

# ★ IL CICERONE ★

LA GRANDE PARIGI

## LA LEGGE E LE OPERE

DI ANTONIO CEDERNA

**L**A SUPERIORITA' urbanistica della Francia nei nostri confronti, che ci appare evidente se appena osserviamo le maggiori realizzazioni di quest'ultimo decennio (come i grands ensembles, di cui abbiamo parlato negli articoli precedenti), riposa soprattutto sulla continuità dell'azione legislativa, sul continuo perfezionamento degli strumenti legali e finanziari, sull'incessante sforzo di coordinamento fra i vari istituti preposti all'organizzazione del territorio, in particolare per quanto riguarda l'edilizia sovvenzionata, la dotazione dei servizi pubblici e sociali, la politica fondiaria. E' un corpus complesso e in continuo movimento, che se non altro dimostra la diversa sensibilità di politici e amministratori, la prontezza con cui la pubblica autorità reagisce alle sempre nuove esigenze poste dalla realtà, l'attenzione dei responsabili, a tutti i livelli, ai problemi della vita associata in rapida trasformazione.

Già nei primi anni dopo la liberazione, comincia l'opera di revisione della legge-base del 1943. Nel 1950 viene istituito il "Fonds national pour l'aménagement du territoire" (FNAT), per il finanziamento dei servizi urbani; nel 1952 i prestiti del Credito Fondiario sono portati al settanta per cento del prezzo di costruzione, compreso il costo delle infrastrutture e dei servizi collettivi, mentre il sistema dei premi e dei prestiti viene esteso agli uffici pubblici delle "Habitations à Loyer Modéré" (HLM). Nel 1953 viene istituito, nella misura dell'uno per cento sui salari, il contributo, dei datori di lavoro, da versare alle società senza scopo di lucro o da investire direttamente nella costruzione di alloggi per i lavoratori (nel 1961, 200 milioni di nuovi franchi solo per la regione di Parigi). Dello stesso anno sono due leggi fondiarie, che danno ai comuni la possibilità di espropriare i terreni, sia allo scopo di rivenderli che di cederli a enti pubblici o privati. Altre disposizioni autorizzano la formazione di società ad economia mista (una delle caratteristiche della legislazione francese) e di istituti specializzati, allo scopo di coordinare l'opera dei vari enti costruttori; nel 1954 tutti i nuovi testi legislativi vengono rifusi nel nuovo Codice dell'urbanistica e dell'abitazione; nel 1955 entra in azione il "Fonds de Développement Economique e Sociale" (FDES), gestito dal ministero delle Finanze, e il Commissariato per la Regione di Parigi.

Siamo a una svolta decisiva: sotto l'impulso del Commissariato e delle molteplici agevolazioni e sovvenzioni garantite dai vari enti, ha inizio nella regione parigina la costruzione a ritmo vertiginoso dei grands ensembles, soprattutto ad opera della "Caisse des Dépôts et Consignations" e degli uffici HLM: il FDES attua la sua politica di sovvenzioni ai comuni in rapida espansione, soprattutto per quanto riguarda la rete stradale, i servizi scolastici e sportivi. Il risultato è che nel 1959 l'indice di costruzione nei due dipartimenti di (Seine, Seine-et-Oise) supera quello della Germania occidentale e della stessa Svezia.

Nel 1957 una legge-quadro coordina costruzione di alloggi e attrezzature pubbliche, e per la prima volta fissa un obiettivo di 300.000 alloggi all'anno per tutta la Francia (700 miliardi all'anno). Tra il 1958 e il '59 una serie di testi innova profondamente nei settori dell'espropriazione, della procedura dei piani, del rinnovamento urbano, della creazione dei grandi insediamenti residenziali. L'indennità di esproprio non può superare il valore che aveva il terreno all'atto dell'ultimo trapasso di proprietà, se questo è ante-

riori di meno di cinque anni. I piani regolatori vengono gerarchizzati, precisati e la loro procedura semplificata e accelerata; vengono fissate con precisione le varie norme relative alla zonizzazione e alla densità (coefficiente di superficie utile, dimensione minima della particella, eccetera). Per quanto riguarda il rinnovamento urbano, i quartieri malsani da ristrutturare, si stabiliscono i criteri essenziali: l'operazione viene condotta dal comune, direttamente o attraverso organismi speciali (associazione sindacale dei proprietari, enti pubblici, società ad economia mista), in base a un piano unitario, col contributo dello Stato; proprietari, commercianti, industriali e artigiani vengono associati all'organismo incaricato del rinnovamento.

Infine la legge decisa sulle "zone da urbanizzare con priorità" (ZUP); queste vengono delimitate con decisione del ministro e sono destinate a concentrare nella periferia lo sforzo di costruzione e urbanizzazione; esse devono contenere un minimo di cinquecento alloggi, con tutte le attrezzature e i servizi collettivi necessari. La delimitazione della zona significa dichiarazione di utilità pubblica, e dà il via agli espropri necessari: il prezzo dei terreni è fissato a un anno prima della creazione della ZUP; lo stato o i comuni possono riservarsi un diritto di prelazione per sei anni. Partecipano ai lavori i Fondi per l'aménagement del territorio e per lo sviluppo economico e sociale, accordando anticipi e abbuoni di interessi. Nel febbraio 1962 vengono delimitate nella regione di Parigi aree ZUP per 3.700 ettari per 107.000 alloggi.

E' la definitiva sanzione dello sviluppo urbano per unità concepite in base a piani organici e razionali, la rottura della macchia d'olmo indifferenziata, la fine della strada-corridoio, la programmazione coordinata di case e servizi, la fine dell'incivile disseminazione edilizia ancora praticata da noi.

Considerando l'enorme massa di quartieri così costruiti in Francia e a Parigi in questi ultimi dieci anni (su 650.000 alloggi, 130.000 costruiti in ensembles di più di 50, più di cento ensembles con più di mille alloggi nella sola agglomerazione parigina), ci rendiamo conto che procedimenti simili a quelli della nostra legge n. 167 sono da una decina d'anni messi in atto con successo su scala vastissima: quella legge 167 che è ancora di là da venire, che ha suscitato la gazzarra dei benpensanti e che, a quanto pare, andrà definitivamente in porto solo se si ricorrerà, per gli espropri, ai criteri di indennizzo della legge di Napoli, cioè di una legge di ottant'anni fa! In questo semplice fatto può essere sintetizzata la nostra arretratezza nei confronti della Francia.

Altre leggi seguono nel '61 e '62. Nuovo regolamento nazionale di urbanistica, con nuove norme sulle densità, il rapporto fra superficie e coperta e libera eccetera; legge che fa obbligo ai proprietari di partecipare ai servizi collettivi; disposizioni che precisano le norme relative ai centri commerciali, sanitari e sociali nei nuovi quartieri d'abitazione; sovvenzioni dello Stato per la creazione di zone verdi. Dell'agosto 1962 è la legge per la protezione dei centri storici, nei quali vengono delimitati i "secteurs sauvegardés", da sottoporre a piano di risanamento unitario e di conservazione ambientale, con finanziamento dello Stato ai comuni e alle società di economia mista (sono più di vent'anni che noi aspettiamo qualcosa del genere, e i lavori della commissione parlamentare incaricata della revisione delle nostre vecchie e inservibili leggi si trascinano senza concludere). Del luglio è la



Parigi. La piscina.

FERNANDO SCIANNA

legge che istituisce le "zones d'aménagement différé" (ZAD), nelle quali l'urbanizzazione non è prevista a breve scadenza, ma che vanno sottratte tempestivamente alla speculazione; in esse Stato e comuni si riservano un diritto di prelazione per otto-quinque anni. Per convincerci che non si tratta solo di buone intenzioni, basterà ricordare che nel piano generale per la regione parigina, reso pubblico due settimane fa, ed elaborato dal District de la Région de Paris (efficiente organismo di studio, coordinamento e finanziamento istituito nel 1961), ben quarantamila ettari di terreno verranno vincolati in questo modo.

Così la legislazione francese (per cui rimandiamo al relativo capitolo del volume di J. Bastié, "La croissance de la banlieue parisienne", 1964), è venuta man mano ampliando il proprio campo, dalle primitive preoccupazioni d'ordine solamente tecnico e edilizio, fino ad abbracciare e coordinare tutti i problemi posti da una concezione integrale dell'"aménagement" del territorio, con particolare riguardo alle attrezzature d'interesse pubblico dei nuovi grandiosi insediamenti urbani, per i quali sono stati elaborati appositi standard urbanistici, per i principali servizi sociali, commerciali, culturali, eccetera (dei quali ripareremo).

Noi invece continuiamo a trascinarci dietro il cadavere della legge urbanistica del 1942, e ogni sua riforma è stata accantonata: lo spettacolo offerto dalle nostre città dopo il "miracolo" e quell'immonda accozzaglia di edifici che sono i nuovi quartieri costruiti è eloquente in proposito; anche l'opera dell'Ina-casa, in un paese abbandonato alla speculazione privata, è finita nel naufragio generale del-

l'urbanistica italiana: né val la pena di ricordare la farsa rappresentata dalle cosiddette "cooperative" sovvenzionate con denaro pubblico.

Due, per semplificare, sono in Francia i principali sistemi di finanziamento pubblico: o con prestiti speciali del Credito Fondiario, o con prestiti diretti dello Stato agli organismi HLM ("Habitations à loyer modéré"). Scopo di questi è di dare l'alloggio alle categorie meno abbienti, e la loro attività è ripresa su larga scala a partire dal 1953. L'organizzazione HLM è complessa: i più importanti sono gli uffici pubblici costituiti dai comuni e dai dipartimenti (soprattutto per la costruzione di alloggi in affitto), le società cooperative, le società anonime create dai privati, in particolare datori di lavoro, per l'alloggio dei loro dipendenti. Il prestito dello Stato copre quasi interamente il costo dell'opera, l'interesse è dell'uno per cento, l'ammortamento in quarantacinque anni, altri finanziamenti sono assicurati dalla Caisse des Dépôts et Consignations. Il numero degli alloggi così costruiti ha raggiunto una media di novantamila all'anno (nel 1963, 127.000 alloggi finanziati dal Credito Fondiario, 134.000 HLM).

Oltre gli organismi HLM (che solo nell'agglomerazione parigina hanno costruito tra il 1947 e il 1962 più di un quarto di tutti gli alloggi) ci sono altre importanti società costruttrici senza scopo di lucro, come ad esempio l'"Office Centrale Interprofessionnel de Logement", e la "Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations" (SCIC), la quale, per l'eccellenza di alcune sue realizzazioni, merita un cenno particolare.

La Caisse des Dépôts ecc. am-

ministra i fondi delle casse di risparmio, e funziona in sostanza come "banque des collectivités", comuni e dipartimenti, in quanto ne finanzia i lavori pubblici: posta sotto la sorveglianza del potere pubblico essa offre, come è detto elegantemente in un fascicolo illustrativo, « la regolarità di un servizio pubblico autonomo e l'agilità d'intervento di un banchiere privato ». La SCIC e la sua filiale tecnica, costituita nel 1954 su richiesta del governo, per contribuire al problema della crisi degli alloggi, e funzionare da società-pilota per il progresso urbanistico. Dapprima ha concentrato la sua attività nella periferia parigina, poi l'ha estesa a tutta la Francia: a tutt'oggi ha costruito oltre 120.000 alloggi (per nove, decimi d'affitto), con un ritmo di oltre 15.000 all'anno, per cui è considerata forse la più grande società costruttrice d'Europa.

Società privata senza scopo di lucro, essa svolge una fondamentale funzione di utilità pubblica: alcuni dei più begli ensembles di cui abbiamo parlato sono opera sua, e il suo contributo sta proprio nell'organizzazione urbanistica del quartiere, nella costruzione degli edifici e insieme delle attrezzature pubbliche. Ha costruito "maisons de jeunes", "foyers de jeunes travailleurs", ventitré centri sociali, sette case per persone anziane, una cinquantina di shopping-centers. Notevole è la sua attività sociale e culturale: ha creato un'associazione per il turismo sociale, una associazione per le "case della cultura" nei grands ensembles in collaborazione col ministero degli Affari Culturali, un'associazione (ALFA) che assicura la gestione dei centri sociali e promuove ogni genere di attività. Accanto alla SCIC, nel 1955 è stata istituita la "So-

cietà centrale pour l'équipement du territoire" (SCET), che collabora con una cinquantina di società ad economia mista e con gli enti locali per i più vari problemi urbanistici, industriali, agricoli, autostradali eccetera, in Francia e oltremare. Ognuna di queste "sociétés d'équipement" è retta da un consiglio d'amministrazione composto da rappresentanti dell'ente locale, della camera di commercio, dei sindacati eccetera: ad esse la SCET reca il suo apporto tecnico, finanziario, amministrativo.

Grazie a questa pluralità di interventi coordinati, a questa articolazione fra i vari enti promotori, a questa visione lucida e unitaria dei problemi urbanistici, la Francia, pur tra le tante ovvie difficoltà, sta portando avanti l'opera che distingue i paesi moderni dagli altri: si mostra cioè capace di trasformare il proprio territorio secondo piani d'interesse generale e secondo le esigenze dei tempi in cui viviamo, suscitando nuove forme di vita, nuovo spirito associativo, nuova cultura. Commette errori, certamente: ma non sono certamente gli errori dell'impetenza, dell'arretratezza, dell'ignavia, come i nostri.

Quanto poi al rapporto tra edilizia pubblica e privata, la situazione si può riassumere brevemente così: nel 1965, nella regione parigina, l'ottanta per cento delle costruzioni è finanziata direttamente o indirettamente dallo Stato (HLM, Credito Fondiario eccetera), cioè giusto l'inverso di quanto avviene da noi. E finanziamento pubblico vuol dire tra l'altro, rispetto di tutte quelle norme urbanistiche e sociali, che rendono le nuove realizzazioni francesi simili alle nostre come il giorno alla notte.

ANTONIO CEDERNA