che la tendenza
 ale, in cui la partecipazione
 impresa alla progettazione
 ifica una integrazione
 ompetenze disciplinari e un
 armio di costi sociali, e non un
 erimento di ruoli, è stata
 orata dai centri decisionali
 IACP nel senso di accentuare
 parmio di spese di progettazione
 contenere i tempi, limitando
 argine di controllo sulla
 nizione delle qualità fisiche,
 onali e architettoniche
 habitat.

uesti eventi testimoniano come
 rti di ogni settore della vita
 ica siano legate alla vicenda
 ica del paese. La ingovernabilità,
 oti di potere presenti nel sistema
 o manifestati in questo settore
 l'introduzione improvvisa di

nuovi indirizzi, l'assenza di
 documentazione, il mancato avvio
 della ricerca scientifica, il rinvio
 degli approfondimenti tipologici e
 normativi, la rinuncia a penetrare
 gli aspetti impliciti nella riforma e
 da essa indotti.

In gran parte ciò si deve alla
 instabilità delle formazioni
 governative e alla conseguente
 necessità di intervenire in modo
 brusco e discontinuo sull'apparato
 esecutivo per fronteggiare, quando
 possibile, il deterioramento della
 situazione economica, di
 subordinare la crescita qualitativa a
 queste esigenze; il risvolto negativo
 di questa prassi è l'accentuarsi della
 lottizzazione politica, la
 radicalizzazione di ogni dialettica,
 di ogni confronto, che allontanano
 sempre più gli obiettivi di vero
 progresso.

È divenuta normale l'abitudine
 a trascinare a tempo indeterminato
 lo studio dei provvedimenti, fra
 contrasti e verifiche politiche,
 reperimento di copertura economica,
 difficoltà procedurali di ogni genere
 e poi strangolare i tempi "tecnici"
 in modo inaudito, irresponsabile.

D'altro canto il pacchetto delle
 esigenze culturali, sociali,
 economiche, tecniche, si accresce di
 continuo; nell'esame di ogni progetto
 si considera ovvio ed elementare che
 sia garantito un grado minimo di
 completezza professionale, di
 correttezza di linguaggio, e la
 critica avanzata non risparmia il
 disprezzo verso quegli esempi che
 non affrontano in qualche modo i
 temi della ricerca culturale.

L'effetto di questa forbice è
 negativo: dalla dilatazione delle
 esigenze e dalla restrizione dei
 tempi nascono spesso risultati
 deludenti. Probabilmente questo non
 è l'effetto di una crisi transitoria,
 ma è la nuova, stabile realtà di
 fronte alla quale non vale né il
 lamento né la protesta.

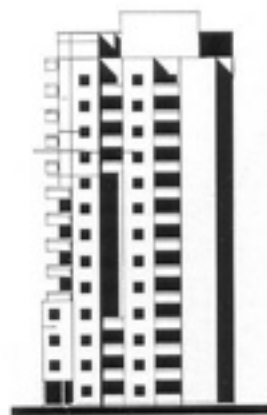
Dobbiamo riconoscere che il
 modo tradizionale di progettare, che
 ci spinge a perseguire un ideale
 irraggiungibile di perfezione e a
 farne gli altri partecipi non è
 adatto alle esigenze attuali e che
 occorrono metodi e strumenti
 diversi, che nessuno dall'esterno è in
 grado di produrre né di indicare.

Ma è anche certo che la funzione
 dell'architetto è insostituibile e la
 domanda che proviene dal contesto
 sociale, per quanto incoerente e
 disordinata, è continua e pressante.
 Malgrado la difficoltà del compito,
 che può apparire insuperabile, spetta
 a noi mediare condizioni così
 inconciliabili, immaginare e proporre
 un diverso modo di operare,
 adeguato a questa nuova realtà.

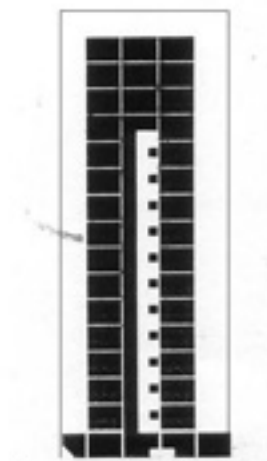
- 1 Milano, Gallarate. Appalto-concorso per 140 alloggi, m³ 34.800.
 Impresa Costruzioni cementi armati Ing. Domenico Abrate. Progetto A. Bugatti,
 A. Caccia, R. Mangone, Ufficio tecnico impresa Ing. G. Calvi, E. Schmidt.
 2 Milano, Gallarate. Appalto-concorso per 140 alloggi, m³ 34.800.
 Impresa SCIC, Soc. Costruzioni industriali civili. Progetto P.D. Farè, A. Zappettini,
 Urbano Pierini.
 3 Milano, Rogoredo. Appalto-concorso per 160 alloggi, m³ 40.000.
 Impresa CILE, Compagnia italiana lavori edili. Progetto A. Geroldi.



1



2



3

