



Politecnico di Milano

Scuola di Architettura e società

Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali

A.A. 2011-2012

TESI DI LAUREA MAGISTRALE

“L’edilizia sociale nella Provincia di Frosinone. Possibili interventi per superare la crisi”

Autore della tesi: Quirino Ruggeri, matricola 770229

Relatore della tesi: Prof. Federico Oliva

Introduzione

5

Parte I**Il quadro normativo nazionale: i principali provvedimenti legislativi**

1.	La storia dell'edilizia residenziale pubblica: dalla Legge Luzzatti ai giorni nostri	8
1.1.	<i>Perché lo Stato interviene?</i>	9
1.2.	<i>La situazione abitativa alla fine dell'Ottocento</i>	10
1.3.	<i>La legge n. 254/1903 (Legge Luzzatti): profili politici e giuridici nell'ambito del riformismo giolittiano</i>	11
1.4.	<i>Il primo testo unico n. 89/1908</i>	14
1.5.	<i>Dagli anni della I guerra mondiale al testo unico n. 2318/1919</i>	16
1.6.	<i>Il regio decreto legge n. 1944/1924 e l'istituzione dell'INCIS</i>	18
1.7.	<i>La normativa sulle case per i mutilati ed invalidi di guerra, per i dipendenti delle Ferrovie dello Stato, delle Poste e Telegrafi e per altre specifiche categorie</i>	18
1.8.	<i>Il secondo testo unico n. 1165/1938</i>	20
1.9.	<i>Il Piano Ina-casa (1949-1963) ed altri provvedimenti legislativi degli anni cinquanta</i>	22
1.10.	<i>La legge n. 167/1962</i>	31
1.11.	<i>Il Piano Gescal (1963-1973)</i>	34
1.12.	<i>Le tre categorie di intervento dello Stato in materia di edilizia economica e popolare prima della legge 865/1971</i>	36
1.13.	<i>La "legge per la casa", legge n.865/1971</i>	37
1.14.	<i>Dopo la legge n. 865/1971: chiarificazione e ripartizione fra gli enti operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica</i>	43
1.15.	<i>Il piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica (Legge 457/1978)</i>	44
1.16.	<i>Gli interventi di emergenza degli anni Ottanta</i>	45
1.17.	<i>I programmi complessi</i>	46
	1.17.1. I Programmi integrati d'intervento (PII) e i Programmi di recupero urbano (PRU)	49
	1.17.2. I Programmi di riqualificazione urbana (PRIU)	50
	1.17.3. I Contratti di Quartiere (CdQ)	53
	1.17.4. I programmi URBAN I, URBAN II e URBAN ITALIA	54
	1.17.5. I PRUSST	56
	1.17.6. La società di trasformazione urbana	56
	1.17.7. Differenze e tratti comuni tra i vari strumenti compresi all'interno dei programmi complessi	57
1.18.	<i>L'Housing Sociale</i>	58
	1.18.1. Workshop Urban Promo 2012 a Torino sull' <i>Housing Sociale</i>	60
1.19.	<i>Il "Piano Casa" del 2009 e il "Piano nazionale di edilizia abitativa" in Italia</i>	68
1.20.	<i>Le leggi finanziarie del 2008 e del 2009: l'edilizia residenziale sociale e lo standard di servizio</i>	69
2.	L'esperienza della Regione Lazio	72
2.1.	<i>La legge laziale in attuazione dell'art. 16 della legge 179/1992</i>	72
	2.1.1. Il recepimento dei PII e dei PRU nella legislazione della Regione Lazio	74
2.2.	<i>La legge regionale n. 38/1999 "Norme sul governo del territorio"</i>	75
2.3.	<i>La L.R. n. 21/2009, la L.R. n. 10/2011 e la L.R. n. 12/2012</i>	77

Parte II
Una ricognizione attuale sull'edilizia residenziale pubblica nella Provincia di Frosinone: domanda e offerta

1.	Il cambiamento della domanda e la nascita di “nuove povertà”	83
1.1.	<i>La frammentazione della domanda degli alloggi sociali a livello nazionale e regionale</i>	83
1.2.	<i>Il cambiamento della popolazione nei Comuni della Provincia di Frosinone</i>	85
1.2.1.	<i>La popolazione ultrasessantacinquenne nei Comuni della Provincia di Frosinone</i>	91
1.2.2.	<i>Categorie sociali a cui potrebbe rivolgersi l' Housing Sociale nei Comuni della Provincia di Frosinone</i>	95
1.3.	<i>Altri dati statistici relativi al territorio provinciale nel 2001</i>	99
1.4.	<i>Conclusioni sulla domanda potenziale di alloggi sociali nei Comuni della Provincia di Frosinone</i>	100
2.	I problemi attuali sull'edilizia sociale in Italia e in particolare nella Provincia di Frosinone	101
3.	Realizzazione di nuovi alloggi sociali: l'acquisizione delle aree edificabili	107
4.	L'ATER della Provincia di Frosinone per la realizzazione e gestione degli alloggi sociali	108
4.1.	<i>La nascita delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale in Italia e le sue funzioni</i>	108
4.2.	<i>La nascita, le funzioni e il patrimonio immobiliare dell'ATER di Frosinone</i>	109
5.	Modalità di assegnazione degli alloggi sociali nella Regione Lazio	112
6.	L'aumento della proprietà e il problema della vendita degli alloggi erp nella Provincia di Frosinone	114
7.	La situazione attuale nei Comuni della Provincia di Frosinone in materia di edilizia sociale	115
7.1.	<i>Il patrimonio immobiliare gestito dall'ATER nella Provincia di Frosinone all'inizio del 2009 e nel 2011 e il patrimonio di alloggi erp dello Stato nella Provincia di Frosinone nel 2011</i>	115
7.2.	<i>Il Comune di Frosinone</i>	125
7.3.	<i>Il Comune di Cassino</i>	137
7.4.	<i>Il Comune di Sora</i>	144
7.5.	<i>Il Comune di Ceccano</i>	151
7.6.	<i>Gli interventi attuali negli altri Comuni della Provincia</i>	157
7.7.	<i>Stato di avanzamento degli interventi dell'ATER a giugno del 2012 nella Provincia di Frosinone</i>	162
7.8.	<i>La manutenzione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte dell'ATER della Provincia di Frosinone</i>	164
7.9.	<i>I Contratti di Quartiere nella Provincia di Frosinone</i>	165
8.	Obiettivi futuri delle ATER della Regione Lazio: Primo Convegno delle ATER del Lazio a fine Maggio 2011	167
9.	Obiettivi futuri dell'ATER della Provincia di Frosinone	173
10.	Conclusioni	174
10.1.	<i>L'importanza del reperimento delle risorse finanziarie pubbliche per finanziare l'edilizia sociale nella Provincia di Frosinone</i>	174
10.2.	<i>Altre proposte concrete per risolvere i diversi problemi connessi all'edilizia sociale nella Provincia di Frosinone</i>	177

Summary	182
Bibliografia	183
Partecipazione a convegni e seminari	185
Piani e programmi	185
Sitografia	185

Introduzione

Il tema dell'edilizia sociale è stato fin dalla fine dell'Ottocento un tema prioritario nell'agenda pubblica per rispondere alla mancanza di un alloggio dei ceti meno abbienti e più disagiati. Ci si concentrava anche sull'igiene degli alloggi. Con il passar degli anni gli interventi di edilizia sociale sono mutati in base ai cambiamenti del panorama italiano politico, socio-economico, demografico, architettonico-urbanistico, ecc. Si è così passati dall'edilizia residenziale pubblica all'edilizia residenziale sociale includendo più risorse e attori sia pubblici che privati e rispondendo ad una domanda sempre più frammentata e bisognosa.

Anche l'edilizia sociale nella Provincia di Frosinone ha subito cambiamenti nel corso degli anni anche se le problematiche sono aumentate e la carenza degli alloggi sociali sul territorio provinciale sono diminuiti sempre più passando da 42946 alloggi nel 1976 a 7184 nel 2012. Questa carenza deriva da tanti fattori diversi che saranno analizzati dettagliatamente in questa tesi di ricerca.

La prima parte della tesi comprende la storia dell'edilizia residenziale pubblica e il passaggio all'edilizia residenziale sociale. Il periodo storico considerato va dalla Legge Luzzatti dei primi del Novecento alle ultime leggi finanziarie. Questo quadro normativo si riferisce sia all'intero territorio italiano che allo specifico territorio regionale del Lazio a cui si sono aggiunti anche le riflessioni scaturite durante il Workshop Urban Promo 2012 che si è svolto a Torino sulla specifica tematica dell'*Housing Sociale*.

La seconda parte della tesi comprende invece la ricerca condotta per i Comuni della Provincia di Frosinone in materia di edilizia sociale – ponendo maggiore attenzione sulle proposte future comunali e sulla situazione attuale dell'edilizia sociale nei Comuni con una maggiore quantità di alloggi sociali, un maggior numero della popolazione ed una maggiore tensione abitativa-, analizzata sia dal punto di vista della domanda che da quello dell'offerta. Saranno riportati anche gli obiettivi futuri definiti dall'ATER di Frosinone e in generale dalle ATER della Regione Lazio che si sono incontrate nel Comune di Monte Compatri (RM) per la prima volta nel 2011. Attualmente nella Provincia di Frosinone non si parla molto di politiche di *Housing Sociale* e di alloggi per i “nuovi poveri”, cioè quelle persone che non riescono ad accedere né agli alloggi della tradizionale edilizia residenziale pubblica per il loro reddito che supera la soglia stabilita né a quelli del libero mercato, sia per la locazione che per la vendita. E' invece molto presente nel linguaggio quotidiano dei residenti nella Provincia di Frosinone il termine “case popolari” che effettivamente è scomparso dal panorama nazionale già con la legge per la casa del 1971 che introduce l'espressione “edilizia residenziale pubblica”.

In questo scenario, il ruolo pubblico nel settore dell'edilizia residenziale sociale è necessario in quanto l'edilizia sociale rientra nella più vasta categoria della "città pubblica".

Parte I

Il quadro normativo nazionale e regionale: i principali provvedimenti legislativi

Il quadro normativo nazionale e regionale: i principali provvedimenti legislativi

Questa prima parte della mia tesi di ricerca riguarda la storia dell'edilizia sociale in Italia e nella Regione Lazio dagli inizi del Novecento ai giorni nostri. In particolare viene trattata la storia dell'*edilizia residenziale pubblica (ERP)*, dell'*edilizia residenziale sociale (ERS)* e dell'*Housing Sociale*, queste ultime due più recenti nel quadro nazionale.

L'evoluzione dell'edilizia sociale nel corso degli anni è connessa strettamente ai cambiamenti relativi all'*aspetto economico e finanziario* (ad esempio diminuzione dei fondi pubblici, coinvolgimento di svariati attori pubblici e privati, ecc), a quello *architettonico - urbanistico* (come il recupero di edifici già esistenti e dismessi, il rispetto delle normative antisismiche, la sostenibilità ambientale e il risparmio energetico, l'integrazione di diverse tematiche settoriali, ecc), a quello *sociale* (la frammentazione della domanda, la nascita di "nuove povertà", ecc).

Insieme alla descrizione storica delle principali leggi nazionali sull'edilizia sociale saranno inseriti anche alcuni box in cui l'analisi a livello nazionale si restringe ad un'analisi a livello sub-regionale, come nel caso della Provincia di Frosinone e delle città di Modena e Bologna. L'obiettivo dei box è quello di capire come le leggi nazionali sull'edilizia sociale sono state applicate nella Provincia di Frosinone, ma anche quello di capire come alcuni interventi delle città emiliane hanno influenzato a loro volta le successive leggi nazionali relative al settore dell'edilizia sociale. Quindi capiremo in seguito che non solo le leggi nazionali hanno influenzato le politiche sub-nazionali, come nel caso della Provincia di Frosinone, ma che tali leggi sono state anche influenzate da altre politiche adottate precedentemente, come nel caso delle città di Modena e Bologna.

1. La storia dell'edilizia residenziale pubblica in Italia: dalla Legge Luzzatti ai giorni nostri

Prima di descrivere in maniera dettagliata l'evoluzione normativa storica in materia di edilizia residenziale pubblica nel contesto nazionale italiano, per avere una chiarezza terminologica, bisogna dare una definizione di E.R.P. (*edilizia residenziale pubblica*).

La dizione edilizia residenziale pubblica è apparsa per la prima volta dalla legislazione italiana con la *legge n. 865/1971*¹. La definizione è però delineata nel secondo comma dell'*art. 1 del D.P.R. 31 dicembre 1972 n. 1035*². In esso si legge: << sono considerati alloggi di edilizia residenziale pubblica gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato con esclusione degli alloggi costruiti o da costruirsi in attuazione di programmi di edilizia convenzionata ed agevolata. Sono escluse altresì dall'applicazione delle norme del presente decreto le assegnazioni relative a costruzioni a carattere provvisorio o comunque destinate al ricovero temporaneo delle famiglie rimaste senza tetto a seguito di eventi calamitosi, nonché agli alloggi costruiti o da costruirsi dalle cooperative edilizie, agli alloggi realizzate da imprese od enti per il proprio personale ed a quelli destinati a dipendenti di Amministrazioni statali per esigenze di servizio>>.

L'edilizia residenziale pubblica è inclusa nella tradizionale categoria dell'*edilizia sovvenzionata*, dalla quale si distacca l'*edilizia agevolata* che presuppone tipi di finanziamento diversi.

Nel corso della storia l'abitazione popolare è stata concepita per grossi interventi a carattere unitario costituenti di per sé dei fatti urbanistici più che semplicemente edilizi, intervenendo in maniera macroscopica nel tessuto urbano e condizionandone le linee di sviluppo. È evidente quindi l'importanza che riveste sotto il profilo urbanistico un intervento di edilizia residenziale pubblica. Infatti l'intervento pubblico non ha solo contribuito a costruire l'urbanistica moderna, ma attraverso l'edilizia residenziale ha anche assunto un ruolo importante nella costruzione delle città del Novecento. I quartieri pubblici sono diventati un grande materiale per comporre lo spazio urbano, per attribuirgli nuove forme. Letture a grande scala di alcune aree del territorio italiano mostrano come l'edilizia pubblica possa essere interpretata anche come causa e traccia della compresenza di due differenti strategie di sviluppo insediativo: concentrazione e dispersione.

1.1. Perché lo Stato interviene?

Innanzitutto si deve capire il motivo per cui lo Stato è intervenuto negli anni nel settore dell'edilizia.

¹ "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata".

² "Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica".

La risposta più semplice alla domanda <<Perché lo Stato interviene?>> è perché il mercato della casa è un mercato troppo importante – socialmente, finanziariamente, economicamente e politicamente – per essere lasciato libero.

Infatti non ci si può aspettare che un mercato economico e competitivo produca risultati che siano perfettamente in accordo con le necessità sociali o gli obiettivi politici. Una delle più comuni risposte dei governi all'evidente incapacità del mercato privato di produrre case per tutti in quantità sufficiente, a un certo livello di qualità e a prezzi ragionevoli, è stata quella di intervenire direttamente costruendo case pubbliche. Questo intervento si è tradotto tradizionalmente nella costruzione di abitazioni possedute e amministrare da enti statali o amministrazioni locali o da società senza fini di lucro.

La maggior parte dei governi occidentali si è trovata di fronte a una serie di *problemi* basilari, tra cui i maggiori sono i seguenti:

- 1) Il *peso relativo* da dare agli obiettivi abitativi, in paragone agli altri fini economici e sociali;
- 2) Se sovvenzionare o no le abitazioni direttamente o indirettamente e, in caso affermativo, la *forma di sussidio* da usare;
- 3) Il *livello di intervento*, in termini di livello del valore della casa e del reddito familiare, al quale l'investimento e i sussidi devono essere concessi;
- 4) Gli *incentivi di localizzazione* da inserire nella politica abitativa, con particolare riguardo alle famiglie meno abbienti;
- 5) La questione della *competenza amministrativa*: chi dovrebbe fare cosa e per chi;
- 6) Il problema di quali *metodi* o tecniche amministrative sono necessari per raggiungere precisi obiettivi abitativi.

Passiamo ora ad illustrare i principali provvedimenti legislativi storici (leggi, decreti, testi unici, ecc.) in materia di edilizia residenziale pubblica in Italia.

1.2. La situazione abitativa alla fine dell'Ottocento

Ovviamente le condizioni miserevoli delle abitazioni in cui erano costretti a vivere gli strati più poveri della popolazione, nelle città e nelle campagne, erano state presenti in tutte le epoche storiche. Ma in Italia, sul finire del XIX secolo, queste condizioni si aggravarono con la nascita e lo sviluppo delle industrie e con lo spostamento della popolazione dalla campagna alla città, dove le stesse industrie erano localizzate. L'impiego per scopi ad uso abitativo di locali inadatti e sprovvisti dei servizi igienici – case fatiscenti, soffitte, scantinati, baracche – il sovraffollamento e

la promiscuità, l'inquinamento delle acque per uso domestico, la conseguente diffusione di malattie infettive nei quartieri più poveri delle città fecero emergere il problema sanitario. Infatti *i primi interventi legislativi furono di natura sanitaria* : le abitazioni dovettero rispettare i requisiti igienici disciplinati e gli immobili insalubri vennero dichiarati inabitabili.

In Italia, negli anni dell'unificazione, tale problema non appariva in tutta la sua gravità dal momento che non era ancora un Paese industrializzato. Solo con la legge della sanità n. 5849/1888³ vennero dettate disposizioni più incisive, sviluppando alcune norme introdotte in Italia dalla legge di Napoli del 1885. In particolare, i sindaci ebbero il potere di dichiarare inabitabili e di conseguenza ordinare la chiusura delle abitazioni insalubri, segnalate dall'ufficiale sanitario comunale o dal medico provinciale. A seguito di una grave epidemia di colera che colpì fortemente anche la città di Napoli, fu introdotta la *legge n. 2892/1885*⁴ <<per il risanamento di Napoli>>. Questa legge fissò nuove norme sulle espropriazioni e stanziò una somma di denaro per gli interventi urbanistici ed edilizi dichiarati di pubblica utilità e inseriti in un piano urbanistico. Gli interventi comportarono la realizzazione delle reti fognarie e per l'approvvigionamento dell'acqua potabile, lo sventramento dei quartieri maggiormente degradati del centro storico, con la conseguente costruzione nei quartieri periferici di case popolari per le famiglie sfrattate dagli immobili demoliti. Le norme della legge di Napoli del 1885 furono estese successivamente a circa 70 città italiane, tra cui Roma, Palermo, Genova, Torino, Milano, Brescia, Bologna, Catania, Firenze e Venezia. Nonostante ciò, con l'eccezione di Napoli, ben poche volte ci si curò di fornire una casa dignitosa ai residenti nei quartieri destinati alla demolizione.

1.3. *La legge n. 254/1903 (Legge Luzzatti): profili politici e giuridici nell'ambito del riformismo giolittiano*

La *legge n. 254/1903* (legge Luzzatti) fu il primo tentativo in Italia di introdurre nell'ordinamento una disciplina legislativa che si occupasse di uno dei maggiori problemi derivanti dall'industrializzazione e dall'urbanesimo, il *problema delle case per le classi meno abbienti*. In questo campo, lo stato liberale, in Italia ma anche in Europa, iniziò a porre l'attenzione ai grandi temi sociali. La legge si riferì dunque alla cura del meno abbiente piuttosto che alla carenza di abitazioni a basso prezzo.

All'epoca della *legge Luzzatti* le industrie erano ancora poche e situate in poche città settentrionale, ma il problema abitativo relativo alle pessime condizioni in cui vivevano gli strati sociali più poveri

³ "Legge per la tutela della igiene e della sanità pubblica"

⁴ "Risanamento della città di Napoli"

si aggravò. Gli sventramenti e i risanamenti urbanistici non erano più adeguati; era ormai necessario un intervento pubblico nella costruzione di abitazioni rispondenti ai criteri d'igiene da affidare ai meno abbienti. Possiamo includere la legge n. 254/1903 nel periodo che gli storici definiscono <<età giolittiana>>. Il Liberalismo giolittiano cercò di adeguare le strutture dello stato nato dal Risorgimento ai cambiamenti sociali ed economici italiani, conseguenti al processo dell'industrializzazione. Infatti furono introdotte leggi riguardanti diversi settori come le molte leggi in materia di previdenza sociale, di organizzazione ed orario di lavoro, e tante altre. La legge Luzzatti sull'edilizia pubblica e le successive leggi confluite poi nel testo unico del 1908 si inseriscono in questo più ampio e complesso quadro politico.

In generale, la legge riconosce alcune agevolazioni creditizie e tributarie a specifici *soggetti costruttori* di edifici popolari. Secondo la legge, l'edificazione doveva essere attuata da soggetti sia pubblici che privati: enti morali, Comuni, società di mutuo soccorso, cooperative, imprenditori privati, società di beneficenza.

L'allora deputato Luigi Luzzatti sosteneva che le *cooperative edilizie*⁵ dovessero provvedere alle abitazioni per gli operai qualificati, con un salario di una certa consistenza e una relativa stabilità del posto di lavoro, oltre che per gli artigiani, impiegati di più modesto livello e piccoli commercianti. Ma l'azione delle cooperative edilizie in questi anni era limitata alle città industriali dell'Italia settentrionale. Nel resto del territorio italiano erano i Comuni e i cosiddetti <<enti morali>> (definiti anche dalla legge <<corpi morali>> ed <<istituti autonomi>>) ad occuparsi di provvedere abitazioni a favore dei lavoratori meno qualificati, con un salario basso e senza alcuna stabilità del posto di lavoro. La legge prevedeva inoltre quali costruttori proprio gli enti di beneficenza. I soggetti privati, come le cooperative e le società di mutuo soccorso, potevano accedere ai mutui agevolati, benefici fiscali e altre provvidenze di legge, quando invece la legge stabiliva che tali benefici fiscali dovessero essere concessi soltanto agli imprenditori privati che avessero costruito abitazioni da assegnare in proprietà o locazione ai propri dipendenti (impiegati, operai, coltivatori).

Ma si può notare come già dai primi anni del secolo gli *Istituti autonomi per le case popolari* (i cosiddetti IACP), e non altre entità caritative o assistenziali, assunsero una posizione di primo piano negli interventi edilizi. Gli IACP erano enti dotati di autonomia decisionale in materia di edilizia popolare e la cui azione era limitata all'ambito territoriale comunale. La giurisprudenza ricondusse la natura giuridica di questi istituti alla categoria degli enti parastatali.

⁵ Le cooperative sono società a costituzione limitata nel tempo, in quanto il loro scopo e quindi la loro esistenza si esaurisce con la costruzione e con la conseguente assegnazione definitiva degli alloggi ai soci. Esse, a seguito della concessione dei contributi statali, si sono sempre inserite nel settore degli enti operanti nel campo dell'edilizia popolare ed economica.

Abbiamo detto che i Comuni sono alcuni degli enti per la costruzione delle case popolari. In realtà, i *Comuni* occupavano una posizione subordinata: loro intervenivano solo quando, nell'ambito comunale, i soggetti incaricati della costruzione delle abitazioni fossero assenti o non riuscissero a coprire il fabbisogno abitativo. Le case popolari municipali potevano essere assegnate solo in locazione e non in proprietà. Inoltre i Comuni dovevano realizzare le opere di urbanizzazione per i nuovi quartieri di case popolari, qualunque fosse l'ente costruttore.

Lo *Stato* invece non era considerato del tutto fra gli enti direttamente impegnati nella costruzione, in linea con l'ideologia liberale del tempo che era cauta di fronte all'intervento diretto dello Stato nelle attività economiche e produttive.

Circa i *soggetti finanziatori* dell'attività edilizia, i quali concedevano mutui agevolati per l'edificazione delle case popolari, vi erano le casse di risparmio, gli istituti di credito finanziario, i monti di pietà e le opere pie, la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai e le imprese di assicurazione. Lo strumento del credito agevolato, insieme agli sgravi o agevolazioni fiscali, è di grande importanza in quanto non vi erano finanziamenti diretti erogati dallo Stato e enti pubblici, in più, le aree edificabili per essere acquisite dovevano essere acquistate o espropriate pagando un indennizzo pari al prezzo di mercato, ai sensi della legge n. 2359/1865⁶ sulle espropriazioni.

Le categorie dei *soggetti beneficiari dell'edilizia popolare* erano dunque i lavoratori dipendenti delle categorie meno elevate, ma anche le fasce più basse dei lavoratori autonomi, le persone con un reddito modesto fissato dalla legge nell'ammontare massimo.

Circa le *modalità di assegnazione* degli alloggi popolari, la loro vendita e locazione, venne specificato il reddito massimo dei soggetti a cui poteva essere venduta o locata l'abitazione popolare, venne precisato che l'assegnazione non poteva essere revocata a causa delle mutate condizioni finanziarie dell'assegnatario. Gli acquirenti dell'abitazione popolare potevano pagare in rate il prezzo di acquisto dell'immobile secondo le modalità di rateizzazione stabilite dalla legge e poteva alienare a titolo oneroso o gratuito lo stesso immobile solo dopo aver pagato tutte le rate del prezzo.

Infine la legge Luzzatti non dava una *definizione di edilizia popolare*, che si ritrovava invece nel *regolamento d'esecuzione*, approvato con regio decreto n. 164/1904. Nel regolamento si riportò che rientravano nella categoria dell'edilizia popolare tutti gli immobili con un valore locativo non superiore a quello fissato nel massimo dallo stesso regolamento e che variava a seconda della popolazione dei Comuni. Questi immobili dovevano rispettare molte prescrizioni riguardanti le loro caratteristiche costruttive.

⁶ "Disciplina delle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità"

In conclusione, riassumendo gli aspetti principali della legge Luzzatti riguardanti gli enti realizzatori, finanziatori, gestori e gli utenti principali dell'edilizia economica e popolare, si può dire che la legge fu introdotta con l'obiettivo di concedere un alloggio alle classi meno abbienti (gli strati sociali più poveri) e ai dipendenti e lavoratori autonomi appartenenti alle fasce più basse. Era un fine principalmente di stampo sociale. I soggetti costruttori non erano solo enti pubblici ma anche enti privati. Per quanto riguarda invece i finanziamenti essi non erano erogati da enti pubblici, ma dalle casse di risparmio, istituti di credito, monti di pietà e opere pie, imprese di assicurazione e la cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai. Dal punto di vista urbanistico infine lo strumento utilizzato era soltanto quello dell'esproprio così come era concepito dalla legge n. 2359/1865, mentre non c'era ancora uno strumento in grado di dettare regole sulla localizzazione degli edifici.

1.4. *Il primo testo unico n. 89/1908*

Alcuni anni dopo il primo intervento legislativo in materia di edilizia popolare fu emanato il *testo unico n. 89/1908* che coordinava la legge Luzzatti con le successive leggi n. 555/1907 e n. 5/1908.

Un'innovazione rilevante introdotta dal testo unico è l'aggiunta della *tipologia delle case economiche* alla tipologia già esistente delle case popolari, anche se la dizione di casa economica non era chiarita.

I *soggetti costruttori* erano gli stessi di quelli della legge Luzzatti mentre ai *soggetti finanziatori* della legge n. 254/1903 furono aggiunte le banche ordinarie. Il testo unico però rispetto alla precedente legge introdusse un'altra novità, cioè quella di fronteggiare le difficoltà finanziarie degli enti costruttori dell'edilizia economica e popolare, prevedendo anche un *intervento più rilevante dello Stato*. Infatti per l'espropriazione dei terreni edificabili da destinare all'edilizia popolare veniva corrisposto un indennizzo non più equivalente al valore di mercato del terreno – in base alla legge n. 2359/1865 -, ma uguale alla media tra il valore di mercato dell'immobile e la somma dei fitti dell'ultimo decennio riscossi dal proprietario dell'immobile stesso – come dettato dalla legge di Napoli n. 2892/1885. Inoltre i Comuni potevano finanziare i loro interventi edilizi per le classi più povere attraverso mutui della Cassa depositi e prestiti. Anche gli Istituti autonomi per l'edilizia popolare potevano ottenere mutui dalla Cassa depositi e prestiti, con gli interessi parzialmente a carico dello Stato. Tali istituti potevano finanziarsi anche facendo ricorso al pubblico risparmio.

Come la legge n. 254/1903 c'erano le disposizioni circa le agevolazioni fiscali e creditizie; il testo unico però estese il numero di anni (10 anni) in cui vi era l'esenzione per le case economiche e popolari dalle imposte erariali e sovrainposte provinciali e comunali.

Per quanto riguarda i *beneficiari delle costruzioni edilizie*, essi erano i lavoratori e le persone non abbienti; le case popolari ed economiche potevano essere assegnate in locazione o in proprietà solo a favore di coloro che non fossero proprietari di altre abitazioni e gravate da un'imposta erariale superiore ad una soglia stabilita dal testo unico. Per ottenere in locazione le case municipali non si doveva avere un reddito superiore ai limiti di reddito consentiti, fissati dal testo unico.

Anche in questo caso si possono riassumere i tratti principali di questo primo testo unico del 1908 in materia di edilizia economica e popolare. Con tale provvedimento si aggiungono, rispetto alla legge Luzzatti che introduce la casa popolare, le cosiddette case "economiche". Gli enti costruttori non sono cambiati, mentre tra quelli finanziatori si aggiungono le banche e lo Stato assume un ruolo in materia di finanziamenti che prima non aveva. I beneficiari degli alloggi economici e popolari erano gli stessi della legge precedente. Dal punto di vista urbanistico continua ad esserci il solo strumento dell'esproprio anche se ai sensi della legge di Napoli n. 2892/1885.

Viene riportata in questo box una descrizione dettagliata di alcuni interventi di edilizia economica e popolare nel Comune di Cassino in provincia di Frosinone. La nascita e lo sviluppo urbano della città di Cassino si devono all'abbazia di Montecassino e agli interventi di edilizia sovvenzionata pubblica.

Le case popolari del 1911 e le "casette antisismiche" del 1915.

All'inizio del Novecento, negli anni in cui era in vigore la Legge Luzzatti del 1903, a Cassino venne realizzato un intervento di edilizia popolare che comprendeva le uniche aree non edificate di proprietà comunale.

Non fu però mai realizzato un progetto esecutivo di questi interventi di edilizia popolare, forse perché la pubblica amministrazione dovette affrontare nuovi ed urgenti problemi legati alle conseguenze di fenomeni naturali, come il terremoto del 13 gennaio 1915, con epicentro ad Avezzano, che arrecò molti danni anche al tessuto urbano di Cassino. Questo evento fu per l'amministrazione locale la sollecitazione necessaria per avviare una svolta urbanistica basata sulla riqualificazione della città: *strade più ampie e creazione di quartieri destinati all'edilizia popolare*. A livello nazionale vennero emanati diversi provvedimenti legislativi per rispondere alle esigenze derivanti dai territori colpiti dal sisma: da un lato individuano la possibilità di redigere un Piano regolatore generale, dall'altro consentono la costruzione di un numero sufficiente di alloggi per i senzatetto con finanziamenti dello Stato.

A seguito del Regio Decreto del 29 aprile 1915 con cui sono obbligatorie "le riparazioni, le ricostruzioni e nuove costruzioni degli edifici pubblici e privati" per i Comuni colpiti dal terremoto, si possono ottenere finanziamenti per la costruzione di abitazioni antisismiche, così definite per le caratteristiche tecniche progettuali, dopo aver definito il numero degli alloggi necessari e l'ubicazione rispondente alle caratteristiche dettate dalle norme tecniche e igieniche contenute nello stesso decreto.

Nel 1917 a Cassino iniziò la costruzione delle "casette antisismiche", situate lungo i nuovi assi di sviluppo, in particolare in via Sferracavalli; in quest'area di ampliamento urbano, nella zona del Carmine, vengono realizzati i primi lotti.

1.5. *Dagli anni della I guerra mondiale al testo unico n. 2318/1919*

Il testo unico n.89/1908⁷ che era adeguato alla situazione politica e sociale dell'Italia fu ben presto sorpassato con l'ingresso dell'Italia nel primo conflitto mondiale. Nel 1915 ci fu una grande contrazione della domanda di alloggi in locazione e la conseguente riduzione dei canoni di locazione. Inoltre, con il venir meno del salario del capofamiglia, gli altri componenti del nucleo familiare abbandonarono la residenza in città e tornarono nelle campagne dalle quali erano emigrati precedentemente. Solo a metà del 1916 la domanda degli alloggi e i canoni di locazione tornarono ad aumentare grazie alle nuove opportunità di lavoro in città derivanti dall'espansione dell'industria bellica.

Di fronte a questo susseguirsi di oscillazioni di mercato, fu introdotta una normativa vincolistica sui contratti di locazione delle abitazioni. Con appositi decreti furono ad esempio bloccati gli aumenti dei canoni di locazione e gli sfratti fino a due mesi dopo la fine della guerra. Questi provvedimenti erano però di carattere provvisorio, legati al periodo bellico.

Dopo la prima guerra mondiale e durante il governo Nitti, il D. luog. (decreto luogotenenziale) n. 455/1919 esentava le case economiche e popolari dall'imposta erariale e le relative sovraimposte provinciali e comunali per 15 anni, e riduceva a metà l'imposta per i successivi 5 anni.

Un successivo D. luog. n. 1857/1919 riportava le caratteristiche delle case popolari, come quella che tali alloggi dovessero essere costituiti al massimo di sei vani e che gli stessi dovessero rimanere di proprietà inalienabile ed indivisa, per impedire che i vantaggi della legge andassero a beneficio di chi aveva la possibilità di procurarsi alloggi in altro modo; le case popolari potevano inoltre essere realizzate solo da enti morali, società di mutuo soccorso, dalle banche popolari, dall'Ina e simili.

In parallelo fu approvato il *testo unico n. 2318/1919*⁸. Anche in questo testo unico si dava importanza all'erogazione dei mutui agevolati da parte degli istituti mutuanti agli enti mutuatari costruttori.

I *soggetti costruttori* sono gli stessi enunciati dalle precedenti legislazioni, con l'aggiunta dell'Unione edilizia nazionale e la generalità degli enti pubblici, questi ultimi solo per la costruzione di case per i propri dipendenti (a questi soggetti, con un decreto del 1923, fu aggiunto l'Istituto per le case economiche che realizzavano solo edifici di tipologia economica da assegnare in locazione oppure a riscatto). Con un decreto legge del 1920 anche le Province potevano accedere

⁷ "Testo unico di legge sulle case popolari e economiche"

⁸ "Testo unico delle leggi per le case popolari e l'industria edilizia"

ai mutui agevolati erogati dalla Cassa depositi e prestiti per la costruzione di case economiche e popolari. L'*Unione edilizia nazionale* sopra citata fu creata a seguito del disastroso terremoto del 1908 che colpì Messina, Reggio Calabria e altri comuni ma con un ambito territoriale di azione limitato a queste aree; soltanto con il testo unico del 1919 tale ente assunse il ruolo di coordinare e sostenere l'azione delle cooperative edilizie in tutta Italia, quello di costruire case popolari nei centri dove non esistevano gli Istituti autonomi e le amministrazioni comunali non si fossero attivate a riguardo, anche se continuò ad intervenire in città specifiche come Messina. Nel 1923 questo ente fu però posto in liquidazione. Furono inoltre formati comitati provinciali e locali, comprendenti anche rappresentanti di organizzazioni operaie, con compito di stimolo e supervisione sulla costruzione delle case popolari.

Con il testo unico n. 2318/1919 i *Comuni* assunsero maggiori competenze rispetto alle precedenti legislazioni: potevano realizzare case popolari a prescindere dalla presenza di altri enti costruttori, potevano sovvenzionare enti e società costruttrici di edilizia economica e popolare, potevano concorrere nelle spese di costruzione e di pagamento dei mutui degli immobili, potevano concedere esenzioni da tasse locali, infine potevano espropriare abitazioni private che versavano in pessime condizioni di igiene oppure che erano incomplete se i proprietari non avessero provveduto al completamento dell'immobile o al risanamento nei tempi fissati. Per l'espropriazione delle aree in cui realizzare case economiche e popolari si applicava sempre un indennizzo pari a quello stabilito dalla legge di Napoli del 1885.

Lo *Stato* invece assume un ruolo più rilevante in materia di edilizia economica e popolare sia in maniera diretta, ad esempio erogando i contributi sui mutui, sia in maniera indiretta, più frequentemente, attraverso vari enti pubblici.

Tra i *soggetti finanziatori*, oltre quelli già elencati dal testo unico del 1908, c'erano la Sezione autonoma per l'esercizio del credito edilizio, l'Istituto nazionale assicurazioni (Ina) e la Cassa nazionale delle assicurazioni sociali.

Mancava però ancora un ente che avesse il potere di coordinare e indirizzare l'azione dei numerosi e diversi enti costruttori e finanziatori.

In definitiva, ai soggetti costruttori già esistenti si aggiunge l'Unione edilizia nazionale – liquidata però quattro anni più tardi – mentre gli enti pubblici non si occupano degli edifici destinati a tutti i beneficiari ma solo di quelli destinati ai loro dipendenti. Con questo testo unico nasce l'Ina, mentre aumentano i soggetti finanziatori con l'aggiunta della Sezione autonoma per l'esercizio del credito edilizio, la Cassa nazionale delle assicurazioni sociali e lo stesso Ina. L'esproprio calcolato in base alla legge di Napoli continua ad essere applicato per l'acquisizione delle aree sulle quali costruire nuovi fabbricati.

1.6. *Il regio decreto legge n. 1944/1924 e l'istituzione dell'INCIS*

Con il *regio decreto legge n. 1944/1924* fu introdotto un nuovo ente, l'INCIS (*Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato*), attivo nelle città capoluogo di provincia e con la finalità di realizzare e eccezionalmente acquistare case economiche e popolari da assegnare in locazione ai dipendenti civili e militari dello Stato (oltre ai dipendenti statali in servizio, anche a quelli in quiescenza), privilegiando nell'assegnazione quelli <<con minore stipendio>>.

Per il *finanziamento* delle costruzioni degli immobili l'ente poteva accedere a mutui agevolati presso la Cassa depositi e prestiti. Le abitazioni potevano essere anche assegnate ai dipendenti degli enti finanziatori dell'edilizia economica e popolare mentre venivano esclusi i ferrovieri per i quali esisteva un'apposita normativa.

Tra gli enti costruttori si nota dunque l'introduzione di un nuovo soggetto, l'INCIS. I beneficiari degli alloggi erano soprattutto dipendenti sociali e militari dello Stato, ma anche altri dipendenti.

1.7. *La normativa sulle case per i mutilati ed invalidi di guerra, per i dipendenti delle Ferrovie dello Stato, delle Poste e Telegrafi e per altre specifiche categorie*

Con il *regio decreto legge n. 1295/1926* fu istituito l'*Ente edilizio per i mutilati ed invalidi di guerra*. Questo ente aveva un compito di raccordo fra le cooperative edilizie ed un soggetto mutuante; l'ente contraeva mutui agevolati con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, dopodiché lo stesso ente erogava a sua volta mutui agevolati a favore di cooperative costituite da mutilati ed invalidi di guerra. L'ente aveva anche il potere di vigilanza sull'attività costruttiva delle cooperative edilizie.

Riguardo i *dipendenti delle Ferrovie dello Stato*, già con la *legge n.553/1907* le Ferrovie dello Stato potevano ottenere mutui dagli enti previdenziali dei ferrovieri al fine di costruire case economiche. Gli immobili di proprietà delle Ferrovie dello Stato venivano locati ai loro dipendenti, in servizio o in quiescenza, con uno stipendio non superiore ai limiti di legge fissati (i limiti di stipendio furono aboliti nel 1925). Con alcuni provvedimenti legislativi del 1919 e 1920 le Ferrovie dello Stato potevano investire una quota dei fondi pensione per l'erogazione di mutui a favore delle

cooperative edilizie dei ferrovieri che si occupavano della costruzione di case economiche per i ferrovieri.

Ciò fa emergere come si desse maggiore attenzione alle pressioni di specifiche categorie di lavoratori, anche con retribuzioni alte, piuttosto che alle necessità di fornire un'abitazione ai ceti sociali meno abbienti.

Il *regio decreto legge n. 2243/1926* si riferì invece ai dipendenti delle *Poste e dei Telegrafi*. Gli alloggi realizzati potevano essere locati solo ai dipendenti in servizio delle Poste, dei Telegrafi e dell'Azienda dei Telefoni di Stato.

Dopo i regi decreti leggi che si susseguirono fino al 1931, *la competenza sull'edilizia economica e popolare fu affidata al Ministero dei Lavori Pubblici*, presso il quale fu istituito un ufficio permanente con il compito di vigilare sulla progettazione, costruzione e manutenzione di tutti gli immobili costruiti con il contributo dello Stato, sul regolare funzionamento tecnico e amministrativo delle cooperative che beneficiavano dei contributi dello Stato.

Dopo aver specificato le normative riferite all'edilizia economica e popolare per specifiche categorie di beneficiari, si può aggiungere che alla *fine degli anni '20* il governo fascista prese un provvedimento di natura economica – poi imitato da tutti i governi successivi fino ad oggi – delle *esenzioni fiscali* per gli appartamenti costruiti entro un certo termine: venne ristabilita l'esenzione dalle imposte, dando ad essa per la prima volta una durata di 25 anni. Inoltre con lo sblocco degli affitti e quindi il ritorno della <<libera contrattazione>> le persone appartenenti alle classi popolari subirono forti aumenti degli affitti oppure il trasferimento in alloggi peggiori e più piccoli.

Da ricordare è anche la presenza elevata di operazioni di sventramento che furono realizzate negli anni del regime fascista, a tal punto che in molti casi le costruzioni economiche e popolari erano finalizzate direttamente agli sventramenti. La politica delle case popolari e dell'edilizia sovvenzionata puntava su un'edilizia popolare solo di nome, perché in realtà diretta ai ceti medi, categorie a reddito più certo e più elevato. La crisi che colpì l'Italia negli anni '30 si ripercosse anche sugli Istituti per le case popolari: ad esempio a Milano i vani costruiti dagli istituti scesero da 12.424 nel 1930 a circa 3.000 nel 1931. Particolarmente disastrosi i confronti con le grandi nazioni occidentali: in Inghilterra dal 1918 al 1938 il numero delle case costruite da enti pubblici o da privati con sovvenzioni statali risultò addirittura maggiore di quello delle case costruite senza sovvenzioni; in Germania dal 1919 al 1929 il 75% degli alloggi realizzati erano costituiti da alloggi sociali.

Per tracciare un quadro generale in materia di edilizia popolare ed economica degli anni '20 del Novecento, si può dire che essi furono caratterizzati da leggi riguardanti alloggi per specifiche categorie sociali: mutilati ed invalidi di guerra, dipendenti delle Ferrovie dello Stato, dipendenti

delle Poste e dei Telegrafi. I soggetti beneficiari non erano persone appartenenti alle classi sociali meno abbienti ma al ceto medio. Interessante è ricordare che la competenza sull'edilizia economica e popolare fu affidata al Ministero dei Lavori Pubblici. Per quel che concerne l'aspetto urbanistico infine vennero praticati ampi sventramenti che caratterizzarono la politica del regime fascista.

1.8. *Il secondo testo unico n. 1165/1938*

Il *testo unico delle disposizioni sull'Edilizia Popolare ed Economica n. 1165/1938*⁹ ha un interesse ormai storico dopo il passaggio della materia dell'urbanistica alle Regioni riconosciuto formalmente dalla Costituzione Repubblicana del 1948 ed attuato a partire dagli anni '70, a cui si deve aggiungere un cambiamento dell'atteggiamento politico nei confronti delle problematiche della casa per i meno abbienti.

Gli aspetti essenziali del testo unico riguardavano *l'organizzazione e la funzione degli enti mutuanti e mutuatari* (preposti rispettivamente alla concessione di mutui e alla costruzione o acquisto di alloggi popolari ed economici), *le disposizioni per l'esproprio* delle aree destinate agli interventi previsti dalla legge, *le caratteristiche degli alloggi popolari ed economici*.

Gli enti mutuanti erano gli Istituti di Credito Fondiario, l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, la Cassa Depositi e Prestiti, ecc. Rispetto al precedente testo unico del 1919 furono introdotti l'INPS (*Istituto nazionale per la previdenza sociale*) e l'INAIL (*Istituto nazionale per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro*) tra gli enti mutuanti. Gli enti mutuatari che accedevano al credito concesso dagli enti mutuanti e che quindi si occupavano della costruzione dell'edilizia economica e popolare erano sempre gli IACP, i Comuni, l'INCIS, le società di mutuo soccorso, le società di beneficenza, le gestioni speciali, gli enti pubblici che volessero costruire abitazioni per i loro dipendenti e le cooperative edilizie. I crediti concessi, necessari per consentire ai promotori di pagare i tassi di interesse, potevano arrivare fino al 75% del valore delle costruzioni. *Il potere di vigilanza sui diversi enti costruttori fu affidato al Ministero per i lavori pubblici. Gli istituti per le case popolari furono riorganizzati su base provinciale* (innovazione già introdotta dalle precedenti leggi n. 1128/1935 e 1129/1935) con la possibilità di formare anche sezioni locali autonome operanti nei singoli comuni oltre alle sezioni autonome per le case economiche. L'azione degli istituti limitata entro i confini comunali era ormai inadeguata. Un consorzio nazionale sovraordinato agli istituti promuoveva e coordinava l'azione degli stessi.

⁹ "Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica"

Il testo unico n. 1165/1938 confermava il ruolo rilevante attribuito ai *Comuni* dal testo unico del 1919: i compiti e le facoltà dei Comuni erano gli stessi specificati dal testo unico del 1919, con l'aggiunta della possibilità dei Comuni di costruire direttamente case popolari qualora se ne fosse riconosciuto il bisogno. L'espropriazione dei terreni da parte dei Comuni avveniva ancora corrispondendo un indennizzo pari a quello stabilito dalla legge di Napoli del 1885; ciò consentiva un risparmio economico per le Amministrazioni. Inoltre i Comuni avevano l'obbligo di provvedere con proprie spese alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria nelle aree da destinare all'edilizia popolare ed economica, senza però affrontare minimamente il problema delle attrezzature collettive e senza ottenere alcun finanziamento utile per far fronte alla carenza della finanza locale. Circa la difesa e la *rivitalizzazione dei tessuti edilizi già consolidati* il testo unico enunciava che << i Comuni possono anche promuovere l'esproprio di abitazioni private non ultimate o che si trovino in deficienti condizioni igieniche, allo scopo di adattare ad alloggi popolari, qualora il proprietario non possa o non voglia provvedere all'ultimazione o al risanamento di esse nel termine fissato dal prefetto >>. Tale norma però fu disattesa per più di trent'anni: come vedremo più avanti, solamente dal 1971, con la legge n. 865, il problema del risanamento fu riproposto in termini concreti.

I *oggetti beneficiari* dell'assegnazione di immobili in locazione o in proprietà erano persone meno agiate - il testo unico stabiliva una soglia di reddito oltre la quale non si poteva beneficiare delle abitazioni - con la preferenza di famiglie coniugate con figli.

Il testo unico dettava inoltre la disciplina per le *costruzioni nelle località colpite dai terremoti*, per le *case dei ferrovieri e dei postelegrafonici*, per le *realizzazioni dell'INCIS*. Esso si concludeva con alcune disposizioni riguardanti l'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato.

Vennero poi specificati i *caratteri distintivi delle abitazioni popolari ed economiche*. Le *case popolari* potevano essere o di proprietà degli enti costruttori ed assegnate solo in locazione oppure appartenere a cooperative a proprietà indivisa ed inalienabile. Le *case economiche* invece potevano essere assegnate sia in locazione che in proprietà. La quantità ammissibile di vani in un singolo alloggio di casa economica era più grande di quella ammissibile in un alloggio di casa popolare. Tale distinzione fra edilizia popolare ed economica tenderà a scomparire nel secondo dopoguerra.

Operativamente il testo unico fu scarsamente applicato per il sopraggiungere della guerra che bloccò l'intera attività edilizia. Solamente alla fine della guerra si ripresentò il problema della ricostruzione e in particolare quello legato agli alloggi per le classi sociali a basso reddito, tanto da far registrare uno sviluppo particolarmente intenso dell'attività legislativa in materia di edilizia abitativa.

Rispetto al precedente testo unico non cambiano gli enti costruttori mentre si aggiungono ai soggetti finanziatori l'INPS e l'INAIL. Gli IACP iniziano ad essere organizzati su base provinciale. I soggetti beneficiari degli alloggi invece erano sempre persone meno agiate, con una particolare attenzione alle famiglie coniugate con figli.

1.9. Il Piano Ina-casa (1949-1963) ed altri provvedimenti legislativi degli anni cinquanta

Dopo la seconda guerra mondiale il canone di affitto per le case di nuova costruzione (e quindi libere da blocchi di canone) aumentò più velocemente per le case di tipo economico che per quelle signorili, e ancor più velocemente per le case di tipo economico-popolare.

Il tema della casa popolare era ancora al centro del dibattito al Convegno nazionale sulla *ricostruzione edilizia nel 1945* come intreccio di: *carenza di vani pregressa, arretratezza del settore edilizio, stasi della produzione, edifici distrutti dai bombardamenti, carenza di materie prime, crisi economica.*

In questo periodo post-bellico antecedente al 1947 la pressione delle masse popolari e dei loro partiti indusse il governo al lancio dei due successivi piani settennali dell'Ina-casa, quasi a compenso dello scarso interesse fino ad allora mostrato per questo problema.

Alla fine degli anni Quaranta furono infatti varate tre leggi, la legge n. 43/1949¹⁰ (Legge Fanfani), la legge n. 408/1949¹¹ (Legge Tupini) e la legge n. 715/1950¹² (Legge Aldisio), con le quali si intendeva incentivare l'attività edilizia sia pubblica che privata, affrontando così concretamente i problemi che avevano colpito il settore dell'edilizia dopo il secondo conflitto mondiale. Dei tre provvedimenti legislativi, il primo riguardava l'edilizia pubblica, mentre gli altri due si riferivano all'edilizia privata alla quale concedeva agevolazioni ai fabbricati non di lusso.

¹⁰ "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori"

¹¹ "Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie"

¹² "Costituzione di un fondo per l'incremento edilizio destinato a sollecitare l'attività edilizia privata per la concessione di mutui per la costruzione di case di abitazione"



Fig. 1 - I primi palazzi popolari ad Aquino (FR) negli anni '40
 Fonte: <http://www.aquinosindaco.it/immagini/fotoaquinounavolta/>

Il 1949 fu l'anno del primo piano settennale dell'Ina-casa, definito *piano Fanfani* o *piano Ina-casa* (legge n. 43/1949). Il secondo piano settennale dell'Ina-casa fu invece emanato con la legge 1148/1955¹³, come proroga del primo piano del 1949. L'occasione per una <<grande ricostruzione>> sembrò presentarsi proprio con l'Ina-casa.

Il piano, prima ancora che un piano di costruzione di case, fu un *piano di assistenza ai disoccupati*. Al ministero risultavano circa due milioni di disoccupati con una previsione di crescita fino ai tre milioni nell'arco dei successivi cinque anni. Fu pertanto concepito principalmente con lo scopo di ottenere un allargamento della base occupazionale. Per ovviare a questa situazione, Fanfani predispose un progetto per incoraggiare le costruzioni edilizie, con la convinzione che il settore edilizio avesse la capacità di attivare la domanda di altri beni, che a loro volta avrebbero prodotto altra occupazione; in questo modo si sarebbe innestato un circolo virtuoso che avrebbe gradualmente coinvolto altri settori produttivi.

Nonostante ciò, la metà del piano Fanfani costituì un fortissimo regalo non necessario fatto a una minoranza, e non la più bisognosa, con il denaro di tutti, e quindi con danno della generalità.

Per Fanfani una funzione importante di questo piano doveva essere quella di togliere il problema della casa al ministero dei lavori pubblici. Con l'entrata in vigore di questa legge ci fu l'affacciarsi, a scala rilevante, dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale.

Il governo promosse la formazione, presso l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, di una sezione immobiliare (chiamata *Ina-casa*) con il compito di *realizzare alloggi* da assegnare in

¹³ "Proroga e ampliamento dei provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per i lavoratori"

*locazione o da destinare al riscatto per i lavoratori dipendenti*¹⁴. L'accesso alla proprietà delle case fu largamente favorito dal piano Fanfani (Fanfani sosteneva che sul piano politico la casa in proprietà accresceva le garanzie di libertà degli individui) che concesse a riscatto quasi il 70% delle abitazioni costruite. L'Ina-casa aveva dunque l'incarico di costruire gli alloggi, mentre ai *Comuni* incombeva l'obbligo di dotare le aree delle infrastrutture. Le Stazioni Appaltanti (INA, INPS, Amministrazioni statali, INCIS, IACP e altri enti pubblici o di diritto pubblico, consorzi e cooperative di produzione e di lavoro) ebbero funzioni importanti circa la realizzazione e la gestione delle costruzioni. Il primo cantiere Ina-casa aperto in tutta Italia si ebbe a *Colleferro*, in provincia di Roma nonché cittadina confinante con la provincia di Frosinone, con la realizzazione nel luglio 1949 di 18 alloggi. Le *tipologie edilizie* degli alloggi realizzati dall'Ina-casa nel primo settennio erano caratterizzate da tipologie in linea, a torre, a schiera con un'eccessiva varietà di altezze e accostate tra loro senza tener conto di un'adeguata articolazione altimetrico - distributiva. Nel secondo settennio ci si proponeva di fare aderire, per quanto possibile, le case costruite dall'Ina-casa alle reali esigenze dei lavoratori; per quanto riguarda le tipologie edilizie adottate nel secondo settennio del Piano si ripresero i tipi di edifici in linea (questa prima tipologia fu quella maggiormente adottata) e a schiera, introducendo solo eccezionalmente il tipo a torre.

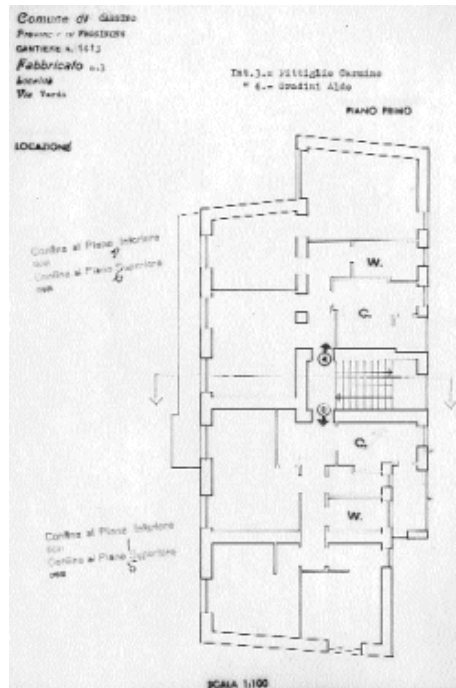


Fig. 2 - Intervento Ina-casa nel 1957 in Via Verdi a Frosinone (FR) – IACP di Frosinone
Fonte: <http://www.cassino2000.com/cdsc/studi/archivio/>

¹⁴ L'art. 13 della legge prevedeva che metà degli alloggi costruiti dalla Gestione Ina-casa fosse assegnata in proprietà e metà in locazione. Con la legge di proroga dell'Ina-casa del 1955 la quota degli alloggi destinati a riscatto fu invece elevata a due terzi del costruito.

Il *Comitato di Attuazione* fu concepito come organo statale ed aveva il compito di emanare norme, distribuire fondi ed incarichi, svolgere una funzione di controllo e vigilanza. La *Gestione Ina-casa* invece non fu concepita come organo dello Stato ma come soggetto autonomo di diritto ed aveva il compito di svolgere mansioni esecutive ed ebbe un'estesa libertà di azioni dal momento che era sganciata dalla burocrazia statale; essa acquistò una personalità giuridica, si dotò di un consiglio direttivo e assunse un peso e un'autonomia inizialmente non prevista dal disegno di legge.

Per quanto concerne il meccanismo di *finanziamento* venne scelto il versamento dei contributi diversificati da parte dei lavoratori dipendenti - con esclusione di quelli agricoli - , attraverso una trattenuta sul salario mensile oltre alla possibilità di fare versamenti volontari, dei datori di lavoro attraverso un contributo a fondo perduto e dello Stato. L'obiettivo era, infatti, anche quello di accrescere la solidarietà tra le varie classi sociali e tra chi aveva un lavoro e chi era disoccupato.

L'*espropriazione* delle aree su cui realizzare gli interventi avveniva, come nel testo unico del 1938, secondo le norme della legge di Napoli del 1885. In realtà la scarsa incidenza di questa legge nella riduzione del costo dei terreni spinse la Gestione Ina-casa ad acquistare aree sulla base della libera contrattazione. Per di più l'Ina-casa doveva rispettare i costi massimi per vano imposti dalla legge che però erano molto bassi e ciò portò lo stesso ente ad acquistare *suoli in aree periferiche* (come si vede in fig. 3) con costi inferiori rispetto ai suoli situati nelle aree centrali; ne risultò l'emarginazione dei nuovi insediamenti realizzati che si vennero a trovare eccessivamente distanti dal centro della città e dalla periferia compatta e attrezzata.

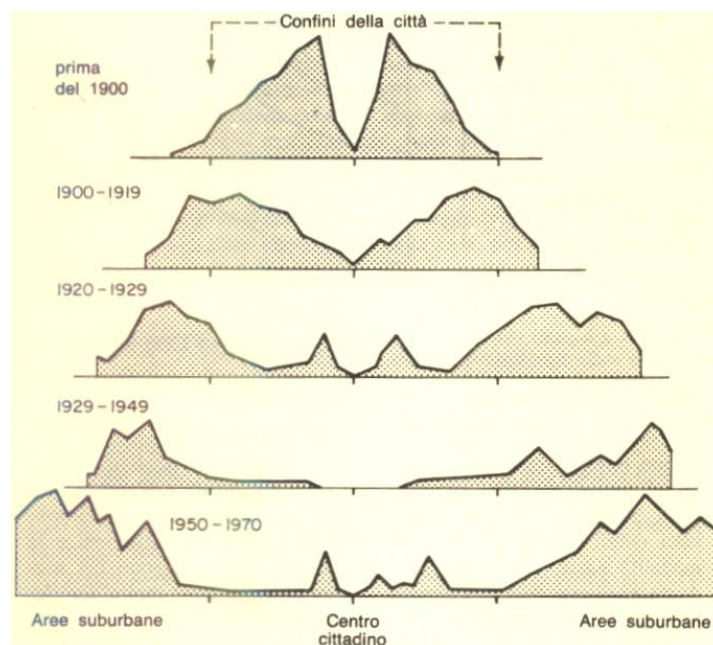


Fig. 3 - Sezioni trasversali della distribuzione nello spazio e nel tempo dell'attività edilizia in una città tipo; Fonte: S. Bourne L., 1989, *Il problema della casa*

Ciò portò anche a spese notevoli per i Comuni nell'opera di urbanizzazione e rappresentò il punto di riferimento per la speculazione fondiaria favorita dall'innalzamento dei prezzi delle aree limitrofe alle zone prescelte per l'edilizia pubblica¹⁵. Oltre alla carenza localizzativa si aggiunse la *mancata realizzazione delle attrezzature collettive*, le quali rappresentavano la condizione indispensabile perché si potesse verificare la tanto declamata *autosufficienza* dei quartieri. Per quanto riguarda il tema del quartiere si prese spunto dall'esperienza del Nord Europa e in particolare dalla Svezia e dalla Norvegia dalle quali arrivarono in Italia molte riviste.

Bisogna ricordare inoltre che la legge n. 43/1949 prescriveva che tutto il capitale raccolto fosse destinato esclusivamente alla costruzione di case: soltanto in seguito divenne evidente l'opportunità di provvedere ai negozi e la legge fu così modificata. E furono proprio gli *assistenti sociali* - che insieme agli urbanisti fu una figura professionale nuova nel contesto italiano - a sostenere l'evoluzione valutando il fabbisogno dei servizi collettivi in singoli complessi. La previsione di complessi con servizi collettivi e zone d'uso differenziato ci fu dunque solo in un secondo momento e si concretizzò con il secondo settennio e specialmente con la Gescal istituita dalla futura legge n. 60/1963¹⁶.

Al di là del giudizio negativo di fondo sull'esperienza del quartiere autosufficiente, bisogna pur riconoscere al Piano Fanfani di aver segnato *il momento migliore di allora, a livello quantitativo, dell'iniziativa pubblica italiana* e di aver offerto così agli urbanisti concrete possibilità di sperimentazione. I risultati quantitativi della produzione realizzata dall'Ina-casa nei quattordici anni della sua attività (circa 350.000 alloggi Ina-casa) furono più importanti di quelli raggiunti dal punto di vista qualitativo sia in campo urbanistico che architettonico.

Inoltre un'indagine promossa dall'ente Ina-casa tra gli *assegnatari degli alloggi* rivelò che la maggioranza degli stessi assegnatari era composta da immigrati (il 63%) e la maggioranza dei capofamiglia era operaio (il 62,2%; il resto si componeva di impiegati).

L'intento della Gestione Ina-casa era però anche quello di diffondere un certo *standard qualitativo* a tutti gli interventi attraverso non solo la selezione dei progettisti, ma anche con la redazione di piccoli *manuali* con l'intento di guidare la progettazione dei nuovi interventi. Questi testi proponevano *suggerimenti* più che codificare regole, per evitare un'eccessiva omogeneità e standardizzazione alle realizzazioni del piano. Per di più, attraverso quella che si potrebbe definire

¹⁵ Gli stessi urbanisti, che inizialmente appoggiarono la politica di acquisizione di aree periferiche per la realizzazione di quartieri autonomi da parte dell'Ina-casa, più tardi dovettero riconsiderare in modo più attento tale politica correggendo le loro posizioni iniziali. E' il caso, ad esempio, di Giovanni Astengo.

¹⁶ "Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori"

una *pedagogia delle cose* l'esperienza dell'Ina-casa ha contribuito a diffondere una concezione moderna e funzionale dell'abitazione. In secondo luogo, attraverso una *pedagogia del disagio*, ha contribuito a rendere gli italiani un po' più consapevoli che una vita decente in un quartiere urbano o metropolitano non si ottiene solo acquisendo in proprietà la casa in cui si abita.

Per concludere, si può asserire che questo provvedimento aveva principalmente un fine occupazionale; di conseguenza, i soggetti beneficiari erano in primis le persone disoccupate, ma anche i lavoratori dipendenti ed altre categorie sociali meno agiate come gli immigrati. Tra gli enti costruttori fu inserito l'Ina-casa. A realizzare e gestire gli alloggi erano l'INA, l'INPS, le amministrazioni statali, l'INCIS, gli IACP e altri enti pubblici o di diritto pubblico, consorzi e cooperative di produzione e di lavoro. Un'innovazione nel campo dei finanziamenti è che essi derivavano dal versamento dei contributi da parte dei datori di lavoro, della maggior parte dei lavoratori dipendenti, dello Stato. Per quanto concerne il settore urbanistico, dal testo unico del 1908 continua ad essere applicato l'esproprio basandosi sulla legge di Napoli. Ma più importante dell'esproprio fu la decisione di localizzare i nuovi alloggi nelle aree periferiche in quanto permettevano di avere un risparmio sull'acquisizione delle aree, anche se dall'altro lato ci fu un aumento del costo per la realizzazione delle opere di urbanizzazione da parte delle amministrazioni comunali. Ma un trend che continuava a ripresentarsi era la mancata realizzazione di servizi e attrezzature collettive. Bisogna aspettare il secondo settennio del Piano Fanfani e la legge n. 60/1963 per vedere concretizzata la previsione delle attrezzature collettive. Tutto questo avveniva senza uno strumento urbanistico generale. Si passa inoltre dalla definizione di norme sull'igiene delle prime leggi alla definizione di maggiori caratteri qualitativi degli alloggi le cui caratteristiche vennero ben descritte in appositi manuali.

Sempre nello stesso anno, dopo pochi mesi dal piano Fanfani, la *legge Tupini* (legge n. 408/1949), dettò norme per l'incremento della costruzione di case popolari, le quali assunsero una nuova definizione.

La legge portò l'*esenzione a venticinque anni* per le case (non di lusso) iniziate entro la fine del 1953 e ultimate entro due anni, per tutta l'edilizia sovvenzionata.



Fig. 4 - Case popolari appena costruite (a destra della foto) ad Aquino (FR) negli anni '50
Fonte: <http://www.aquinosindaco.it/immagini/fotoaquinounavolta/>

Nel 1950 si arrivò alla *legge Aldisio* (legge n. 715/1950) che costituì un <<*fondo incremento edilizio*>> per sollecitare l'attività edilizia privata, mediante la concessione di mutui al 4% che coprivano fino ai tre quarti del costo. La funzione del piano Fanfani sopra descritta non venne assecondata dalla legge 715/1950.

A partire dal 1954 il Ministero dei LL.PP. (Lavori Pubblici) sperimentò un collegamento funzionale fra gli enti preposti alla realizzazione di edilizia pubblica (Ina-casa, INCIS, UNRRA, CASAS, Comuni, ecc.) che tradizionalmente avevano operato al di fuori di qualsiasi forma di coordinamento fra loro e, in generale, col Ministero stesso, supremo organo regolatore nel settore edilizio. Si cercò quindi di riunire tutti gli enti che disponevano di finanziamenti da investire in edilizia pubblica per ottenere risultati migliori di quelli conseguiti fino ad allora.

Alla politica del *quartiere autosufficiente*, tipica dei due piani settennali del 1949, si tentò di sostituire quella del *quartiere coordinato* da intendersi non più come quartiere-satellite ma come organismo residenziale ben inserito nel tessuto urbano e capace di soddisfare i bisogni quotidiani degli abitanti attraverso la realizzazione dei servizi collettivi necessari. Purtroppo, anche in questa occasione, i risultati non corrisposero alle aspirazioni, in quanto solo pochi progetti progettati giunsero a compimento mentre la maggior parte rimase sulla carta.

Il ministro Togni mediante i *Cep* (comitati di coordinamento per l'edilizia popolare) ricondusse l'edilizia popolare nell'ambito dei lavori pubblici, lasciandola però alquanto in ombra, – a parte il chiacchioso lancio dei quartieri Cep in varie città –, preso come era dalla sua frenetica attività di promotore di aeroporti e autostrade. I Cep furono istituiti con il *D.P.R. 25 gennaio 1954* e avevano funzioni direttive, propulsive, di controllo ed il compito di attuare a titolo sperimentale, inizialmente

solo in un certo numero di città, una serie di complessi residenziali coordinati specialmente in relazione alla realizzazione delle attrezzature collettive e al rapporto che i nuovi quartieri avrebbero dovuto avere con il centro urbano e le zone in cui si svolgeva l'attività lavorativa.

A parole la casa veniva prima di tutto, ma in realtà il grosso dei fondi andò ai lavori pubblici mentre gli Icp si avviarono a perdere la loro funzione istituzionale, diventando, da enti che costruivano per affittare, enti che costruivano per vendere. Nel complesso infatti dal 1948 al 1956, su un totale di contributi statali pari a 16.797 milioni, ben 9.850 milioni (quasi il 59%) furono elargiti fuori dell'edilizia strettamente popolare. Inoltre questo fu un periodo in cui appena saliva sensibilmente il numero dei vani realizzati dall'edilizia privata, scendeva quello dell'edilizia sovvenzionata; ad esempio, la produzione dell'edilizia sovvenzionata scese tra il 1955 e il 1956, mentre l'edilizia privata fece uno sbalzo di 254.000 vani in più in un anno, e nei due anni seguenti, quando l'edilizia privata aumentò la sua produzione di altri 411.000 vani; risalì nel 1959 e 1960, mentre l'edilizia privata scese di 100.000 vani. Nel 1961 scesero entrambi i settori; poi, con la fortissima ascesa dell'industria privata, in due anni i vani realizzati dall'industria sovvenzionata si ridussero a meno della metà.

Nel testo del programma di governo del 1954 concordato tra i partiti democristiano, socialdemocratico, liberale e repubblicano iniziarono a comparire alcuni accenni sul problema della casa – ad esempio riferimenti a provvedimenti concreti di edilizia popolare - e dei lavori pubblici.

La legge n. 640/1954¹⁷ (Legge Romita) fu emanata per fornire *case ai meno abbienti, privi di abitazione o alloggiati in abitazioni improprie o malsane*. Si è trattato di un provvedimento legislativo con *validità territoriale e temporale limitata* in cui è prevalso l'intento assistenziale nei confronti di specifici soggetti. La costruzione di questi alloggi era a totale carico dello Stato.

Con diversi provvedimenti si venne incontro alle necessità di una serie di categorie: varie leggi favorirono la provvista di alloggi ai profughi delle ex colonie, ai militari, invalidi, mutilati ecc¹⁸.

Abbiamo già visto che l'edilizia pubblica in realtà lavorò in molti casi più per i *ceti medi* che per gli strati popolari. Gaspare Scazzeri dichiarò al comitato legislativo degli Icp, in occasione del V Congresso tenuto a Firenze nell'ottobre 1954, a proposito dell'edilizia popolare di iniziativa privata

¹⁷ "Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane"

¹⁸ In sintesi, le leggi e i decreti di questo tipo riguardano: nel 1948 agenti di custodia, Corpo forestale dello Stato, sottufficiali delle forze armate; ancora nel 1948, ufficiali e sottufficiali dell'esercito, marina, aeronautica; nel 1949 dipendenti del ministero delle finanze; nel 1950 ufficiali, sottufficiali, ecc. e anche la Guardia di finanza; nel 1951 invalidi e mutilati di guerra; nel 1952 i dipendenti di poste, telegrafi e telefoni di Stato; nel 1953 l'amministrazione di pubblica sicurezza; nel 1955 i ciechi; nel 1959 pubblica sicurezza e carabinieri; nel 1960 i lavoratori agricoli; nel 1961 il personale dell'amministrazione degli affari esteri; nel 1964 ufficiali e sottufficiali dell'esercito, marina, aeronautica, corpo guardie finanza, corpo guardie di pubblica sicurezza; nel 1969 le poste e le telecomunicazioni. Vi sono poi provvedimenti <<localizzati>>, come le case ultrapopolari per Napoli, nel 1952.

che << le cooperative generalmente costruiscono meno case e case che costano di più, perché i loro soci hanno quasi sempre al riguardo maggiori esigenze [...] non è giusto che le cooperative assorbano in gran parte i contributi dello Stato, riducendone la possibilità di intervento a favore di chi ne ha più bisogno>>.

Il *D.P.R. n. 2/1959*¹⁹ portò avanti un processo, già in atto, di trasferimento in mani private del patrimonio pubblico. Infatti con il pretesto della complessità e dell'onerosità di gestione venne alienato o venduto il patrimonio di edilizia popolare (con l'eccezione di una piccola quota percentuale) a favore degli assegnatari, penalizzando le famiglie a basso reddito alle quali lo Stato non era riuscito ad assicurare un alloggio. L'immissione di alloggi realizzati con investimenti pubblici nell'area privata significò l'eliminazione di ogni possibilità di controllo sociale da parte dell'operatore pubblico.

La *legge 1676/1960*²⁰ istituì un piano per la realizzazione di case per i *lavoratori agricoli dipendenti* ed i braccianti agricoli che non essendo obbligati al versamento dei contributi all'Inacasa non potevano concorrere alle relative assegnazioni.

Prima del 1962 si deve specificare che *la legislazione sull'edilizia economica e popolare venne emanata in modo non coordinato con la legislazione urbanistica*. La legislazione sull'edilizia economica e popolare era infatti basata essenzialmente da una parte su un sistema di mutui e agevolazioni, dall'altra su un insieme di espropriazioni disancorate dalle previsioni degli strumenti urbanistici.

Nella Provincia di Frosinone il quadro della pianificazione urbanistica di livello comunale nel 1978 (quella di livello intercomunale è del tutto assente) era molto carente. Al dicembre 1977 solamente 14 Comuni su 91 della Provincia di Frosinone erano dotati di uno strumento urbanistico approvato (P.R.G. – piano regolatore generale – e P. di F. – programma di fabbricazione) e perciò operante. Di questi, solo 7 sono i Piani Regolatori Generali, cioè: Fiuggi, Alatri, Frosinone, Pontecorvo, Aquino, Piedimonte S. Germano, Ausonia. Nella situazione opposta, con l'assenza totale degli strumenti urbanistici ci sono 21 Comuni (Vico nel Lazio, Ferentino, Veroli, Boville Ernica, Monte S. Giovanni Campano, Campoli Appennino, Alvito, Casalvieri, S. Donato Val Camino, Gallinaro, Settefrati, Picinisco, S. Apollinare, S. Giorgio Liri, Esperia). Per quanto riguarda gli altri Comuni 40 di essi avevano uno strumento urbanistico in istruttoria, mentre 14 Comuni avevano uno strumento urbanistico restituito dall'organo regionale di controllo perché da rielaborare.

Considerando il numero degli strumenti urbanistici operanti nella Provincia di Frosinone nel 1978 si può dire che il ventennio 1946-1966, quando si è avuta la produzione del circa il 65% del patrimonio edilizio complessivo al 1978 (in numero di abitazioni), non era stato sorretto da nessuna politica urbanistica. Il periodo di produzione edilizia più intenso nella Provincia di Frosinone fu quello del decennio 1969-'70.

¹⁹ “Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico”

²⁰ “Norme per la costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli”

1.10. *La legge n. 167/1962*

La *legge 167/1962* (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare) fu emanata quando Fanfani era Presidente del Consiglio dei Ministri e Sullo Ministro dei Lavori Pubblici.

La legge, permettendo l'acquisto a basso prezzo di aree situate in aree già urbanizzate, si proponeva di risolvere il problema esistente della relegazione in estrema periferia, o addirittura in aperta campagna, degli insediamenti da realizzare attraverso l'intervento pubblico. Non più quartieri popolari privi di ogni servizio fondamentale e ridotti a quartieri dormitorio. Riducendo il costo dell'area su cui realizzare i nuovi alloggi si conteneva l'incidenza del costo dell'area fabbricabile sul costo di costruzione a vano. In alcuni casi la legge si mostrò capace di correggere e indirizzare l'espansione residenziale di ampie zone urbane.

Elemento innovatore di primaria importanza fu il piano delle aree previsto dalla legge (il cosiddetto *PEEP*, Piano di Zona per l'Edilizia Economica e Popolare) che, per la prima volta in Italia, ha reso possibile l'uso di piani decennali interpretati come veri e propri piani urbanistici di intervento diretto ad iniziativa comunale. Il piano di zona è uno strumento urbanistico di attuazione, equiparato dalla legge stessa al piano particolareggiato. Infatti il legislatore con la legge n. 167/1962 sancì che i futuri interventi si sarebbero dovuti realizzare su aree scelte all'interno dei piani di zona al fine di consentire un maggiore coordinamento fra i programmi di edilizia pubblica e quelli della pianificazione urbanistica generale. Le aree da comprendere nei piani di zona dovevano essere scelte nelle zone destinate ad edilizia residenziale, dagli strumenti urbanistici vigenti con preferenza in quelle di espansione dell'aggregato urbano; eccezionalmente però la scelta poteva anche cadere su aree ricadenti in altre zone, come ad esempio le zone di completamento. Come descritto all'interno dell'art. 1 della legge, il piano di zona deve riguardare << zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare >>, nonché alla realizzazione di << opere e servizi complementari urbani e sociali ivi comprese le aree a verde pubblico >>. La legge prescriveva l'obbligo di redigere piani di zona solamente a quei Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Per i Comuni ancora sprovvisti dei piani di zona si utilizzava un meccanismo di localizzazione abbreviato: in questo caso i programmi costruttivi sono localizzati a mezzo di semplice delibera del Consiglio comunale (equiparata ai piani di zona) nell'ambito delle zone residenziali dei piani regolatori o programmi di fabbricazione che però dovevano essere approvati o almeno adottati e trasmessi per le approvazioni di legge.

L'indennità di *esproprio* doveva essere calcolata in base al valore venale delle aree da espropriare ma riferito a due anni precedenti alla delibera comunale di adozione del piano; bloccando il valore delle aree ad una data precisa – i due anni prima della delibera comunale di cui si è parlato – veniva eliminata la formazione di nuove rendite. Questo metodo di intervento venne però ben presto abbandonato e nel 1965 sostituito dall'antico criterio previsto dalla legge di Napoli del 1885.

A differenza di quanto avveniva nel passato, gli enti che si occupavano della realizzazione di edilizia economica e popolare – come ad esempio gli enti pubblici quali gli IACP, l'INCIS, ecc. – realizzarono costruzioni attraverso un piano urbanistico.

Con la legge n. 167/1962 dunque si ebbe per la prima volta la possibilità di *reperire aree più centrali a prezzi inferiori* rispetto a quelli di mercato, di *destinare ai servizi le aree necessarie*, di *progettare nel suo insieme tutto l'insediamento previsto* ed infine di *programmarne l'attuazione in un quadro decennale*.

Gli interventi promossi da questa legge però non interessavano quasi mai l'ambito del risanamento edilizio ed urbano limitandosi ad *incentivare la costruzione di nuovi quartieri*.

Riguardo l'aspetto finanziario, i Comuni, ai quali spettavano gli oneri di urbanizzazione per le aree da cedere agli enti che si occupavano della realizzazione dell'edilizia economica e popolare all'interno dei piani di zona, non ricevevano finanziamenti a fondo perduto e ciò portò negli anni Sessanta ad una diminuzione progressiva di entusiasmo nei confronti della legge n. 167/1962 che ha trovato una sempre più scarsa applicazione da parte delle amministrazioni locali.

Si può dunque concludere dicendo che questa legge è un provvedimento che rappresenta il primo punto di svolta in materia di edilizia residenziale. Con tale legge viene infatti introdotto il primo e unico strumento urbanistico che si occupasse dell'edilizia residenziale pubblica e dei servizi connessi: il PEEP (Piano di zona per l'Edilizia Economica e Popolare). Anche oggi i Comuni dispongono di questo strumento per indicare le aree sulle quali concentrare gli interventi che non sono più casuali. La localizzazione, a differenza del Piano Fanfani, non interessa più aree periferiche e prive di opere di urbanizzazione già esistenti ma riguarda aree già urbanizzate. Anche l'indennità di esproprio cambia rispetto alle leggi precedenti: infatti veniva calcolata in base al valore di mercato delle aree da espropriare riferito ai due anni precedenti dall'adozione del PEEP. Questo metodo fu usato per tre anni dopodiché si ritornò al criterio previsto della legge di Napoli. Gli enti pubblici e privati che finanziavano e realizzavano gli interventi rimasero gli stessi del passato.

La lunga e massiccia fase di espansione dei maggiori centri italiani, che si risolse nella creazione di numerosi quartieri periferici ad iniziativa pubblica e privata, può considerarsi conclusa a partire

dagli anni 1963-'64 quando si registrò un deciso rallentamento nel processo di urbanizzazione. A seguito di ciò, sia gli operatori del settore privato che di quello pubblico assunsero, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, un ruolo diverso da quello svolto fino ad allora. Parallelamente ai più ridotti interventi di nuova edilizia ci fu una crescente attenzione al *tema del rinnovo urbano*.

Gli interventi di Campos Venuti nelle città di Modena e di Bologna negli anni Sessanta: grandi novità per l'edilizia economica e popolare

In Italia fino al 1980 comandava la speculazione fondiaria, ma era presente anche una grande speranza di riforma alimentata da non poche esperienze positive. Tra queste esperienze bisogna ricordare, nell'ambito dell'edilizia economica e popolare, quella dei Comuni di Modena e Bologna degli anni Sessanta.

Nel 1962, al momento di elaborare il PEEP, la città di *Modena* non aveva un PRG vigente ma una rinnovata politica riformista rafforzava una nuova idea di pianificazione e di urbanistica. Per la redazione del PEEP vennero incaricati gli architetti Luigi Airaldi e Giuseppe Campos Venuti. Il PEEP, predisposto e adottato nel giugno 1964, venne elaborato prima del nuovo PRG di Modena, quest'ultimo adottato nel 1965 seguendo le linee proposte dall'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica). Il PEEP fu elaborato sulla base di un questionario rivolto a 10000 impiegati e operai per capire quali fossero le loro esigenze. Questo metodo consultivo fu utilizzato anche per l'elaborazione del nuovo PRG. *Con il PEEP si passò dal 10% di edilizia pubblica al 40%, pari cioè al 50% del fabbisogno previsto di nuovi insediamenti*. I caratteri portanti del PRG riguardavano la *regolazione e il contenimento della rendita*, nonché una maggiore dotazione e dislocazione dei servizi essenziali. Al verde venne assegnata un'importante funzione sociale confermando una prassi da tempo perseguita a Modena. Si può infine dire che il PRG di Modena anticipò il decreto interministeriale n. 1444/1968, in quanto definì *una specifica quantità di superficie ai servizi*, come il verde pubblico attrezzato, alla residenza, alle aree produttive, alla viabilità e all'area privata vincolata.



Fig. 5 – Piano Regolatore di Modena del 1965

Fonte: *Per un Atlante Storico Ambientale urbano*, C. Mazzeri, 2004

A *Bologna* invece, il 19 novembre 1962, l'assessore Giuseppe Campos Venuti presentò in Consiglio la proposta di legge urbanistica elaborata dalla Commissione ministeriale. Vennero ribaditi i concetti fondamentali dell'azione del Comune, tra cui gli interventi radicali contro la rendita fondiaria, la dotazione di verde pubblico e *l'incremento dei Piani per l'edilizia economica e popolare*. Il 1 Ottobre 1964 il Consiglio comunale approvò l'attuazione del PEEP presentato un anno prima dallo stesso Giuseppe Campos Venuti. Quest'ultimo e i suoi collaboratori si batterono per una svolta della politica urbanistica locale, proponendo *la*

sostituzione del criterio della qualità a quello della quantità degli insediamenti. A livello nazionale, come vedremo in seguito, si iniziò a parlare soprattutto di qualità con la nascita dei Programmi complessi negli anni Ottanta. La nuova azione urbanistica fu finalizzata a creare una struttura urbana integrata per i gruppi sociali e per le funzioni cittadine, destinando *aree migliori e meno periferiche all'edilizia popolare* e realizzando in ogni zona molti servizi e aree verdi. Bisogna ricordare infatti che in questi anni si tendeva a costruire alloggi popolari in aree libere e periferiche non dotate di adeguate opere di urbanizzazione, come nel caso del Piano Fanfani, di cui si è parlato precedentemente. Il piano degli espropri riguardava la maggior parte dei terreni previsti per l'espansione urbana dal PRG in vigore ma con una densità abitativa drasticamente ridotta. *L'edilizia economica e popolare divenne l'elemento determinante dello sviluppo urbano*, rovesciando quindi il tradizionale modello di espansione speculativa delle città. Significative le parole di Campos Venuti sulla tematica dei PEEP: “A Bologna decidemmo di non farne soltanto un provvedimento di tipo assistenziale, ma piuttosto un volano di crescita programmata per l'espansione” (Campos Venuti, 2007). Il più noto dei primi quattro insediamenti programmati per l'edilizia economica e popolare fu il quartiere Fossolo, particolarmente ricco di verde. “Torno a ricordare il caso del Fossolo, ormai vecchio di quaranta anni, dove oggi quasi non si vedono le case perché sono circondate da alberi di grande bellezza che arricchiscono non solo la qualità estetica, ma anche quella ambientale ed ecologica dell'insediamento” (Campos Venuti, 2007). La “Terza Bologna” si caratterizzò per la quantità eccezionale del verde, vero “tessuto connettivo che unisce la molteplicità architettonica della nuova periferia bolognese” (Campos Venuti). Tra i servizi in periferia furono realizzati soprattutto gli edifici scolastici. All'inizio degli anni Ottanta furono oltre 16000 gli alloggi costruiti attraverso l'attività dei PEEP in diverse località del Comune di Bologna.

In conclusione possiamo dire che gli interventi di edilizia economica e popolare di Campos Venuti nelle città di Modena e di Bologna negli anni Sessanta rappresentarono grandi novità nel quadro urbanistico nazionale e anticiparono alcune innovazioni introdotte alcuni anni dopo su tutto il territorio italiano. Queste novità relative soprattutto al settore dell'edilizia economica e popolare furono: l'importanza data più alla qualità che alla quantità degli insediamenti, l'introduzione di una quantità specifica di servizi connessi alla residenza – alcuni anni dopo chiamati standard – e la realizzazione di edifici di edilizia economica e popolare nelle zone centrali delle città. Da ricordare anche l'obiettivo che sta alla base di queste innovazioni, cioè la riduzione della rendita fondiaria e della speculazione edilizia.

1.11. *Il Piano Gescal (1963-1973)*

Nel 1963, anno di chiusura del secondo settennio del Piano Ina-casa, non si rinnovò ulteriormente il periodo di attuazione del piano. Così diceva in un'intervista del 1999 Renato Bonelli, che lavorò nel Piano Ina-casa: << era già stata fatta una grande fatica per rinnovare il secondo settennio! Rinunziarono in partenza, perché il mondo era cambiato...>>.

La legge n. 60/1963 sancì così la conclusione del secondo settennio di attività del piano Casa e abolì l'Ina-casa e istituì, come già accennato precedentemente, la *Gescal* (Gestione case per lavoratori), la quale fu però sciolta alcuni anni più tardi e precisamente nel 1973. La *Gescal* rappresentò, sotto l'aspetto operativo, la continuazione della Gestione Ina-casa della quale ereditò il patrimonio immobiliare.

Per quanto riguarda il *finanziamento* con la legge n. 60/1963 fu introdotta una riduzione percentuale dei contributi dovuti dai lavoratori e dai datori di lavoro. Inoltre il finanziamento del

Piano Gescal si basò anche sugli introiti derivanti dalla liquidazione del patrimonio immobiliare dell'Ina-casa.

Circa la struttura organizzativa del Piano decennale istituito dalla legge, vi era un *Comitato Centrale* e una *Gestione case per lavoratori*, i quali erano posti sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e del Ministero dei LL.PP. Il Comitato Centrale si occupava della programmazione generale del Piano, mentre la Gestione case per lavoratori si occupava dell'attuazione, della predisposizione dei progetti relativi ai servizi pubblici ed alle attrezzature dei quartieri d'intesa con le Amministrazioni Comunali, ecc.

La *realizzazione* dei progetti venne affidata soprattutto agli IACP che nel periodo della Gescal divennero gli enti prioritari dell'intervento. Rispetto alle realizzazioni dell'Ina-casa si verificò l'abbandono quasi completo della tipologia edilizia a schiera per un uso quasi generalizzato di edifici in linea e, più limitatamente, a torre. Un'ulteriore caratteristica che si coglie, a livello generale, dall'analisi dell'edilizia Gescal è la composizione delle unità edilizie secondo volumetrie massicce e prive di ogni articolazione spaziale. Infatti la tendenza più accettata fu quella dell'adozione di tipi edilizi scatolari ad elevato numero di piani, nella convinzione che tale scelta fosse la più corretta in rapporto alle richieste dell'utenza, alle condizioni abitative offerte, ai tempi e costi di realizzazione.

Obiettivi significativi del Piano Gescal furono indicati in un *miglioramento qualitativo* (soprattutto a livello tecnologico) dell'edilizia pubblica attraverso la riduzione dei costi da ottenersi per mezzo di un ammodernamento dei metodi progettuali, costruttivi, tecnologici e delle modalità d'appalto, conduzione e collaudo dei lavori.

Per quanto riguarda l'acquisizione delle aree da destinare a nuova edilizia pubblica si cercò di superare la casualità e la dispersione degli interventi attraverso il loro inquadramento nei piani urbanistici particolareggiati. Tale condizione significò per la Gescal la perdita di quella autonomia decisionale nella scelta delle aree da urbanizzare di cui aveva goduto l'Ina-casa e spinse l'ente a ricercare un coordinamento con l'attività urbanistica dei Comuni, responsabili, questi ultimi, dell'elaborazione dei piani di zona.

Circa invece il tema della *tutela delle preesistenze urbane* si realizzò, anche se la sua attuazione avvenne dopo un decennio, un coordinamento normativo tra il riassetto delle preesistenze urbane ed edilizia pubblica, evitando così il tradizionale trasferimento in quartieri posti nell'estrema periferia degli abitanti dei vecchi nuclei urbani²¹. Si trattò quindi di un coordinamento ed una previsione di

²¹ Si parla di *preesistenze urbane* e non di *centri storici* in quanto non si esauriva in una visione restrittiva del recupero edilizio rivolto esclusivamente ai centri storico-monumentali ma indicava un intervento teso al recupero generalizzato di tutto il patrimonio edilizio esistente. Tale ampiezza di visione sul recupero edilizio non sarà presente nella legge n. 865/1971 e solamente con il Piano decennale per l'edilizia del 1978 sarà formulato un vasto ed articolato intervento.

interventi di edilizia pubblica eseguiti nelle zone da restaurare e risanare, nell'ambito di aree destinate all'edilizia economica e popolare. Ma la maggiore facilità di reperire ed espropriare aree libere esterne ai nuclei urbani nonché la mancanza di esperienze nel campo del recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente portarono la Gescal a realizzare interventi quasi esclusivamente di nuova edilizia.

Nonostante le notevoli aspettative legate al Piano Gescal, negli anni di attuazione del Piano stesso si verificò un costante declino dell'intervento pubblico rispetto all'attività edilizia totale. In questi anni l'edilizia pubblica cedette sempre più il campo a quella privata. Questa situazione contribuì ad aggravare un problema già da tempo fortemente sentito che portò a varie forme di lotta e allo sciopero generale per la casa del 1969. Questo fu il presupposto di base da cui si mosse il movimento sindacale e politico per l'approvazione della riforma della casa.

Per concludere tracciamo gli aspetti più significativi della legge appena descritta. L'Ina-casa fu sostituita dalla Gescal che operò per ben dieci anni. Per quanto riguarda gli enti realizzatori, la priorità venne data agli IACP. Come per il Piano Ina-casa il principale soggetto finanziatore di alloggi popolari è lo Stato. I più importanti beneficiari sono invece i lavoratori dipendenti. La tipologia delle abitazioni è prevalentemente quella in linea e in parte minore a torre, mentre viene del tutto abbandonata la tipologia a schiera utilizzata invece nel Piano Ina-casa. La tendenza più seguita fu quella di edifici massicci caratterizzati da molti piani. Si inizia in questi anni ad interessarsi alla tutela delle preesistenze urbane e alle zone da restaurare e risanare, anche se ancora si rivolge maggiore attenzione alle nuove costruzioni.

1.12. *Le tre categorie di intervento dello Stato in materia di edilizia economica e popolare prima della legge 865/1971*

Molto sinteticamente sono di seguito descritte le tre categorie di intervento dello Stato nel campo dell'edilizia economica e popolare prima della legge 865/1971²²:

- 1) *Costruzione di alloggi popolari a totale carico dello Stato.* In questa categoria può essere inclusa la legge n. 640/1954;
- 2) *Agevolazioni fiscali, concessione di mutui e contributi statali sul pagamento degli interessi a enti pubblici per l'intervento edilizio (IACP, INCIS ecc.) o a cooperative edilizie tendenti a facilitare la costruzione e l'acquisto di alloggi popolari destinati a determinate categorie*

²² "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata"

di cittadini. Appartengono a questa categoria la legge n. 408/1949 (Legge Tupini) e la legge n. 715/1950 (Legge Aldisio);

- 3) *Contributi diretti dello Stato per la costruzione di alloggi popolari per lavoratori dipendenti realizzati da enti pubblici esistenti o all'occorrenza costituiti* (Ina-casa con la legge n. 43/1949 e Gescal con la legge n. 60/1963) *in attuazione di piani pluriennali di intervento*.

A partire dalla legge n. 865/1971 la materia dell'edilizia residenziale pubblica – questo nuovo termine introdotto dalla legge sarà descritto meglio in seguito - trovò una più organica disciplina normativa sia per quanto riguarda la programmazione degli interventi e la loro implementazione sia per quanto riguarda l'impiego dei fondi stanziati.

Nel 1971, nella Provincia di Frosinone, oltre l'80 % del patrimonio abitativo in numero di alloggi era a titolo di proprietà. Ciò non era dovuto solamente al persistere della forte caratteristica agricola e alla prevalenza dell'iniziativa privata in generale e di quella individuale in particolare nell'attività costruttiva, ma anche alla politica dell'intervento pubblico locale, diretto (IACP) o indiretto (cooperative edilizie, edilizia aziendale, ecc) attraverso la preferenza delle assegnazioni di alloggi alle famiglie con la formula <<a riscatto>> piuttosto che <<in affitto>> o mediante il ricorso ai finanziamenti agevolati individuali o cooperativi concessi dalle molte leggi e provvidenze che si sono succedute dal P.I.O.O. (Ina-casa), UNRRA, Piani Verdi, Danni di Guerra, Legge 426, ecc.

Il principale organo di investimento pubblico, l'I.A.C.P., svolse il suo ruolo di <<routine>> burocratica non lasciandosi suggestionare dagli orientamenti culturali e metodologici innovatori tentati da alcuni degli istituti aderenti all'ANIACAP e, in particolare, di quello romano, il quale ha affrontato sul piano della progettazione urbanistica, dov'era possibile, il problema dell'integrazione residenza – servizi e dell'organizzazione degli spazi comunitari, oltre alla cauta sperimentazione nei campi delle tipologie e delle metodologie produttive. Ciò è spiegabile se si considera la dimensione limitata dei programmi pubblici locali negli anni '70. La stessa struttura urbano – territoriale della provincia favoriva un metodo di distribuzione degli stanziamenti tendente a soddisfare in modo equilibrato il maggior numero di Comuni possibile; non consentiva cioè molto meglio che una disseminazione di piccoli interventi. Diverso il caso con l'orientamento politico, generalizzato, della concentrazione degli interventi nel campo dell'edilizia economica e popolare. Se pure questo orientamento non trovava il territorio della provincia urbanisticamente preparato sembrava aver mosso l'amministrazione dell'I.A.C.P. all'adozione di metodi di prefabbricazione, il cui impiego (qualunque sia stato il metodo) sarebbe stato conveniente solo al di sopra di una certa soglia dimensionale dell'intervento.

1.13. *La “legge per la casa”, legge n.865/1971*

Nel 1971, quando Colombo era Presidente e Lauricella Ministro dei Lavori Pubblici, venne approvata la “legge per la casa” (legge n. 865/1971)²³ dopo un duro scontro di due anni fra destra e sinistra.

²³ La L. 865/1971 prevede all'art. 48 << la costruzione di alloggi destinati alla generalità dei lavoratori ed a coloro che occupano abitazioni improprie, malsane e fatiscenti da demolire; la costruzione di alloggi destinati a soddisfare i bisogni abitativi di zone colpite da calamità naturali; la costruzione di case-albergo per studenti, lavoratori, lavoratori immigrati e persone anziane, nonché di alloggi destinati ai cittadini più bisognosi, anche riuniti in cooperative edilizie; la costruzione di alloggi in favore di lavoratori dipendenti emigrati all'estero e di profughi, ... il risanamento del patrimonio di abitazioni di tipo economico e popolare dello Stato e degli enti di edilizia economica e popolare >>.

La legge unì sotto l'espressione di *edilizia residenziale pubblica* sia l'edilizia sovvenzionata (realizzata tramite gli IACP a totale carico dello Stato) che l'edilizia convenzionata-agevolata (lo Stato contribuisce al pagamento di una parte degli interessi del mutuo stipulato). Infatti accanto ai programmi di edilizia residenziale pubblica – disciplinati nel titolo IV della legge – vennero definiti quelli relativi all' edilizia agevolata e convenzionata che avrebbero dovuto affiancare l'intervento pubblico diretto incapace da solo di soddisfare i bisogni delle fasce sociali a basso reddito. Per capire meglio cosa si intende per edilizia agevolata e convenzionata si può dire che:

- 1) L'*edilizia agevolata* è legata alla disciplina del credito edilizio. Infatti la si può identificare con l'intervento indiretto dello Stato nel settore delle abitazioni, attraverso la concessione di contributi per il pagamento degli interessi dei mutui contratti dai privati, dalle cooperative o dagli enti pubblici per la realizzazione di alloggi a basso costo su aree comprese nei piani di zona per l'edilizia popolare. Il sistema dell'edilizia agevolata è stato fino all'entrata in vigore della legge 865 il meccanismo più usato per intervenire nell'edilizia;
- 2) L'*edilizia convenzionata* – non specificata nella legge n.865/1971 ma precisata solamente nei provvedimenti legislativi più recenti – è un tipo di edilizia che, realizzata su aree di proprietà privata da operatori privati, in cambio di un contributo di concessione ridotto, è soggetta a canoni di locazione e prezzi di vendita degli alloggi concordati con il Comune.

Si volle inoltre evidenziare il passaggio dal precedente sistema di tipo assistenziale, che riteneva l'edilizia popolare un prodotto di seconda serie, ad un altro che riconosce il *diritto alla casa al cittadino meno abbiente* ponendo a carico dello Stato tale servizio con tipologie e standard edilizi pari all'edilizia residenziale privata.

I capisaldi della legge n. 865/1971, spiegati in seguito in maniera dettagliata, furono:

- 1) *l'unificazione e la gestione unitaria dei fondi per l'edilizia residenziale pubblica* (un tempo dispersa tra vari enti);
- 2) *la programmazione nazionale delle risorse affidata al CIPE e al CER;*

il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) è l'organo avente natura politica amministrativa a cui la legge 865 attribuì le funzioni di indirizzo programmatico determinando le linee di intervento nel campo dell'edilizia residenziale con particolare attenzione al soddisfacimento dei bisogni abitativi prioritari, alla riduzione dei costi di costruzione e di gestione e alla necessità di industrializzare il settore. Le funzioni di questo Comitato furono precisate dall'art. 2 della legge n. 457/1978²⁴;

per quanto riguarda il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale), esso era un organo del Ministero dei LL.PP. istituito dalla legge presente, che si occupava della distribuzione

²⁴ "Norme per l'edilizia residenziale"

territoriali dei fondi alle singole Regioni, alle quali si affidò la localizzazione degli interventi e la loro attuazione attraverso la scelta dei soggetti esecutori pubblici (IACP) e privati (cooperative edilizie). Si occupava poi della raccolta e dell'elaborazione dei dati per la determinazione del fabbisogno abitativo. Sotto il profilo tecnico doveva formulare i criteri generali per gli indirizzi tecnico costruttivi; sotto il profilo finanziario doveva controllare la spesa massima per intervento sulla base di un costo massimo ammissibile da esso predeterminato e controllare la regolare corresponsione dei contributi dovuti dai datori di lavoro;

- 3) *la soppressione degli enti edilizi e il potenziamento degli IACP*. La legge accentrò negli IACP l'esecuzione degli interventi di edilizia sovvenzionata a totale carico dello Stato da assegnare in locazione a canone sociale. La legge stabilì infatti che per l'edilizia sovvenzionata o residenziale pubblica si doveva favorire la cessione in affitto dei nuovi alloggi realizzati. Gli interventi di edilizia agevolata erano invece consentiti a enti pubblici, come IACP e Comuni, cooperative ed imprese ed erano ammessi a finanziamento con contributo dello Stato.

Dunque, dal punto di vista organizzativo, a causa della mancanza di coordinamento tra gli organismi che si occupavano dell'edilizia residenziale pubblica - la cui mancanza produceva una bassissima efficienza degli enti -, *la legge eliminò tutti gli enti pubblici operanti nel settore con la sola eccezione degli IACP*, diventati così gli unici soggetti incaricati dell'esecuzione degli interventi di edilizia residenziale pubblica.

La legge 865 aveva come fonte di *finanziamento* i contributi Gescal che venivano versati dal datore di lavoro all'INPS trattenendoli sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. La legittimità costituzionale di questa fonte di finanziamento fu dichiarata con sentenza 241/1989 della Corte Costituzionale.

L'indennità di *esproprio* era commisurata al valore agricolo delle aree, con alcune correzioni nelle zone comprese nei centri edificati, per ridurre la rendita fondiaria che condizionava in modo negativo gli interventi pubblici nell'edilizia abitativa e nell'assetto urbanistico.

Le tipologie di intervento ammesse dalla legge furono la *realizzazione di nuova edilizia* e il *risanamento degli immobili nei centri urbani*.

Sotto il profilo del decentramento regionale la legge proseguì il *trasferimento delle funzioni alle Regioni*, iniziato con il D.P.R. 8/1972²⁵, in materia urbanistica e di opere pubbliche di interesse regionale. Infatti le Regioni assunsero il ruolo di protagoniste nella gestione dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, anche se i ridotti finanziamenti concessi in

²⁵ "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici"

ritardo dal CER e dal CIPE continuarono a rendere insoddisfatto il fabbisogno di alloggi per le classi meno agiate. Le Regioni erano però ancora impreparate nel svolgere questo importante ruolo, a tal punto da produrre molto spesso rallentamenti negli interventi.

In questa legge c'era poi un'altra novità interessante: le *esenzioni* venticinquennali erano riservate agli edifici costruiti sulle aree espropriate dai comuni per l'edilizia economica e popolare, che rimanevano di proprietà degli stessi Comuni (si parla di aree per le quali agli assegnatari veniva ceduto il solo diritto di superficie e non la proprietà che invece restava nelle mani del Comune), mentre un'esenzione ridotta (quindici anni) veniva stabilita per le costruzioni sui terreni espropriati e riceduti in proprietà – terreni che per la legge dovevano rappresentare massimo il 40% del totale dei terreni riservati all'edilizia economica e popolare – e convenzionati. Queste ultime costruzioni dunque non potevano essere liberamente vendute per venti anni (dieci in alcuni casi) e se affittate dovevano esserlo ai prezzi stabiliti dall'Ufficio tecnico erariale, in base ai costi correnti dell'edilizia sovvenzionata. Era una sorta di ritorno alle origini, quando le esenzioni erano riservate all'edilizia popolare.

Dunque, per ricapitolare, con la legge n. 865/1971 si ha innanzitutto una novità dal punto di vista terminologico: le parole “edilizia economica e popolare” furono sostituite da quelle “edilizia residenziale pubblica”. Gli enti realizzatori delle leggi precedenti furono eliminati mantenendo operativi soltanto gli IACP. Circa gli enti finanziatori invece lo Stato continua ad avere un ruolo importante attraverso il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) che distribuiva i fondi – in parte contributi Gescal versati dai datori di lavoro e ricavati dalle trattenute sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti – alle Regioni che decidevano la localizzazione degli interventi. Ha infatti inizio il decentramento delle funzioni in materia urbanistica alle Regioni che diventano gli enti gestori dell'edilizia residenziale pubblica. I soggetti beneficiari sono le fasce sociali meno abbienti, a basso reddito. Dal punto di vista urbanistico l'indennità di esproprio viene calcolata maggiormente secondo il valore agricolo delle aree. Si procede sempre con azioni di nuova costruzione e di risanamento dei fabbricati situati nei centri urbani.

Il ruolo dell'edilizia pubblica nella Provincia di Frosinone.

L'intervento pubblico produsse fino al 1976 poco più di 7.000 alloggi; vale a dire, mediamente, il 7,8 % della produzione globale della Provincia nel medesimo periodo. Un vigoroso impulso all'investimento pubblico, si ebbe a partire dall'attuazione della Legge n. 865/1971 che, praticamente, cominciò a far sentire i suoi effetti nel 1976. In quest'anno furono appaltati, con finanziamento della legge n. 865/1971, 20.320 milioni di lavori per la produzione di 963 alloggi, un totale di 5.767 vani. In attuazione delle leggi successive (legge n. 166/1975, n. 492/1975, n. 513/1977) risultarono finanziati lavori per ulteriori 42 miliardi, destinati alla costruzione di 1800 nuovi alloggi.

Il ruolo dell'edilizia pubblica nella Provincia di Frosinone negli anni Settanta
Fonte: Consorzio regionale IACP - Lazio

Distribuzione della produzione di edilizia residenziale pubblica nei Comuni della provincia di Frosinone, al 1976 (la produzione è espressa in vani)										
Comuni	Produzione relativa agli investimenti effettuati sulle leggi:									
	Ricostruz.	Ina-casa Gescal	Edilizia popol.	Incres. edilizio	Abitaz. malsane	Lavorat. agricoli	Edilizia agevolata	Riforma della casa	Provvedim straordinari	Totale
Acquafondata	72	-	-	-	-	-	-	-	-	72
Acuto	16	-	-	-	-	-	-	-	-	16
Alatri	82	709	85	-	68	-	-	180	-	1.124
Alvito	-	29	335	-	-	-	-	-	-	364
Amaseno	36	40	-	-	-	-	-	-	-	76
Anagni	65	894	-	-	162	-	-	380	-	1.501
Aquino	392	97	-	-	76	-	-	183	-	748
Arce	64	360	135	-	36	-	-	-	-	595
Arnara	-	-	-	-	28	-	-	-	-	28
Arpino	-	200	-	-	-	-	-	-	-	200
Atina	116	189	-	-	20	-	-	-	-	325
Ausonia	192	20	-	-	16	-	-	-	-	228
Belmonte Castello	88	-	-	-	-	-	-	-	-	88
Boville Ernica	-	20	-	-	24	-	-	-	-	44
Broccostella	-	10	-	-	-	-	-	-	-	10
Campoli Appennino	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Casalattico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Casalvieri	-	40	-	-	-	38	-	-	-	78
Cassino	2.456	1.907	1.114	38	464	-	-	768	-	6.747
Castelliri	-	80	-	-	-	-	-	-	-	80
Castelnuovo Parano	32	-	-	-	-	-	-	-	-	32
Castrocielo	76	98	-	-	24	-	-	360	-	558
Castro dei Volsci	-	60	-	-	68	-	-	-	-	128
Ceccano	198	1.126	37	-	68	-	-	570	-	1.999
Ceprano	408	603	92	-	78	-	-	360	-	1.541
Cervaro	232	88	-	-	24	-	-	-	-	344
Colfelice	-	28	-	-	-	-	-	-	-	28
Colleparado	-	10	-	-	-	-	-	-	-	10
Colle San Magno	-	20	-	-	-	-	-	-	-	20
Coreno Ausonio	80	20	-	-	52	-	-	-	-	152
Esperia	236	20	-	-	44	-	-	-	-	300
Falvaterra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ferentino	180	569	206	-	-	-	-	-	-	955
Filettino	49	-	-	-	16	-	-	-	-	65
Fiuggi	-	130	-	-	41	-	-	-	-	171
Fontana Liri	16	195	-	-	-	-	-	-	-	211
Fontechiari	-	30	-	-	-	-	-	-	-	30
Frosinone	858	4.063	3.967	241	486	-	200	864	-	10.679
Fumone	-	20	-	-	-	-	-	-	-	20
Gallinaro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Giuliano di Roma	-	30	-	-	-	-	-	-	-	30
Guarcino	48	20	-	-	72	-	-	-	-	140

Veroli	55	489	-	-	54	-	-	-	-	598
Vicalvi	-	20	-	-	16	-	-	-	-	36
Vico nel Lazio	-	10	-	-	-	-	-	-	-	10
Villa Latina	52	-	-	-	16	-	-	-	-	68
Villa S. Lucia	96	-	-	-	16	-	-	-	-	112
Villa S. Stefano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Viticuso	80	-	-	-	-	-	-	-	-	80
TOTALE provincia	10.076	16.696	6.967	367	2.729	38	306	5.767	-	42.946
LAZIO	50.404	208.837	379.221	6.156	36.914	6.763	14.212	30.267	11.790	744.564

Tab. 1 – Numero di vani degli edifici ERP nei Comuni della Provincia di Frosinone al 1976

Fonte: Consorzio tra gli Istituti Autonomi per le case popolari del Lazio.

1.14. Dopo la legge n. 865/1971: chiarificazione e ripartizione fra gli enti operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica

In seguito alla legge n. 865/1971 furono emanati provvedimenti legislativi che hanno dato un ruolo sempre più forte alle Regioni, assegnando ad esse funzioni precedentemente esercitate dalle amministrazioni centrali. I vari provvedimenti legislativi emanati dopo la legge 865 e fino al Piano Decennale del 1978 non cambiarono sostanzialmente il quadro giuridico da essa instaurato, mentre contribuirono ad un'opera di *chiarificazione e di ripartizione delle competenze fra i diversi enti operanti nel settore*. Alle Regioni fu trasferita quasi tutta la materia dell'edilizia pubblica (oltre a quella agevolata e convenzionata), salvo alcune funzioni amministrative relative alla programmazione nazionale e alla ripartizione fra le Regioni del fondo nazionale per l'edilizia pubblica, alla previsione di programmi congiunturali d'emergenza, alla determinazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e per la fissazione dei canoni che rimasero di competenza statale. Il trasferimento delle funzioni alle Regioni fu completato con il D.P.R. n. 616/1977²⁶ attraverso cui l'edilizia residenziale pubblica fu inclusa nei lavori pubblici di interesse regionale entrando, di tutto diritto, nelle materie dell'art. 117 della Costituzione. Ai Comuni furono attribuite funzioni inerenti all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

²⁶ "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382"



Fig. 6 - Palazzi di case popolari ad Aquino (FR) in una foto del 1974
 Fonte: <http://www.aquinosindaco.it/immagini/fotoaquinounavolta/>

1.15. *Il piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica (Legge 457/1978)*

Il programma decennale per l'edilizia residenziale fu varato con la legge n. 457/1978. Esso riguardò gli interventi di edilizia residenziale pubblica e di edilizia convenzionata finalizzati alla *costruzione di nuove abitazioni* ed al *recupero delle preesistenze edilizie*. L'art.1 della legge prevedeva il piano decennale per la casa. Il piano riguardava sia gli interventi di *edilizia sovvenzionata*, ossia quelli a totale contributo dello Stato da destinare in locazione, sia quelli di *edilizia agevolata convenzionata*, ossia quelli a contributo sugli interessi dei mutui contratti con il sistema bancario da destinare in locazione da parte degli enti pubblici e a riscatto. Il piano, che veniva approvato dal CIPE su proposta del CER, doveva indicare e quantificare le risorse finanziarie e creditizie da destinare agli interventi ponendo un diretto riferimento fra i fondi e gli interventi da realizzare.

Per quanto riguarda il *recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, esso fu l'aspetto più interessante del Piano decennale. L'attuazione dei *piani di recupero* è di iniziativa privata e pubblica, mentre le tipologie di intervento sono quelle di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia ed urbanistica. Infatti con i programmi previsti dal Piano decennale del 1978 si passò ad una fase in cui rilevanti parti del finanziamento, affiancandosi ai normali programmi di nuove costruzioni, potevano essere indirizzate verso la rivalutazione del già edificato. E ciò valeva anche per l'edilizia privata degradata alla quale il Piano decennale dava la possibilità di inserirsi in programmi comprensivi di

edilizia pubblica e privata attraverso opportune convenzioni oppure dava la possibilità di elaborare proposte autonome di piani di recupero da sottoporre ad autorizzazione comunale. Per la prima volta in Italia il recupero edilizio costituì una formulazione organica e precisa del problema del riuso edilizio.

La legge consentì anche l'inclusione all'interno del CER di rappresentanti regionali, permettendo così la partecipazione effettiva delle Regioni ai livelli decisionali dell'amministrazione centrale.

In questo periodo ci fu un rilancio dell'edilizia pubblica anche se il problema della casa in Italia fu ancora fortemente condizionato dall'edilizia privata.

Si può concludere dicendo che questa legge costituisce a mio parere il secondo punto di svolta in materia di edilizia residenziale pubblica, con l'introduzione del Piano decennale per l'Edilizia Residenziale approvato dal CIPE e che per la prima volta in Italia diede importanza e priorità agli interventi di recupero dei fabbricati esistenti.

1.16. *Gli interventi di emergenza degli anni Ottanta*

La *legge n. 25/1980*²⁷ (Legge Andreatta) si basò sull'erogazione dei finanziamenti ai Comuni con popolazione superiore a 350.000 abitanti per la realizzazione di programmi straordinari di edilizia abitativa da destinare a particolari categorie (di solito sfrattati). I Comuni avevano inoltre la facoltà di realizzare il programma anche con l'acquisto e il recupero degli immobili degradati; disposizione questa che ha consentito al pubblico di intervenire concretamente e con efficacia sull'edilizia minore dei centri storici, soprattutto in presenza di situazioni di forte degrado dove l'iniziativa privata era molto carente.

Di seguito sono elencate le linee di tendenza della legislazione di questo periodo in tema di edilizia residenziale pubblica:

- 1) Il massiccio ingresso del Comune tra gli enti costruttori e locatori di immobili da destinare alle esigenze dell'edilizia residenziale pubblica;
- 2) Vi fu un affievolimento dei vincoli urbanistici in quanto fu ammessa la possibilità di localizzare i programmi costruttivi al di fuori dei piani di zona attraverso una semplice delibera consiliare anche in variante del piano regolatore;
- 3) Il progressivo collegamento degli interventi alla reale disponibilità delle aree da parte dei Comuni;
- 4) Categorie e sotto-categorie di aventi bisogno acquistarono una consistenza crescente.

²⁷ "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, concernente dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia"

1.17. *I programmi complessi*

Dalla legge Botta-Ferrarini del 1992²⁸ che all'art.16 istituì i Programmi integrati d'intervento sono seguiti diversi strumenti tecnico-amministrativi che hanno introdotto *contenuti innovativi* e hanno perfezionato le procedure finalizzate al miglioramento, alla riqualificazione e al recupero di parti più o meno ampie delle città, fino ad arrivare a comprendere porzioni di territorio sempre più vaste.

Però già con la legge 203/91²⁹ “Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata” si presentò un'occasione eccezionale per attuare una prima sperimentazione dei programmi integrati. L'art. 18 di questa legge prevedeva un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica destinato a dipendenti statali, con la possibilità di reperire aree al di fuori dei piani di zona, anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti.

I Programmi complessi nacquero nel corso degli anni Ottanta nell'ambito delle politiche per la casa, in particolare all'interno delle linee di programmazione nazionale e regionale del CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale). Che il contesto di nascita fosse quello dell'edilizia residenziale fu in qualche modo inevitabile, perché si trattava dell'unico settore di attività che intervenisse nel corpo delle città e che avesse consistente dotazione di risorse.

I programmi complessi hanno subito un'*evoluzione* nel corso degli anni: dall'attenzione posta a limitate porzioni urbane in cui prevalevano operazioni di tipo edilizio (ad esempio manutenzione, recupero e ricostruzione di porzioni degradate della città) si è passati all'attenzione su una dimensione territoriale in cui gioca un ruolo determinante anche la sinergia tra pianificazione territoriale e programmazione economica.

Nel periodo in cui nacquero questi nuovi strumenti innovativi si cercò di porre rimedio ai limiti di quelle modalità dell'intervento pubblico, in forte connessione con i limiti e le contraddizioni del sistema di pianificazione nel quale erano inseriti. I *limiti interni* erano la monofunzionalità delle realizzazioni; la grossolanità del processo di assegnazione e gestione che generava nell'edilizia di proprietà pubblica l'accumularsi di fasce sociali marginali (ex carcerati, disoccupati cronici, portatori di handicap, tossicodipendenti) alle quali veniva sì riconosciuta la casa a canone sociale, ma non veniva riservato sostanzialmente quasi nessun altro intervento assistenziale o di reintegrazione sociale; una qualità edilizia modesta o a volte scadente, ecc. I *limiti esterni*, non

²⁸ “Legge 17 febbraio 1992, n.179 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica)”

²⁹ “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa”

ascrivibili al ciclo realizzativo dell'ERP, ma a condizioni di progettazione, realizzazione e gestione delle trasformazioni urbanistiche erano l'isolamento della 167 rispetto all'ambiente urbano circostante; la perenne mancata o ritardata realizzazione dei servizi urbani e delle infrastrutture secondarie; un'attitudine della progettazione urbanistica tendente ad annullare le condizioni di contesto, a sostituire i caratteri dei luoghi sovrapponendosi anziché trasformarli a partire da una loro comprensione, ecc.

Già tra gli anni Ottanta e Novanta si capì che l'Italia, a differenza di altri Paesi europei, rispondeva con maggiore ritardo alle disfunzioni della città e in più non riusciva a rispondere alla complessità crescente delle città attraverso la sua concezione tradizionale della disciplina urbanistica. I Programmi complessi hanno infatti agito per eliminare la troppa distanza tra i tempi di pianificazione urbanistica tradizionale e l'urgenza di porre mano in modo tempestivo ed efficace al degrado crescente dell'ambiente urbano.

In generale lo schema dei rapporti fra pianificazione e trasformazioni, prima dell'avvento dei programmi complessi era così semplificabile:

Domanda di trasformazioni → Pianificazione → Programmazione → Trasformazioni

Con l'avvio dei programmi complessi il quadro delle consequenzialità cambiò, trasformandosi tendenzialmente in modo simile al seguente ideogramma:

Domanda di trasformazioni → Programmazione → Pianificazione → Trasformazioni

Ciò ha rivelato particolare efficacia, specie in quei contesti nei quali la pianificazione urbanistica era particolarmente arretrata o datata.

La caratteristica forse più peculiare dei Programmi Complessi è la loro forte *differenziazione*, derivante dalla necessità di introdurre strumenti alternativi a quelli tradizionali. Uno degli elementi in comune ai vari programmi innovativi è sicuramente l'*integrazione*, intesa come compresenza di obiettivi, coesistenza di molteplici destinazioni d'uso e di diverse tipologie di intervento, sinergia di risorse e soggetti pubblici e privati (si comprese l'importanza del *coinvolgimento dei soggetti privati* sia dal punto di vista economico che operativo e gestionale). Per quanto riguarda i soggetti coinvolti, si può parlare di una *sussidiarietà non solo verticale* fra i livelli degli enti locali o fra le varie dimensioni del settore pubblico, *ma anche orizzontale* fra pubblico e privato, nel caso in cui un privato sia capace, meglio e a costi inferiori del pubblico, di produrre determinati servizi. Non

c'è quindi motivo per cui una cosa debba essere fatta per forza dalla mano pubblica se può essere fatta meglio, e più economicamente, dal privato.

Dagli anni Novanta cessò la fase di espansione all'esterno o a ridosso della città mentre si sostenne che la cosiddetta "*crescita della città nella città*" fosse la soluzione più adatta per rispondere in maniera efficace sia alla domanda di qualità abitativa e urbana che alle esigenze del mercato edilizio.

Per quanto riguarda le *tipologie dei Programmi complessi*, al gruppo dei *Programmi di livello nazionale o europeo* appartengono i Programmi di riqualificazione urbana, i Programmi Urban, i Contratti di Quartiere e i PRUSST; al gruppo dei *Programmi di livello regionale* appartengono i Programmi integrati di intervento e i Programmi di Recupero Urbano. I programmi di livello regionale sono restati legati a una dimensione per lo più edilizia o di recupero urbanistico tradizionalmente inteso. Contrariamente, le amministrazioni centrali ed europee hanno più fortemente percorso la strada di una poliedricità nella strutturazione degli obiettivi dei programmi.

Ogni testo legislativo provvede a descrivere la finalizzazione dei programmi ai quali dà luogo; in ogni descrizione si ritrovano caratteri comuni, che confermano l'appartenenza alla grande famiglia dei Programmi complessi, ma anche oscillazioni specifiche legate a una pluralità di fattori.

Posso dire che con i programmi complessi degli anni Ottanta si ha il terzo punto di svolta dopo quello rappresentato dalla legge n. 167/1962 e dalla legge n. 457/1978. Tali strumenti non solo ammettono azioni di nuova costruzione e recupero dei fabbricati già costruiti, ma si occupano anche di programmazione economica e integrazione sociale. Non si deve a questi programmi la sola introduzione di tipologie di interventi diverse ma anche quella di risorse e soggetti diversi, sia pubblici che privati.

Regione Lazio	PRU	Approvati	Aree metropolitane	0
			Capoluoghi di provincia	4
			Comuni non capoluoghi	19
			Totale	23
			Finanziamento (mld)	49,936
		In istruttoria	Aree metropolitane	11
			Capoluoghi di provincia	0
			Comuni non capoluoghi	0
			Totale	11
			Finanziamento (mld)	168,000
	PII		Aree metropolitane	0
			Capoluoghi di provincia	4
			Comuni non capoluoghi	27
			Totale	31
			Finanziamento	56,360
	PRIU		Aree metropolitane	5
			Capoluoghi di provincia	0
			Comuni non capoluoghi	2
			Totale	7

			Finanziamento	95,353
	CdQ		Aree metropolitane	6
			Capoluoghi di provincia	0
			Comuni non capoluoghi	5
			Totale	11
			Finanziamento	124,294
	PRUSST		Aree metropolitane	1
			Capoluoghi di provincia	0
			Comuni non capoluoghi	4
			Totale	5
Tab. 2 - Quadro d'unione dei programmi complessi nella Regione Lazio (maggio 2000)				
Fonte: Rapporto sullo stato del territorio, DICOTER – Ministero dei LL.PP.				

1.17.1. I Programmi integrati d'intervento (PII) e i Programmi di recupero urbano (PRU)

Entrambi sono stati affidati alla gestione legislativa e programmatica delle Regioni. La maggior parte delle legislazioni regionali, come quella della Regione Lazio, li hanno recepiti.

I *Programmi integrati d'intervento* sono stati la prima tipologia di programmi complessi ad entrare nel quadro legislativo nazionale. Istituiti dall'art. 16 della *legge n. 179/1992* (legge Ferrarini-Botta) "Norme per l'edilizia residenziale pubblica", possono essere utilizzati per una serie di situazioni e contesti differenti, al fine di raggiungere l'obiettivo di *riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale*. E' un provvedimento di riforma complessiva della programmazione dell'intervento pubblico nel settore della casa.

Le loro *caratteristiche* sono:

- 1) la *pluralità delle funzioni* (intesa come il superamento della segregazione funzionale e quindi a favore della mixité di attività);
- 2) le *diverse tipologie di intervento*;
- 3) una *dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana*;
- 4) il *concorso di più operatori pubblici e privati* (proprietari, cooperative edilizie, IACP, Comuni, ecc. Le forme di relazione e cooperazione pubblico-privata hanno l'obiettivo di garantire una maggiore possibilità propositiva ai soggetti privati e un maggiore livello di coinvolgimento ai soggetti pubblici. La possibilità del concorso associato di più operatori pubblici e privati si sta rivelando molto importante per il sistema delle ATER/IACP per fronteggiare la riduzione del tradizionale canale di finanziamento delle politiche abitative);
- 5) il *concorso di risorse pubbliche e private*.

Per quanto concerne le fonti di *finanziamento*, come tutta la programmazione ex legge n. 457/1978, i Programmi integrati hanno attinto storicamente ad una quota parte delle risorse

provenienti dalla legge n. 60/1963, che si formavano come trattenute sulle buste paga dei lavoratori dipendenti, ed erano pertanto vincolate all'utilizzo per la realizzazione di politiche abitative a favore dei lavoratori dipendenti e di ceti e soggetti svantaggiati. Inizialmente ogni Regione provvedeva alla programmazione di tali fondi destinando, all'interno degli indirizzi fissati a livello nazionale, la quota da destinare ai PII per il cofinanziamento delle iniziative³⁰.

I *Programmi di recupero urbano* furono previsti all'art. 11 della *legge 493/1993*³¹. A differenza dei PII, sono orientati a prevalente servizio del *patrimonio di edilizia residenziale pubblica o ambiti immediatamente contermini*. In alcune sperimentazioni regionali questa differenza ha portato ad utilizzare i PRU nei quartieri di ERP (edilizia residenziale pubblica) e i PII al di fuori degli stessi quartieri. Si ebbe la consapevolezza che gli interventi di edilizia residenziale pubblica presentavano problemi di accessibilità, di integrazione dei complessi urbanistici, di elementi di arredo urbano e di attività di manutenzione e recupero edilizio. I PRU hanno consentito di affrontare i problemi degli insediamenti di ERP con una *molteplicità di strumenti* e con una *varietà di fonti economiche e di soggetti coinvolti* quali mai era stato possibile in precedenza. Gli esiti materiali dei PRU sinora varati ci riconsegnano dei quartieri di edilizia residenziale pubblica ancora afflitti da molteplici problemi, anzitutto di natura sociale ed economica, oltre che fisica ed ambientale; ma nonostante ciò la sperimentazione dei PRU rappresenta il primo rilevante impegno assunto in tale ambito.

Anche per i PRU, come già per i PII, la fonte di provenienza dei *finanziamenti* di parte pubblica è costituita dai fondi ex Gescal, poi legge n. 457/1978.

Promossi dai Comuni sulla base di una proposta unitaria con il concorso di risorse pubbliche e private, essi trovano alcune difficoltà nella partecipazione del soggetto privato nel caso di ambiti strettamente limitati al perimetro dell'insediamento pubblico.

1.17.2. I Programmi di riqualificazione urbana (PRIU)

I *Programmi di riqualificazione urbana*, introdotti con l'art. 2 della legge n. 179/1992, hanno come obiettivo prioritario il *recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani*, da realizzarsi attraverso interventi di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché di edilizia residenziale.

³⁰ A seguito del varo della legge n.136/1999, che ha in parte corretto alcuni punti della legge n. 179/1992, oggi le Regioni decidono autonomamente il volume di risorse da destinare ai differenti tipi di programmi, non più vincolate in questo dalla legge nazionale.

³¹ "Conversione in legge del decreto legge 5 ottobre 1993, n.398 concernente disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia"

Circa le *fonti di finanziamento*, i PRIU sono stati finanziati mediante una somma di denaro proveniente dal bilancio dello Stato e proveniente dai fondi ex Gescal. A queste fonti di finanziamento specificate dalla legge n. 179/1992 si aggiungono altre fonti tra cui i fondi regionali per l'edilizia residenziale pubblica, di cui alla programmazione 1992-1995.

Nonostante ciò, i PRIU sono programmi promossi dal *Comune* anche con l'obbligo della sinergia finanziaria privata. Il contributo finanziario dei privati, che copre mediamente oltre la metà dell'ammontare complessivo di risorse, è in quasi tutti i programmi in gran parte legato alla realizzazione o al recupero di edilizia residenziale.

Tra i *soggetti pubblici* specificati dalla legge figurano il CER (Comitato per l'edilizia residenziale pubblica), i Comuni e le Regioni. Tra i *soggetti privati* vi sono proprietari di immobili singoli o associati, soggetti non proprietari di immobili cui i proprietari degli immobili stessi abbiano conferito mandato all'esecuzione delle opere, soggetti privati che abbiano titolo ad acquistare in proprietà o in concessione parti del patrimonio pubblico.

Dai Programmi integrati il PRIU riprende l'integrazione tra diverse componenti tra cui vi è anche l'edilizia residenziale pubblica. Gli interventi, sia pubblici che privati, possono riguardare una vasta gamma di tipologie a scala edilizia e urbana. Tra le *tipologie di intervento ammissibili* vi è anche l'acquisizione di immobili da destinare a opere di urbanizzazione primarie o secondarie o edilizia residenziale pubblica, mentre tra gli *ambiti* di effettiva applicazione dei PRIU ci sono anche ambiti e quartieri di edilizia residenziale pubblica.

REGIONE	COMUNE	Programma	Anticipo per la progettazione	Finanziamenti assegnati	Data sottoscrizione dell'accordo di programma	Totale erogato a seguito della sottoscrizione di accordo di programma
LAZIO	Frosinone (CIPE)			4.381.000.000		-
	Isola Liri (CIPE)			3.700.000.000	26/11/98	651.000.000
	Sora	Centro città	361.731.000	4.369.000.000	26/11/98	4.369.000.000

Tab. 3 - Programmi e progetti pilota riqualificazione urbana nella Provincia di Frosinone
Fonte: Forgiione L., 2008, *Percorsi di qualità urbana: l'esperienza dei programmi complessi*

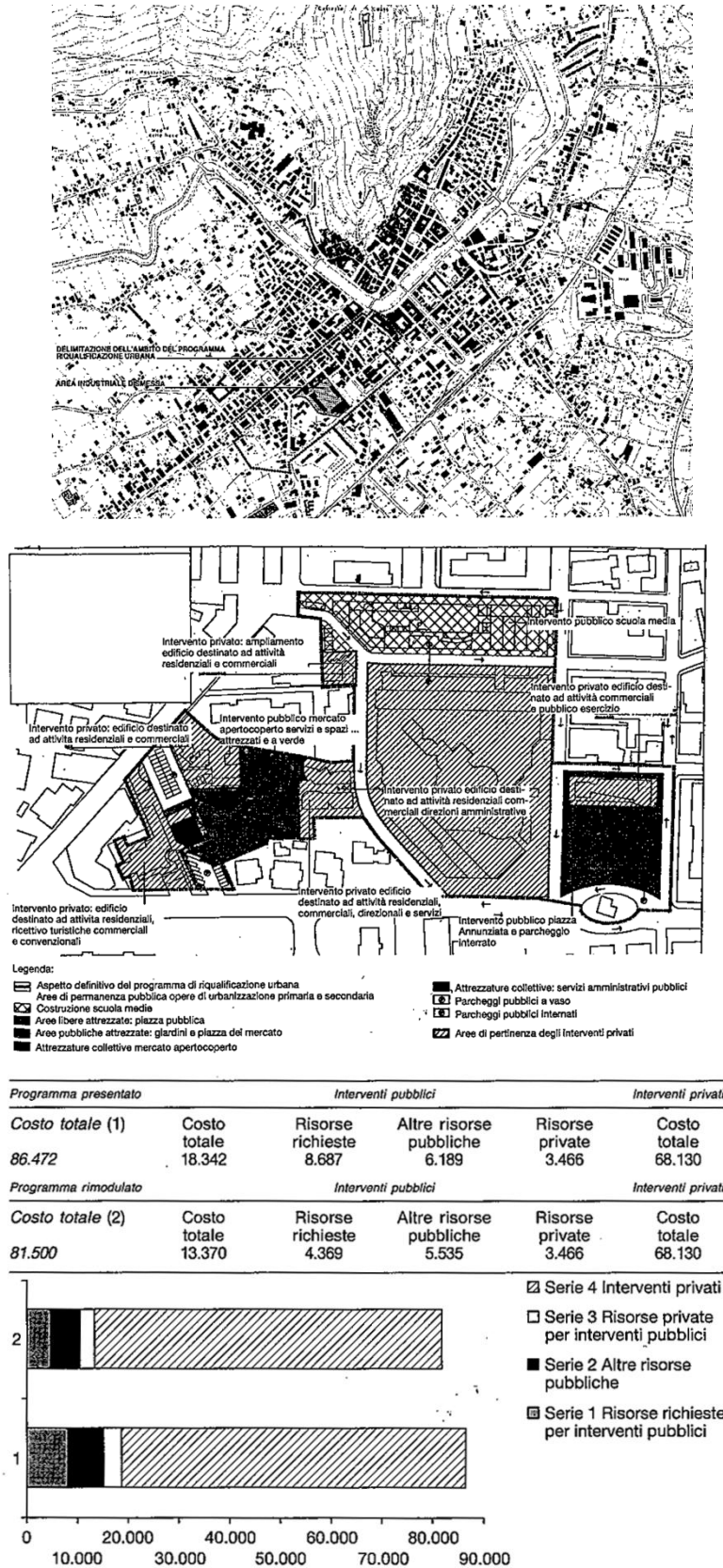


Fig. 7 - Programma di riqualificazione urbana Centro città a Sora (FR). Area di intervento nel contesto del centro urbano, planimetria di progetto e articolazione delle principali destinazioni d'uso, risorse pubbliche e private (milioni di lire)
 Fonte: Dicoter

1.17.3. I Contratti di Quartiere (CdQ)

Il bando di gara per la realizzazione degli interventi di edilizia sovvenzionata sperimentale nell'ambito dei programmi di recupero urbano denominati "*Contratti di Quartiere*" è stato approvato con D.M. 22 ottobre 1997³². Si è ritenuto opportuno privilegiare operazioni di *recupero e rinnovo nelle periferie urbane* e, più in generale, *negli ambiti meno coinvolti nei processi di riorganizzazione urbana*, che risultano *caratterizzati anche da evidenti condizioni di disagio abitativo ed economico-sociale*.

Dal punto di vista urbanistico i Contratti di Quartiere presuppongono la *conformità alla strumentazione urbanistica esecutiva* (il piano di recupero già adottato dal Comune).

La disposizione legislativa che ha reso possibile l'attuazione dei Contratti di Quartiere è contenuta nella legge finanziaria per il 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662³³). Grazie a tale norma, una quota parte delle maggiori entrate ex Gescal relative agli anni 1993 e 1994 vengono destinate alla realizzazione di interventi di edilizia sperimentale sovvenzionata da attivare da parte del Ministero dei LL.PP. con le modalità fissate dalla delibera CIPE del 1995. A tale finalità la legge finanziaria per il 1998 ha aggiunto poi un ulteriore finanziamento inizialmente destinato a particolari categorie sociali. Per quanto riguarda il canale di finanziamento va considerato il suo forte vincolo di destinazione: in quanto ex Gescal, i fondi vanno utilizzati per *interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e per opere di urbanizzazione primaria e secondaria*. Alla fine del 1998 il canale di finanziamento ex Gescal è venuto meno e ciò pose la necessità di individuare nuove modalità di reperimento delle risorse da destinare al comparto dell'edilizia residenziale e delle aree urbane. E' necessario dunque prevedere azioni concertate e attivare un rapporto più organico tra i diversi livelli istituzionali. Il *cofinanziamento dei programmi*, cioè l'integrazione tra i fondi europei, statali e regionali (e apporto finanziario dei privati) appare, pertanto, sempre più la condizione per promuovere e alla quale riferirsi per attivare con successo iniziative di trasformazione urbana. I finanziamenti privati sono stati inferiori rispetto a quelli riscontrabili in altri programmi di riqualificazione e questo soprattutto perché si sono privilegiati in modo prioritario interventi di edilizia residenziale pubblica che hanno determinato uno scarso interesse dei privati a partecipare alle iniziative promosse dalle amministrazioni comunali. Gli operatori privati non hanno ritenuto conveniente apportare finanziamenti all'interno di proposte che non consentivano incrementi di cubature o modifiche alle destinazioni d'uso previste. Nonostante ciò, i Contratti di Quartiere sono riusciti a favorire la partecipazione alla definizione dei progetti e al controllo della loro

³² "Approvazione del bando di gara relativo al finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati "Contratti di quartiere"

³³ "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"

realizzazione da parte degli abitanti dei quartieri investiti dai programmi di ridefinizione dei luoghi dell'abitare.

Gli *IACP* – proprietari di un consistente patrimonio di alloggi realizzati con finanziamenti pubblici localizzati prevalentemente nelle aree periferiche – assumono all'interno delle proposte di Contratto di Quartiere un ruolo significativo. Questi enti si occupano della promozione ed attuazione di programmi integrati di recupero finanziati dalla Regione e della realizzazione di programmi di investimento delle risorse derivanti dalla dismissione del patrimonio edilizio. Altri soggetti interessati nell'ambito dei Contratti di Quartiere sono le *amministrazioni centrali*, le *Regioni*, i *Comuni*, i *privati* ed il *terzo settore* (spesso formatosi tra gli stessi residenti dei quartieri interessati). E' la Regione a gestire materialmente i Contratti di Quartiere nonostante fossero nati da un'iniziativa centrale.



Fig. 8 - Contratto di Quartiere a Sora (FR). Riquilificazione di un edificio del centro storico - ATER di Frosinone – Anno 2004
Fonte: <http://www.techdata.it/>

1.17.4. I programmi URBAN I, URBAN II e URBAN ITALIA

Negli anni Ottanta e Novanta le città europee sono state anche oggetto di processi di progressivo declino economico e sociale che hanno interessato alcune loro parti, i cosiddetti “*quartieri in crisi*”.

Il *PIC Urban*, avviato dall'Unione Europea nel 1994 (Com 94/C 180/02³⁴), è un programma di iniziativa comunitaria che interviene in questi ambiti, quartieri in cui si registrano la compresenza e la sovrapposizione di diverse forme di disagio sociale tra loro strettamente correlate: alti tassi di

³⁴ “Decisione 94/C 180/02, 15 giugno 1994, avviso a Stati membri "linee guida per programmi operativi che gli Stati membri sono invitati a stabilire nell'ambito di un'Iniziativa Comunitaria riguardante le aree urbane”

disoccupazione, degrado edilizio e ambientale, carenza di attrezzature e servizi pubblici, criminalità, disagio minorile, ecc. I Programmi Urban pongono infatti una particolare attenzione agli elementi di ricomposizione locale delle politiche, sia sul versante economico e sociale che su quello fisico ed ambientale.

Per quanto riguarda il *PIC URBAN ITALIA I (programmazione 1994-1999)*, sono stati interessati i quartieri di 16 città. Tra le categorie in cui sono stati raggruppati gli ambiti di intervento di questi programmi ci sono anche le aree marginali - periferiche con rilevante presenza di insediamenti abusivi o di insediamenti di edilizia residenziale pubblica. Solo 4 città (Roma, Foggia, Cagliari e Reggio Calabria) hanno assunto come ambito di applicazione questa categoria.

Per l'attuazione del PIC Urban la Commissione ha stanziato nel periodo 1994-1999 un *finanziamento* proveniente sia dal Fondo europeo di sviluppo regionale sia dal Fondo sociale europeo³⁵ per l'intero programma comunitario, a cui si aggiungono finanziamenti pubblici nazionali e locali e finanziamenti privati. Le iniziative ammesse al finanziamento riguardavano città e aree urbane con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

Il coordinamento generale è stato svolto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti mentre la definizione delle proposte programmatiche e l'attuazione dei progetti è stata di competenza dei singoli Comuni.

Con il *PIC URBAN ITALIA II (programmazione 2000-2006)* l'Unione Europea intendeva improntare a maggiore efficienza i progetti, proponendo nuove regole per superare le difficoltà incontrate nel primo programma e per metterne a frutto gli apprendimenti.

Le iniziative ammesse al finanziamento (questa volta solo attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale) riguardavano anche città di dimensione medio-piccole: per l'Italia Comuni capoluogo di provincia e con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti e ai 20.000 abitanti se compresi nel territorio provinciale delle città metropolitane.

Tra le novità introdotte occorre ricordare che il Ministero non è più gestore in fase attuativa, in quanto ogni Comune è responsabile di fronte alla Commissione del suo programma e delle sue risorse.

Considerando poi il *Programma URBAN ITALIA 2001*, per dare continuità al programma comunitario URBAN, per premiare l'elevata partecipazione al bando e per non vanificare lo sforzo

³⁵ La programmazione relativa ai Fondi a finalità strutturale (cd. Fondi strutturali) serve a perseguire lo scopo di ridurre il divario *lato sensu* economico delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite, ivi comprese quelle rurali.

sostenuto dai Comuni nella predisposizione dei programmi URBAN II, il Governo italiano ha ritenuto di finanziare ulteriori 20 programmi inseriti nella graduatoria generale URBAN. Le risorse sono state stanziare con la legge n. 388/2000³⁶ (finanziaria 2001).

1.17.5. I PRUSST

I *PRUSST* (Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del territorio) sono stati varati con il decreto del Ministero dei LL.PP. del 1998³⁷ e ampliano notevolmente l'ambito di intervento sia in senso territoriale che in riferimento ai soggetti coinvolti nella progettazione.

Sono stati promossi con l'obiettivo di realizzare interventi orientati all'*ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture*, all'ampliamento e alla riqualificazione *del tessuto economico - produttivo - occupazionale*, al *recupero e alla riqualificazione dell'ambiente, dei tessuti urbani e sociali* degli ambiti territoriali interessati.

Essi non sono dotati di risorse proprie se non per la progettazione degli interventi; il resto della provvista economica essi lo devono reperire individuando risorse private (almeno il 30% del totale) e soprattutto risorse pubbliche.

Tra i PRUSST ammessi alla graduatoria è presente quello relativo al Comune di Sora, in provincia di Frosinone.

1.17.6. La società di trasformazione urbana

Le *società di trasformazione urbana (STU)*, istituite dall'art. 17, co. 59, della legge n.127/1997³⁸ "Bassanini-bis", sono società per azioni miste, pubblico/privato con la funzione di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. Si tratta di uno strumento agile che il legislatore ha fornito agli enti locali per operare nelle aree urbane consolidate con il coinvolgimento di risorse economiche e professionalità private. La società opera con il suo patrimonio, costituito da risorse sia pubbliche che private.

Le *aree soggette a trasformazione* sono quelle caratterizzate da forte degrado urbanistico o da caratteristiche funzionali inadeguate, per le quali si rende necessaria una radicale trasformazione. Le

³⁶ "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)"

³⁷ "Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati «Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio»".

³⁸ "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"

aree particolarmente idonee per interventi di trasformazione da attuare con il ricorso alle STU sono quelle connotate da diverse tipologie insediative, tra cui le principali sono quelle comprese tra il centro storico e l'espansione postbellica, nonché gli ambiti di edilizia intensiva tipici del dopoguerra. La prima tipologia comprende in genere gli insediamenti costruiti nei primi decenni del Novecento, nei quali a una qualità edilizia complessivamente buona corrisponde la dismissione o sottoutilizzazione delle funzioni produttive e di servizio, dovuta al sorgere di nuove esigenze funzionali. La seconda tipologia è caratterizzata, invece, da una scarsa qualità edilizia degli insediamenti, cui si aggiunge la mancanza, o quanto meno l'inadeguata presenza, di attrezzature e servizi. Ugualmente suscettibili di interventi di trasformazione sono i *quartieri di edilizia residenziale pubblica*, nei quali però la disponibilità di spazi pubblici rende agevoli gli interventi diretti a migliorare le condizioni urbanistiche senza che si debbano necessariamente effettuare interventi di ristrutturazione urbanistica.

1.17.7. Differenze e tratti comuni tra i vari strumenti compresi all'interno dei programmi complessi

Per riassumere i caratteri principali dei diversi strumenti urbanistici inseriti nella categoria più generale dei Programmi complessi, si può dire che i Programmi integrati di intervento si riferiscono soprattutto alla riqualificazione fisica, in particolare urbanistica, edilizia e ambientale e inizialmente usavano principalmente i fondi ex-Gescal. I Programmi di recupero urbano invece si occupano della riqualificazione fisica ma solo dell'ambito di edilizia residenziale pubblica e dei suoi spazi limitrofi, utilizzando anch'essi inizialmente i finanziamenti ex-Gescal. Anche i Programmi di riqualificazione urbana comprendono interventi di recupero fisico di ambiti urbani mentre i finanziamenti utilizzati, oltre ai fondi Gescal, sono utilizzati altri fondi provenienti dal bilancio dello Stato e fondi regionali. Per quanto riguarda i Contratti di Quartiere, una novità che è stata introdotta è il dialogo tra le amministrazioni comunali e la popolazione dei quartieri; con questi strumenti vengono coinvolte anche le periferie urbane e gli interventi non sono solo fisici ma anche sociali; Anche i Programmi Urban si occupano di interventi sociali e si applicano ad aree marginali e periferiche, ma la novità riguarda soprattutto la disponibilità maggiore di finanziamenti comunitari e cioè i fondi FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e FSE (Fondo Sociale Europeo). Poi ci sono le Società di trasformazione urbana che riguardano soprattutto le aree urbane consolidate. Infine il PRUSST amplia sia l'ambito territoriale in cui sono applicati gli interventi che i soggetti coinvolti. L'altra novità di quest'ultimo strumento è che si occupa anche della riqualificazione economica, produttiva e occupazionale.

Il tratto comune dei diversi strumenti analizzati è l'integrazione di tipologie di intervento, soggetti e risorse diverse.

1.18. *L'Housing sociale*

Prima di dare una definizione di *Housing Sociale* bisogna dire che questa nuova politica abitativa nasce in Europa prima che in Italia, con la caratteristica di essere un sistema integrato dell'offerta di alloggi in affitto con il coinvolgimento di diversi operatori pubblici e privati. La maggior parte di interventi di questo genere e meglio riusciti è tipica di alcuni Paesi europei come l'Olanda, il Belgio e la Gran Bretagna.

Il Cecodhas, Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa, a Salonicco nel 2006 ha definito il *Social Housing* come "housing for households whose needs are not met by the open market and where there are rules for allocating housing to benefiting households" (Cecodhas, 2007).

Il governo italiano ha recepito le direttive europee e ha fornito la definizione nazionale attraverso il D.M. 21 Aprile 1998 identificando l' "alloggio sociale" come quell'alloggio che ha carattere di interesse generale nella salvaguardia della coesione sociale, finalizzato a ridurre il disagio abitativo delle persone che si trovano in condizioni svantaggiate e che non riescono ad accedere alla locazione degli alloggi a libero mercato. Viene specificato che gli attori che agiscono nell'edilizia residenziale sociale sono sia operatori pubblici che privati che dovrebbero privilegiare l'offerta di alloggi in locazione. Per di più si dice che l' "alloggio sociale", poiché servizio di interesse economico generale, è uno standard urbanistico aggiuntivo da assicurare attraverso la cessione gratuita di aree o di alloggi, con le modalità stabilite dalle leggi regionali; di questo parlerò anche in seguito in modo più dettagliato con la legge finanziaria del 2008.

Per *Housing Sociale* si intende un insieme di alloggi e di servizi, di azioni e di strumenti, finalizzati a rispondere al disagio abitativo ma anche a favorire relazioni umane ricche e significative, rivolti a tutti coloro che, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata, non riescono a soddisfare sul mercato il loro bisogno (Anna Delera, 2009). Con parole diverse gli interventi di Housing Sociale si rivolgono a quelle persone che hanno un reddito moderato, ma comunque di entità tale da essere escluse dalle graduatorie dell'edilizia residenziale pubblica. Si tratta comunque di un'*utenza solvibile*, in grado cioè di pagare regolarmente il canone di affitto fissato garantendo al proprietario degli alloggi un rientro degli investimenti del proprio capitale per la gestione e manutenzione degli stessi alloggi. Possono comunque essere considerate situazioni di maggior disagio abitativo vissute da persone particolarmente deboli come gli anziani

soli, i diversamente abili, le madri sole e gli immigrati. Per *Housing Sociale* si intende anche la promozione di strutture che favoriscano l'incontro tra la domanda e l'offerta di alloggi, o ancora l'offerta di servizi di "garanzia" per facilitare i rapporti di locazione di coloro che si trovano in difficoltà per problemi familiari o di sfratto (Anna Delera, 2009).

Se è ormai risaputo che l'*Housing Sociale* è nato prima negli altri Paesi europei e poi in Italia, si deve invece precisare il motivo del perché questa nuova politica è nata in Italia. Nel nostro territorio nazionale a partire dagli anni Novanta si pensava che il problema della casa potesse essere eliminato soltanto offrendo un'elevata percentuale di case in proprietà. Così ci si mise in moto per realizzare più case in proprietà possibili. Da ciò ne derivò però la formazione di una condizione di estrema povertà per tutti coloro che non riuscirono o non vollero acquistare una casa. Come se non bastasse, l'aumento del costo degli affitti rispetto ai guadagni ha creato difficoltà nella formazione di nuove famiglie, barriere alla mobilità di studenti universitari e giovani in cerca di lavoro, problemi di accesso ad un alloggio per quei migranti indispensabili all'Italia per innalzare uno dei tassi di natalità più bassi al mondo. Accanto al bisogno di una casa si affianca la problematica della necessità dei servizi. L'*Housing Sociale* diventa così non solo uno strumento per rispondere al bisogno della casa ad un canone calmierato, ma anche a soluzioni abitative che possano favorire la coesione sociale e lo sviluppo economico. In sostanza le iniziative dell'*Housing Sociale* si rivolgono a coloro che hanno *bisogni abitativi di carattere temporaneo* (lavoratori in trasferta, studenti, immigrati che vorrebbero tornare nel loro Paese di origine, famiglie con un reddito medio-basso che non vogliono accedere all'abitazione in proprietà, a coloro che non possono accedere al credito per acquistare una casa come i lavoratori temporanei e gli immigrati). "... The ritual recourse to listing the weak categories that should be the main victims of housing problems – the old (living alone), immigrants, the young (couples), single-parent families, the various forms of new poverty, etc... We have seen an example of listing... The same thing happens with the regions" (A. Tosi, 2009).

Sul tema dei *canali finanziari* il Fondo comune d'investimento immobiliare si è rivelato uno strumento efficace per supportare gli interventi di *Housing Sociale*, in quanto si caratterizza per essere sottoposto al controllo della Banca d'Italia e perché vengono rafforzate le finalità di interesse pubblico e sociale delle iniziative.

In Europa coloro che agiscono concretamente nei progetti di *Housing Sociale* sono organizzazioni private, non profit (come le fondazioni e le cooperative sociali), oppure *limited profit*, in grado di operare in modo autonomo ma in coerenza con le politiche abitative pubbliche. Gli introiti di queste organizzazioni privati vanno sia ai soci che al miglioramento dell'attività, al rafforzamento del patrimonio, ecc.

Gli interventi sono rivolti ad una domanda di disponibilità (uso) della casa e non di accesso alla proprietà, espressa da famiglie e giovani coppie, singoli (come anziani e lavoratori temporanei e/o atipici, ecc.) che scelgono di non divenire necessariamente proprietari dell'alloggio e/o hanno un reddito troppo alto per accedere all'edilizia pubblica ma troppo basso per far fronte ai canoni di affitto di mercato (o per acquistare un alloggio). Infatti i cambiamenti delle caratteristiche del contesto sociale e le tendenze delle politiche abitative in Italia si dirigono verso la formazione di un nuovo *Welfare* per la casa non più soltanto rivolto al ceto sociale più bisognoso. L'offerta abitativa è rivolta prevalentemente al ceto medio, dando l'opportunità ai privati di beneficiare di aiuti e agevolazioni pubbliche all'interno dell'*housing sociale* (la traduzione letterale è alloggio sociale), indebolendo così la tradizionale offerta di edilizia residenziale pubblica. Certo è che un forte contributo alla promozione di progetti di *Housing Sociale* deve arrivare anche dalle Fondazioni di origine bancaria, soggetti privati, non-profit, autonomi per quanto riguarda la gestione rispetto alle banche di riferimento e svolgono attività sociali e di promozione dello sviluppo economico delle grandi comunità.

Possiamo dunque dire che l'*Housing Sociale* è una politica rivolta a quelle persone che non vogliono o non possono accedere all'acquisto di un'abitazione al libero mercato e a quelle persone che hanno un reddito moderato che supera la soglia del reddito massimo per accedere ad un alloggio di edilizia residenziale pubblica ma che è comunque basso per accedere al libero mercato. L'*Housing Sociale* assegna, attraverso il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, gli alloggi solamente in *locazione* in quanto si rivolge a coloro che hanno *bisogno di un alloggio temporaneo* (studenti fuori sede per un periodo di tempo, lavoratori che si spostano da una città ad un'altra, nuovi immigrati, coppie giovani con difficoltà iniziali, ecc).

1.18.1. Workshop Urban Promo 2012 a Torino sull'*Housing Sociale*

Interessante è stato assistere al workshop nazionale UrbanPromo 2012 tenutosi a Torino, nel Circolo dei Lettori, l'11 e il 12 Ottobre e riguardante principalmente il tema sempre più attuale in Italia e di tradizione più lunga nel resto dell'Europa dell'*Housing Sociale*, che ha assunto diverse connotazioni nei specifici Stati europei. Si tratta della seconda edizione di Urbanpromo *Social Housing*, dopo la prima edizione del 2004. Un workshop che non solo ha trattato il tema dell'*Housing Sociale* nel contesto europeo ed italiano, ma che ha focalizzato la sua attenzione su sperimentazioni grandiosamente riuscite nelle città del nord Italia, tra cui la città di Torino.

La politica dell' "*Housing sociale*", appartenente all'edilizia di taglio sociale e comprendente forme abitative di seconda e terza generazione, si rivolge a coloro che, per differenti motivi, si trovano in temporanea difficoltà abitativa. Queste persone sono considerate "nuovi poveri" che si trovano improvvisamente senza un lavoro e senza nemmeno le risorse necessarie immediate per continuare a pagarsi la casa a prezzi di mercato. Parliamo in particolare di lavoratori dipendenti di aziende in crisi, coniugi separati con difficoltà nel sostenere i costi di una nuova abitazione, giovani con impieghi precari che aspirano a una vita indipendente, studenti, anziani, giovani e "city users" (lavoratori e studenti fuori sede che abitano temporaneamente in una città diversa da quella di origine) che hanno bisogno di una casa "a tempo determinato".

Nell'edizione dell'Urbanpromo, Mario Breglia, Presidente degli Scenari Immobiliari, si sente il dovere di dare una definizione di *Housing Sociale*, partendo dal fatto che nella letteratura non esiste un'omogeneità di definizioni del *Social Housing* - anche a livello europeo - e di risposte alla stessa tematica. La definizione che egli ritiene più opportuna è quella data dal Comitato europeo, sottolineando l'importanza delle parole "alloggi adeguati" e "criteri certi di assegnazione". Infatti è difficile trovare nella tematica dell'*Housing Sociale* la specificazione dei criteri di assegnazione degli alloggi che ben troviamo invece nella tematica specifica dell'edilizia residenziale pubblica e che avviene con la pubblicazione dei bandi e della successiva graduatoria degli assegnatari. L'*Housing Sociale*, secondo il Comitato europeo, comprende quell'insieme di attività finalizzate a dare alloggi a particolari soggetti che non riescono ad accedere al libero mercato e al credito da parte degli istituti bancari. Il mercato immobiliare privato oggi può essere definito un mercato per ricchi da cui si espelle continuamente un'ampia fetta di popolazione.

Non si deve pensare che solo in Italia ci siano scarse risorse per intervenire nel settore abitativo. Di fronte a questa enorme carenza di risorse finanziarie, un'alternativa possibile per intervenire in modo efficace nel settore pubblico delle abitazioni è quello di razionalizzare le risorse e di indirizzarle verso strategie di investimento non per nuove costruzioni di alloggi ma per il *recupero*, la *manutenzione*, ecc del *patrimonio disponibile esistente*. Anche il presidente di Federcasa è d'accordo con la tendenza di mettere le mani sulle case invendute anziché realizzare nuove abitazioni. C'è poi Luciano Caffini, presidente Legacoop abitanti, il quale sostiene che in base alle risorse, alle competenze degli attori e alla capacità organizzativa si deve agire con interventi mirati.

Ponendosi dal punto di vista dei potenziali destinatari degli alloggi sociali, Linda Laura Sabbadini, direttore del Dipartimento per le statistiche sociali e ambientali di Istat, presenta alcuni dati allarmanti. Il reddito disponibile familiare in termini nominali ha cominciato a diminuire dalla seconda metà del 2008. Possono essere registrate disuguaglianze dei redditi tra le Regioni del Nord e del Sud Italia. Il 5,7% delle famiglie sono assolutamente povere, non possono cioè accedere a beni

e servizi essenziali per avere una vita dignitosa. Tra il 2007 e il 2008 è aumentata la povertà assoluta ed è peggiorata la sua intensità (intesa come gravità); in particolare è lievitata la povertà tra famiglie con lavoratori in proprio, con persone monoreddito da lavoro, con anziani o/e minori a carico, mentre è andata via via migliorando la situazione tra gli anziani soli o in coppia. Ciò è legato anche all'andamento demografico che vede negli ultimi anni in tutta l'Europa un consistente e continuo invecchiamento della popolazione. Questo quadro complessivo mi porta a sottolineare l'importanza che le iniziative dell'*Housing Sociale* possono ricoprire in questo momento storico caratterizzato da una frammentazione e diversificazione di condizioni sociali delle persone, andando ad aggiungersi alla più consolidata edilizia residenziale pubblica che si rivolge ad altre categorie sociali che vivono in condizioni socio-economiche ancora più scarse. Sabbadini continua a descrivere la situazione familiare in questo lungo periodo di crisi, dicendo che la stessa crisi economica ha colpito in larga maggioranza le famiglie che già si trovavano in condizioni di povertà e deprivazione e coloro che sono stati più colpiti sono i giovani e i capofamiglia; questi ultimi però hanno fatto ricorso alla Cassa Integrazione che ha permesso alla crisi di avere un impatto meno negativo sulle famiglie e questo perché non si sono annullati i redditi dei capofamiglia ma sono diminuiti i redditi secondari, percepiti cioè dagli altri componenti del nucleo familiare. La disoccupazione continua a crescere in particolare tra i giovani e fin dal primo periodo della crisi attuale colpisce soprattutto il genere femminile. In questo quadro drammatico della situazione attuale delle famiglie si inserisce anche il discorso di Luca Dondi dall'Orologio responsabile del settore immobiliare di Nomisma. Inizia con il dire che il canone di locazione incide del 40% sul reddito, e in base ad una soglia di reddito pari a 20183 euro, esistono in Italia molte famiglie in affitto sotto la soglia. Di queste famiglie, l'86,1% vivono nelle aree metropolitane. Dondi a mio parere dice una cosa molto importante circa la definizione dei canoni di locazione degli alloggi sociali: non è corretto infatti stabilire i canoni di locazione in base all'area geografica ma bisogna definirli in base alle singole capacità dei potenziali inquilini di pagare l'affitto. Bisogna ragionare in termini di sostenibilità di pagamento del canone di locazione, perché un'area geografica in cui viene applicato un canone di locazione fisso e uguale per tutti è abitata da nuclei familiari con una condizione socio-economica diversa. Anche il presidente di Federcasa, Isacchini, interviene a riguardo, dicendo che si dovrebbero invertire le logiche, partendo dall'utente (quanto è disposto a pagare una persona) ragionando quindi sul prezzo anziché sul costo.

Breglia è convinto che, pur nella consapevolezza di non poter esaurire tutte le esigenze in assoluto, si deve cercare di offrire risposte plurime e altamente flessibili, cioè adatte di volta in volta alle necessità e ai problemi diversi delle persone alle quali si rivolge. Si deve riuscire a creare una *nuova cultura dell'abitare, solidale ed ecologicamente sostenibile*, sperimentando nuovi modelli di

Housing Sociale. Ci si domanda a questo punto quali siano e possano essere le proposte innovative. Certamente tali proposte debbono essere ricercate in diversi aspetti che considerano sia un approccio interdisciplinare comprendente tematiche architettoniche, urbanistiche, sociali ed economico – finanziarie, sia un lavoro di rete, che nel workshop di Torino qualcuno ha definito un “networking”, con altri soggetti pubblici e privati del territorio, compresa la comunità locale che deve essere coinvolta nei nuovi processi sociali innescati. Soltanto con tali proposte innovative si è in grado di ottenere i risultati migliori. E’ la rete che più conta e le relazioni tra diversi attori e varie modalità di gestione.

Alcuni relatori dell’edizione Urbanpromo di Torino hanno inoltre vantato gli ultimi progetti e sperimentazioni che hanno visto come protagonista il capoluogo piemontese. Il *progetto di Ivrea 24* è infatti uno dei più significativi esempi di *Housing Sociale* temporaneo in Italia che ha appena festeggiato il primo anno di attività. Il grande edificio-albergo sociale di via Ivrea 24 a Torino rappresenta un tassello importante nel progetto di riqualificazione urbana e sociale del quartiere Pietra Alta, alla Falchera, e si caratterizza come un modello innovativo per l’attenzione al rispetto dell’ambiente e alla sostenibilità. Il complesso offre 122 unità residenziali, 58 camere ad uso hotel, servizi sanitari, di promozione sociale, spazi commerciali. Nel giro di un anno 6300 persone sono state ospitate dalla struttura, tra residenze e hotel. Un altro progetto dello stesso calibro di quello appena descritto è il progetto che ha interessato Porta Palazzo sempre a Torino.

Viene poi descritto in maniera dettagliata il progetto di *Social Housing* realizzato nel Comune di Fossano, in provincia di Cuneo, realizzato da Dega. In questo progetto si è cercato di applicare i criteri del *Manifesto del Social Housing*. Vengono utilizzati fondi regionali e comunali. L’intervento include 50 unità per le giovani coppie, 13 unità di edilizia residenziale pubblica destinata soprattutto agli anziani e 32 unità di edilizia libera di mercato. In termini percentuali si ha un 36% destinato al *Social Housing*, un 9% destinato all’edilizia residenziale pubblica, un 28% destinato all’edilizia libera, un 7% di servizi alla comunità e infine un 20% di servizi urbani. E’ interessante sapere anche l’area in cui sono stati realizzati gli interventi, che è quella del tessuto consolidato in cui erano localizzati fabbricati che avevano perso le loro attività originarie. Si è andato dunque ad agire sull’esistente, in aree già urbanizzate e che non richiedevano spese ulteriori per le opere di urbanizzazione. Questo è un concetto su cui hanno posto la loro attenzione molti dei relatori presenti andando quindi contro un modo di costruire diverso da quello del Piano Fanfani in cui le aree che più si privilegiavano erano quelle periferiche, carenti di opere di urbanizzazione sia primarie che secondarie (servizi ed attrezzature collettive) e che quindi richiedevano un’ingente spesa non più sostenibile nel periodo che stiamo vivendo e che vede la quasi assenza di fondi

pubblici. L'implementazione degli interventi si basa anche sul coinvolgimento della comunità locale.

All'inizio del workshop si è esordito mettendo sul tavolo numeri e percentuali riguardanti il regime in affitto e in proprietà tipico dell'Unione europea. E' lo stesso Mario Breglia a ribadire che all'inizio del 2012 nell'Unione europea si contavano circa 224 milioni di alloggi, di cui il 13% racchiudevano gli alloggi in regime di affitto sociale. 33,6 milioni è invece il numero di alloggi di *Social Housing* nell'Unione europea. Entrando nello specifico dei singoli Paesi europei si può subito notare il forte divario che esiste tra Paesi come la Danimarca e la Germania con un patrimonio di alloggi rivolti all'affitto sociale del 20% in media, per non parlare dell'Olanda (35%) e della Polonia (26%), ed altri Paesi europei come l'Italia, Lussemburgo e Belgio che disponevano di un patrimonio di alloggi per l'affitto sociale che varia tra l'1% e il 5%. La politica per il *Social Housing* esiste infatti già da molti decenni negli altri Paesi europei mentre è recentissima nel nostro territorio italiano. Dopo questa prima introduzione sul quadro europeo, Mario Breglia ci tiene a precisare che quando si parla di *Welfare* bisogna sapere che non ci si riferisce solo alla sanità e alla previdenza ma anche al settore abitativo.

Riducendo il campo d'analisi dall'Europa all'Italia si deve ricordare la fase di crescita tra gli anni '60 - '75 non solo quantitativa ma anche qualitativa. E' anche questo il periodo in cui inizia ad uscire di scena lo Stato per quanto riguarda il settore abitativo con un parallelo aumento delle cooperative. In questa fase attuale che stiamo vivendo l'intervento pubblico si fa sempre più scarso in termini percentuali e gli investimenti pubblici si attestano attorno all'1% o poco meno. Il cambiamento di rotta ormai in atto da diverso tempo, e in particolare dal 1998, anno coincidente con la cessazione delle cosiddette trattenute ex Gescal (unico e residuale finanziamento per l'ERP derivante dalle trattenute sul reddito e sul costo delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti), ha determinato nei fatti che dal bilancio statale è scomparso ogni tipo di finanziamento per l'ERP e che alla povertà e al bisogno di casa sempre più diffuso viene data una risposta con simbolici trasferimenti di denaro pubblico alle famiglie nel segmento dell'edilizia privata (istituzione del Fondo Sostegno Affitto). Anche Sergio Urbani, codirettore generale CDPi Sgr, lascia aperta la cupa domanda "Ripartirà un'opportunità simile a quella della Gescal per avere abbastanza investimenti pubblici per questo settore?". Senza ombra di dubbio se c'è il *Social Housing* ci deve essere anche il pubblico e gli interventi che devono essere attuati non dovrebbero essere rivolti esclusivamente alla casa e al quartiere ma anche e soprattutto al sociale. Le tematiche essenziali a cui puntare diventano così l'inclusione e la coesione sociale, le relazioni sociali e con i servizi, ecc.

L'urbanista assume un ruolo fondamentale all'interno della politica dell'*Housing Sociale*. All'inizio del tavolo di lavoro dal titolo "Outlook sul *Social Housing*" si pone l'attenzione sulla

necessità di creare normative e provvedimenti urbanistici che consentano di uscire dalla logica delle cosiddette “buone pratiche” per entrare in quella delle “buone politiche”. Diventa sempre più necessario inserire l’abitare sociale nella pianificazione territoriale.

Con l’intervento di Edoardo Reviglio, responsabile dell’Ufficio Ricerca e Studi di Cassa Depositi e Prestiti, si è entrato nel merito delle migliori tipologie di risorse finanziarie da utilizzare. Il Fondo del *Social Housing* è un *fondo di lungo periodo*, trentennale, come quelli che riguardano i settori infrastrutturale, tecnologico, ambientale, ecc. Questo fondo rientra nella famiglia più ampia della finanza di progetto, che a me piace definire con il termine inglese *Project financing*. Vorrei precisare che lo strumento del *Project Financing* è sempre più utile in un periodo in cui i fondi pubblici continuano a diminuire e a volatilizzarsi confermando una tendenza che ha preso piede da ormai qualche decennio. Questo strumento infatti permette il coinvolgimento prezioso non solo degli investimenti privati ma anche delle loro capacità professionali private. A questo proposito vorrei riportare le parole di Giordana Ferri, responsabile dell’area progettazione e sviluppo FHS (*Fondazione Housing Sociale*), che parla di responsabilizzazione dell’inquilino. Il privato realizza gli interventi con il proprio capitale per poi gestirlo al fine di avere i rientri economici che ripagano gli investimenti iniziali. Tornando a quanto detto da Reviglio, la finanza di progetto sta attraversando in tutta l’Europa una forte crisi. Alle banche conviene concedere investimenti a breve termine anziché a lungo termine. Il sistema europeo è banca - centrico e di conseguenza se le banche non investono a lungo periodo l’economia e la finanza di progetto soffrono. Si capisce da queste poche frasi come il fondo a lungo termine diventi per Reviglio il miglior modo per trattare le risorse finanziarie nel settore dell’edilizia sociale. La Cassa Depositi e Prestiti ha voluto infatti intraprendere la strada di una concessione di fondi a lungo periodo. Per le banche che si accingono a concedere fondi a lungo termine è più costoso il primo periodo dei trent’anni. Ma non solo l’intervento di questi investitori è prioritario: servono altri investitori, come le associazioni e i fondi pensione. Le fondazioni bancarie possono inoltre affiancarsi alle banche sia grandi che piccole. La sfida che la Cassa Depositi e Prestiti si è preposta di affrontare è stata quella di spingere l’Unione europea ad introdurre maggiori investimenti di lungo periodo nel *Social Housing*, e sembra che ci si stia riuscendo. Per realizzare un forte fondo di *Social Housing* – conclude Reviglio – c’è bisogno dell’insieme di incentivi fiscali e dell’assenza di speculazione con i rendimenti degli investimenti. In parole diverse chi investe nel *Social Housing* non dovrebbe agire con un’ottica di mercato e di puro guadagno o profitto ma dovrebbe avere sempre in mente l’interesse della comunità e del destinatario.

Il Presidente di Federcasa, Emidio Ettore Isacchini, lamenta la mancanza di un ruolo prioritario delle ATER italiane, dicendo che esse si occupano solo della gestione degli alloggi e di pagare le

tasse (IMU, IRA, tassa di registro, ecc.), mentre le amministrazioni comunali si occupano della gestione dell'ingresso agli alloggi dei nuovi conduttori. Le amministrazioni comunali dovrebbero inoltre collaborare direttamente con le ATER in quanto se la domanda dei richiedenti di un alloggio non può essere soddisfatta dalle Aziende, queste persone "escluse" andrebbero a finire nei Servizi Sociali delle stesse amministrazioni comunali. Si capisce dunque che è indispensabile che la frammentazione di ruoli dei diversi soggetti che operano nel settore dell'alloggio sociale debba essere superata cercando almeno di favorire la partecipazione continua di tutti questi soggetti, come ad esempio fondazioni, cooperative, privato, terzo settore, ecc. Aggiungerei dicendo che non si può lavorare svolgendo i propri compiti assegnati, non interessandosi della qualità e la tempistica di quelli svolti da altri soggetti soprattutto quando si ha a che fare con un tema fondamentale come quello della casa. Un compito di un soggetto mal riuscito potrebbe infatti rendere inutile il compito svolto bene da un altro soggetto che ha lo stesso obiettivo di garantire un alloggio a tutti.

Luciano Caffini aggiunge a questo tema spinoso l'importanza della riflessione sull'IMU, sostenendo che i Comuni dovrebbero diminuire l'importo dell'IMU per rendere fattibili gli interventi di edilizia abitativa non di libero mercato poiché l'IMU viene pagato dai proprietari degli alloggi sociali.

Le ATER aiutano chi non riesce a pagare il canone di locazione erogando i Fondi di solidarietà, mentre per la riduzione delle bollette è importante il risparmio energetico, ad esempio con la realizzazione di alloggi in classe A o a costo zero. Isacchini anticipa che nel breve periodo dovrebbe essere stabilita almeno la classe energetica B degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Restringendo l'analisi alla sola categoria sociale degli studenti, Giorgio Gallesio, vicepresidente ANCE, menziona alcuni dati statistici: esiste una domanda di 600.000 posti letto di residenze per studenti universitari in Italia a cui non si ha ancora risposto. Di questi 600.000, 60.000 sono studenti stranieri. Per Gallesio è indispensabile non solo la presenza di residenze sociali ma anche l'assistenza pubblica e la riqualificazione del sistema scolastico. Guardando al futuro si pensa a come poter far fronte alla carenza di risorse e cercare di rimettere al centro questi specifici utenti. Innanzitutto si cercano risorse nei diritti edificatori, i promotori immobiliari dovrebbero poi mettere in pratica le loro idee, realizzarle e gestirle e, infine, dal punto di vista fiscale queste categorie sociali dovrebbero essere trattate come vengono attualmente trattate le infrastrutture. A queste prospettive future il presidente dell'INU, Federico Oliva, ne aggiunge altre di carattere urbanistico e cioè l'utilizzo della compensazione e della perequazione, delle quote della rendita fondiaria per poter finanziare la città pubblica nella quale rientra anche l'edilizia sociale e degli oneri di urbanizzazione per provvedere alle spese dei Comuni.

Le politiche che dovrebbero essere implementate devono essere diversificate e coinvolgere non solo i privati investitori, tra cui la Cassa Depositi e Prestiti, ma anche altri privati. Uno dei principi da utilizzare nelle politiche abitative è quello della sussidiarietà, coinvolgendo più attori possibili che possono svolgere anche ruoli e compiti che altri non riescono a svolgere.

Uno dei problemi che interessano un po' tutte le città italiane e di cui si è accennato durante il workshop torinese è quello relativo agli *sfratti per morosità*. A Milano nel 2011 si è registrato un numero di 1115 sfratti, classificandosi quarta tra le città con il maggior numero di sfratti eseguiti, dopo Roma, Torino e Napoli. Questo è un problema che ha colpito fortemente, e continua a farlo, la provincia di Frosinone, anche se gli sfratti eseguiti in questi mesi sono stati in tutto soltanto 20, tra cui 10 solo nella città di Cassino.

Si è ribadita l'importanza di seguire strade innovative e sperimentali come quella seguita dalla città di Torino che in campo urbanistico ha introdotto delle *premierità* per gli interventi di edilizia sociale.

Un altro problema trattato durante i due giorni dell'Urbanpromo è quello riguardante il fatto che gli insufficienti alloggi sociali esistenti vengono assegnati non solo alle classi sociali meno abbienti, ma anche al *ceto medio*.

I problemi sono però molti più di questi, come quello della mancanza di una rotazione dell'inquilinato, nel senso che molti nuclei familiari assegnatari di un alloggio sociale continuano ad abitarli anche quando il loro reddito aumenta a tal punto da superare la soglia di reddito stabilito per l'assegnazione di un alloggio sociale. Questo impedisce che molte persone che per il loro reddito dovrebbero accedere ad un alloggio sociale non possono averlo per la carenza di alloggi. La soluzione a questa problematica è quella di un iniziale accompagnamento sociale seguito dalla mobilità dei nuclei familiari da un alloggio sociale ad un possibile inserimento nel libero mercato. Vi sono poi le agenzie della casa che permettono di ridurre le insolvenze e permettono all'inquilino il pagamento di un canone calmierato. Bisogna in questi casi lavorare anche sulle abitazioni temporanee. Le persone inoltre non stanno ad aspettare le amministrazioni affinché provvedano a dargli un alloggio sociale e quindi si organizzano da soli creando una condizione di sovraffollamento dell'alloggio. Per ridurre i costi di un alloggio sociale una soluzione potrebbe essere il cosiddetto *cohousing*.

1.19. Il “Piano Casa del 2009 e il “Piano nazionale di edilizia abitativa” in Italia

Il *Piano Casa* (6 marzo 2009) offre la possibilità al singolo cittadino di ampliare e/o ricostruire la propria abitazione. E’ dunque un programma che non si rivolge alle politiche abitative sociali ma si rivolge al singolo alloggio privato. L’obiettivo di questo Piano è affrontare la crisi economica attraverso il rilancio dell’attività edilizia. “The *Extraordinary building plan*, announced in March 2009, involves the following: (a) the possibility for single or two household (or in any case with a volume of less than 1,000 cu. m.) residential building to be enlarged by up to a limit of twenty percent of the existing volume; (b) extraordinary demolition and rebuild for residential building up to a limit of 35% of the existing volumes in order to improve the architectural quality, the energy efficiency and environmental sustainability; (c) the introduction of simplified and rapid methods of implementing this building work” (A. Tosi, 2009). Con il Piano Casa viene dunque consentito non solo l’incremento di cubatura dei fabbricati in una percentuale che varia tra il 20% e il 35% se legata ad interventi di risparmio energetico, ma anche l’alienazione progressiva del patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente con la vendita degli alloggi ai locatari degli alloggi che, secondo il Governo italiano, aprendo un mutuo e passando da locatari a proprietari degli alloggi, aumenterebbero la loro ricchezza. Infatti, “according to official declarations, the objectives of the plan are to revive construction as a key sector of the economy, to renew a housing stock which is no longer up to modern technological and energy standards and at the same time to meet the requirements of Italian families, taking into account that 85% of Italian families live in homes that they own” (A. Tosi, 2009).

Il secondo programma nazionale è il *Piano nazionale di edilizia abitativa* approvato con il DPCM 16 luglio 2009. Esso è rivolto all’edilizia abitativa pubblica anche se favorisce maggiormente il titolo di godimento degli alloggi in proprietà. Il governo nazionale distribuisce risorse per la realizzazione di edilizia, prioritariamente ai Comuni con una domanda di alloggi sociali più alta. Altre risorse vengono destinate a società di scopo formate attraverso l’Agenzia del Demanio; la società promuove strumenti finanziari immobiliari per riutilizzare il patrimonio statale dismesso da convertire in nuovi alloggi a “canone sostenibile” da inserire sul mercato. “The *Plan for social housing* was announced ... to offer home owner or rented accommodation to the more disadvantaged groups in society” (A. Tosi, 2009). Dunque i destinatari di questo Piano sono soprattutto nuclei familiari con persone disabili, nuclei familiari a basso reddito, le giovani coppie a basso reddito, gli anziani in condizioni svantaggiate, gli studenti fuori sede, i soggetti con sfratto esecutivo, gli immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni in Italia o da almeno cinque anni nella Regione considerata, ecc. Gli alloggi sono realizzati con contributi statali fino al

30% dei costi di realizzazione, acquisizione e recupero se gli stessi alloggi sono offerti in affitto a canone sostenibile, anche trasformabile in patto di futura vendita, per una durata di venticinque anni. Il contributo statale sarà maggiore, cioè fino al 50% dei costi di realizzazione, acquisizione e recupero, se gli alloggi sono locati per una durata superiore ai venticinque anni. Si devono rispettare i criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti e si dovranno coinvolgere sia fondi pubblici che privati. Inoltre gli edifici di edilizia residenziale pubblica possono subire un incremento volumetrico. “I only want to underline for the moment three aspects that suggest the general philosophy of the plan: access to ownership, together with rented accommodation, as a tool for social involvement of housing; reference to housing needs by listing a variety of disadvantaged groups; the involvement of private sector investment, attracted by urban planning incentives and the formation of property funds, as crucial basis for the success of the plan” (A. Tosi, 2009). Con il DM 19 dicembre 2011, 116 milioni di euro sono stati destinati al Piano nazionale di edilizia abitativa per la realizzazione dei seguenti interventi: incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, promozione da parte dei privati di interventi di project financing, agevolazioni a cooperative edilizia costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale. Tra le prime tre Regioni alle quali va la maggior parte delle risorse c'è anche la Regione Lazio (11 milioni 864 mila euro), preceduta dalla Lombardia e dalla Campania.

1.20. *Le leggi finanziarie del 2008 e del 2009: l'edilizia residenziale sociale e lo standard di servizio*

Le leggi finanziarie del 2008 e del 2009 costituiscono in Italia il quarto punto di svolta, dopo l'ultimo punto di svolta rappresentato dai Programmi complessi descritti precedentemente, in quanto hanno introdotto delle novità innovative nel quadro nazionale dell'edilizia pubblica.

All'interno della *legge finanziaria del 2008*³⁹ (legge n.244/2007), ai commi 258 e 259 dell'articolo 1 si dice che gli strumenti urbanistici comunali possono definire meccanismi di trasformazione urbana che prevedano la cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare all'edilizia residenziale sociale (il cosiddetto *standard di servizio*), in relazione al fabbisogno locale e all'entità e valore della trasformazione. In questi ambiti, in aggiunta alle aree necessarie per garantire gli standard urbanistici di cui al DM 1444/1968, è possibile localizzare alloggi in locazione a canone calmierato, concordato e sociale. Però la legge non ha individuato, come per gli altri standard urbanistici (verde pubblico attrezzato,

³⁹ “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”

parcheggi, ecc.), una misura minima dello standard di edilizia sociale, prevedendone l'esistenza ma lasciando alla contrattazione pubblico-privata la sua quantificazione nei diversi ambiti. Per attuare gli interventi per la realizzazione di edilizia residenziale sociale, rinnovo edilizio e urbanistico, riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il Comune può permettere un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di trasformazione interessati.

La *legge finanziaria del 2009*⁴⁰ (legge n. 133/08) prevede all'articolo 11 l'approvazione del piano nazionale di edilizia abitativa entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge; questo piano è rivolto all'incremento del patrimonio abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati destinate prioritariamente alla prima casa per alcune categorie sociali (giovani coppie e nuclei familiari a basso reddito, studenti fuori sede, immigrati regolari a basso reddito residenti in Italia da almeno dieci anni e nella stessa regione da almeno cinque anni). Si rivolge dunque ad un'utenza diversa da quella a cui è sempre stata destinata l'edilizia residenziale pubblica in Italia. I nuovi destinatari di questo servizio non sono più generali persone con disagio abitativo ordinate in base alla gravità della loro condizione attraverso l'emanazione di bandi pubblici che regolano l'accesso all'edilizia pubblica, ma sono un vasto elenco di categorie svantaggiate nell'accesso al libero mercato in locazione. In poche parole la volontà è quella di rispondere a tutti quei soggetti esposti al rischio abitativo ma con migliori condizioni economiche, anche se di poco, rispetto a coloro che fanno domanda per ottenere un alloggio di edilizia residenziale pubblica. Una situazione critica che continua a persistere con il Piano Casa è che nonostante quest'ultimo provvedimento si rivolgesse ai "penultimi", non sono ancora stati risolti i problemi degli "ultimi". Il piano suddetto non è destinato solo alle fasce sociali più deboli ma è un *macro programma di edilizia multifunzionale nel quale c'è anche l'edilizia sociale*. Viene inoltre superata l'originaria distinzione tra categorie di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata. Sono attribuiti a soggetti privati poteri emergenti in materia di programmazione e realizzazione degli interventi costruttivi (fondi immobiliari). Infatti vi è un ridimensionamento delle potestà comunali a favore di modalità pianificatorie e attuative attribuite al *general contractor* o al *promotore* nella finanza di progetto. All'articolo 11, comma 3, lett. e) viene aggiunto il termine edilizia residenziale *anche sociale*. Per quanto riguarda gli attori in quanto operatori del Piano Casa, le modalità innovative previste dalla legge n. 133/08 sono dunque: i fondi immobiliari, il *general contractor*, i concessionari della finanza di progetto. La realizzazione, valorizzazione e gestione degli interventi possono essere dunque affidati a fondi immobiliari oppure mediante la finanza di progetto. I fondi immobiliari permettono di beneficiare di agevolazioni

⁴⁰ "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"

fiscali considerevoli (non pagano l'IVA) e di accesso ai finanziamenti a tasso molto agevolato ma comunque sono soggetti che pongono al centro la redditività delle operazioni finanziarie. Si avvalgono di capitali di fondazioni, banche, di privati e di beni immobili ceduti al fondo. Quindi i fondi immobiliari rappresentano un nuovo volano finanziario di carattere privato la cui efficacia nel tempo si misura però sia in rapporto agli obiettivi sociali da soddisfare (edilizia sociale) sia in relazione alla redditività degli investimenti. I promotori del Piano sono lo Stato, le Regioni, i Comuni, le Province autonome, la Cassa Depositi e Prestiti, gli investitori istituzionali privati come le banche, le fondazioni, le assicurazioni, gli Istituti o Aziende di edilizia residenziale pubblica, le imprese e gli organismi non profit, come il terzo settore. Lo Stato non finanzia il Piano Casa con nuove risorse ma stanziava quelle già esistenti e derivanti dal precedente Governo. Viene così abbandonato definitivamente l'intervento diretto sovvenzionato da parte dello Stato attraverso la realizzazione di un nuovo patrimonio con operazioni di *project financing* e di partenariato pubblico – privato. L'assegnazione degli alloggi infine non avviene attraverso un bando pubblico, come quello utilizzato per assegnare alloggi di edilizia residenziale pubblica, secondo cioè la gravità del bisogno e la capacità economica dei beneficiari, ma attraverso “l'incrocio virtuoso e miracolistico” fra la domanda e l'offerta abitativa.

E' dunque con le leggi finanziarie del 2008 e del 2009 che si sente parlare dell'ERS (Edilizia Residenziale Sociale); l'ERS diventa infatti uno standard cosiddetto “di servizio”, che si aggiunge agli standard urbanistici del DM n. 1444/1968, e si può distinguere dall'ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) in quanto l'ERS ha alla base il coinvolgimento di soggetti e strumenti pubblici e privati, come i fondi immobiliari e il *project financing*, e si rivolge non solo alle classi sociali più disagiate e svantaggiate come è sempre avvenuto nella storia dell'ERP, ma si rivolge anche a quell' “area grigia” costituita da persone che si trovano in una condizione economica migliore ma che comunque non permette loro di accedere alla locazione e all'acquisto di un'abitazione nel libero mercato. L'ERS ha delle differenze anche con l'*Housing Sociale* in quanto quest'ultimo è anch'esso rivolto a coloro che si trovano nella cosiddetta “area grigia” ma destina le abitazioni alla sola locazione e non alla vendita.

2. L'esperienza della Regione Lazio

Con il trasferimento alle Regioni dei poteri in materia di politiche abitative da una parte sono sorti nuovi modelli di intervento più radicati e adeguati ai bisogni locali, dall'altra si sono accentuate le differenze tra regioni ricche e regioni povere, o meglio tra regioni virtuose e non.

Con la *legge costituzionale n. 3/2001*⁴¹ le Regioni sono state equiparate allo Stato circa la titolarità della funzione legislativa; sono state potenziate le autonomie in base al principio di sussidiarietà, secondo cui i livelli istituzionali più alti svolgono compiti che i livelli più vicini al cittadino non riescono a svolgere; i Comuni svolgono una funzione amministrativa insieme ad altri enti locali, mentre le Regioni svolgono funzioni di programmazione e coordinamento; viene introdotto il "regionalismo differenziato" secondo cui le Regioni ordinarie più intraprendenti possono ampliare la sfera delle proprie competenze.

2.1. La legge laziale in attuazione dell'art. 16 della legge 179/1992

In questo contesto, le Regioni hanno dimostrato una notevole capacità di dare vita a veri e propri <<laboratori legislativi>>, sviluppando ciascuna, dal proprio punto di vista, regole e indicazioni.

Alcune leggi urbanistiche richiamano i programmi integrati nel contesto dei loro articolati.

L'attuale legge urbanistica della Regione Lazio è la *legge n. 38 del 22/12/1999* "Norme sul governo del territorio", mentre la legge laziale in attuazione dell'art. 16 della L.179/1992 è la *legge n. 22 del 26/6/1997* "Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione".

La *legge 22/1997* ha ampliato il suo ambito di applicabilità anche ai Programmi di recupero urbano di cui all'art. 11 della legge 493/1993. La Regione Lazio punta sulla riconsegna di un'*identità urbanistica* ai nuclei di urbanizzazione rada e diffusa, privi di servizi e di elementi strutturali, nonché all'eliminazione dei fenomeni di congestione.

Nei provvedimenti *ex novo*, come quello della Regione Lazio, si passa inoltre dai termini <<pianificazione comunale e urbanistica>> e <<trasformazione del territorio>> ai termini di <<tutela e uso del territorio>> e di <<governo del territorio>>.

⁴¹ "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"

<p>Lazio: legge n. 22 del 26/6/1997 “Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione”</p>	<p>Obiettivi dei Programmi integrati di intervento (PII) Le finalità del PI di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale (art. 16, L. 179/1992) riguardano una più razionale utilizzazione e riorganizzazione del territorio regionale e in particolare del patrimonio edilizio e delle infrastrutture in esso presenti (art.1).</p> <p>Ambiti di applicabilità fisica Dal punto di vista degli ambiti di applicabilità fisica si fa riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aree interne e contigue ai perimetri urbani come definiti dagli strumenti urbanistici, al cui interno siano presenti aree degradate in tutto o in parte edificate e si riscontrino carenze di strutture e di servizi; - Centri minori oggetto di sensibili sviluppi insediativi con servizi inadeguati; - Nuclei di urbanizzazione rada e diffusa, privi di servizi ed elementi infrastrutturali, nonché di una specifica identità urbanistica; - Parti di centri urbani con forti fenomeni di congestionamento (art.2, co.3). <p>Ambiti di applicabilità giuridica Dal punto di vista degli ambiti di applicabilità giuridica, il PI può comprendere anche zone agricole contigue ai perimetri urbani (come definiti dagli strumenti urbanistici), escluse quelle di pregio ambientale. In tali zone potranno essere realizzate, però, soltanto opere di urbanizzazione e recupero degli standard urbanistici se non disponibili all’interno dell’ambito (art.2, co.4). Inoltre il PI può essere localizzato soltanto sul territorio di Comuni provvisti di strumento urbanistico generale approvato e può interessare immobili pubblici e privati (art. 2, co.2).</p> <p>Integrazione di risorse La realizzazione del Programma integrato può avvenire attraverso la compartecipazione di soggetti pubblici e/o privati, con rispettivi apporti di risorse finanziarie (art. 2, co.2).</p>
--	---

2.1.1. Il recepimento dei PII e dei PRU nella legislazione della Regione Lazio

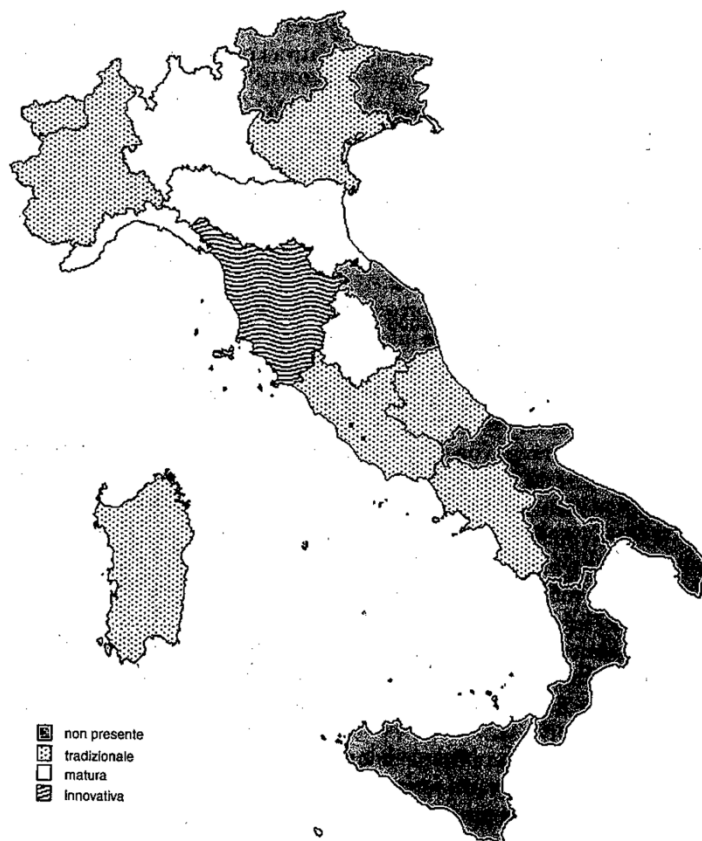


Fig. 9 - Rappresentazione delle Regioni italiane che hanno recepito i PII e i PRU e del livello di maturità delle legislazioni regionali.

Fonte: Banca dati <<Legislazione regionale>>, Camera dei Deputati – Anno 1999

La Regione Lazio ha provveduto ad inserire direttamente i PII e i PRU all'interno della strumentazione urbanistica regionale, coordinandone le innovazioni con quelle già promosse in sede di definizione del nuovo quadro legislativo in materia urbanistica.

Di seguito è riportata una tabella in cui vengono schematizzati gli ultimi provvedimenti legislativi della Regione Lazio relativi alla materia dell'urbanistica, ai PII, ai PRU e alle loro relazioni.

Regione	Legge regionale di recepimento di PII e PRU	Legge urbanistica regionale che sistematizza l'uso dei PII e PRU	Tipologie di programmi previsti o recepiti	Rapporto con la pianificazione urbanistica e gli strumenti attuativi	Tipologie di programmazione attivate
Lazio	LR 22/1997 LR 12/1999	LR 38/1999	PII e PRU (con riferimento alla normativa nazionale)	I piani urbanistici operativi comunali hanno i contenuti e l'efficacia tra l'altro dei PII e dei PRU	Quadriennio 92/95 ex legge n.457/1978 Triennio 96/98 ex legge n. 457/1978 Finanziamento di proposte raccolte dai comuni D.G.R. 788/1996, D.G.R. 1105/1995

Tab. 4 - Recepimento dei PII e dei PRU all'interno della legislazione della Regione Lazio. Le informazioni contenute nella tabella sono aggiornate al luglio 2000

Fonte: "Leggi regionali di Edilizia ed Urbanistica"

2.2. La legge regionale n. 38/1999 “Norme sul governo del territorio”

La legge regionale della Regione Lazio la si può definire una legge un po’ “datata” in quanto prevede strumenti di pianificazione che non rispondono efficacemente alla trasformazione e allo sviluppo delle città attuali. L’esproprio ad esempio non può essere più utilizzato come modalità ordinaria di attuazione in quanto le amministrazioni comunali non possono permettersi di espropriare un terreno privato indennizzando il proprietario con i scarsi fondi pubblici a disposizione. Ricordiamo infatti che l’indennizzo viene stabilito in base al valore di mercato molto alto del suolo espropriato. Andrebbero dunque utilizzate altre modalità di attuazione come la perequazione e compensazione urbanistica. L’esproprio resta una modalità di attuazione straordinaria e applicata nel momento in cui non può essere utilizzata la perequazione. Gli strumenti urbanistici cambiano solo di nome (dal tradizionale PRG a PUOC) ma di fatto non comportano innovazioni rilevanti rispetto ai PRG.

Partendo dall’articolo 2 della legge del governo del territorio della Regione Lazio, viene sottolineata l’importanza della *qualità*, sostenendo che le attività di governo del territorio sono anche finalizzate al miglioramento qualitativo del sistema insediativo e all’eliminazione degli squilibri sociali, territoriali e di settore, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile della Regione.

All’articolo 29, comma 4, si legge che *“le disposizioni strutturali del PUCG (piano urbanistico comunale generale) determinano indirizzi per le parti del territorio di nuova edificazione o da assoggettare a riqualificazione o ristrutturazione urbana, anche tramite demolizioni e ricostruzioni o ridefinizione funzionale, definendo le dimensioni massime ammissibili, le quantità di spazi necessari per il soddisfacimento dei fabbisogni e per l’esercizio delle diverse funzioni, con particolare riferimento a quelle pubbliche o collettive, nonché le utilizzazioni compatibili e le infrastrutture necessarie a garantire la realizzazione delle previsioni, secondo il criterio del massimo recupero e riuso del territorio urbanizzato e delle altre aree edificate esistenti, al fine di determinare il minimo ricorso all’urbanizzazione ed all’edificazione di nuove zone ed aree”*.

Le trasformazioni avvengono dopo la procedura di acquisizione pubblica mediante esproprio o con l’applicazione del comparto edificatorio⁴². Nell’articolo 43, comma 2, si dice inoltre che il

⁴² L’articolo 48 della legge regionale specifica che le trasformazioni previste dai PUOC possono essere eseguite attraverso comparti edificatori individuati o nel PUOC stesso o in seguito su istanza dei proprietari degli immobili interessati. Una volta formato il comparto, il Comune invita i proprietari a dichiarare se intendano procedere da soli, se proprietari dell’intero comparto, o riuniti in consorzio, all’attuazione delle previsioni del PUOC. Il consorzio formatosi stipula una convenzione con il Comune per l’esecuzione delle trasformazioni previste nel PUOC. Dopo la stipula della convenzione i singoli proprietari che aderiscono al consorzio possono

provvedimento di adozione del PUOC (piano urbanistico operativo comunale) ha efficacia di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle trasformazioni previste. Il PUOC individua gli eventuali immobili soggetti ad espropriazione. Per quanto riguarda sempre il tema dell'espropriazione, all'articolo 46, comma 2, si legge che *“i Comuni con riferimento agli immobili espropriati acquisiti al patrimonio comunale, possono concedere il diritto di superficie o cederli in proprietà, in relazione alla presenza o meno del vincolo di indisponibilità, a terzi che intendano edificarli, nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica”*. Passando al comma 3 si legge che *“il Comune può eseguire direttamente le trasformazioni previste dagli strumenti urbanistici oppure può concederne l'esecuzione ad altri soggetti pubblici o privati”*.

Nell'articolo 44 della legge si dice che i PUOC hanno i contenuti e l'efficacia dei piani particolareggiati, dei piani di lottizzazione, dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare, dei piani per gli insediamenti produttivi, dei piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, dei programmi di recupero urbano, dei programmi integrati di intervento, di ogni ulteriore piano e programma attuativo del PUCG previsto dalla normativa statale o regionale.

Dunque, per concludere si può dire che le attività del governo del territorio devono anche essere finalizzate al miglioramento qualitativo del sistema insediativo e all'eliminazione degli squilibri sociali; questo può essere riferito anche all'edilizia sociale caratterizzata molto spesso dal degrado fisico dei singoli edifici e dal degrado sociale dovuto ad una sorta di “ghettizzazione” di specifiche categorie sociali più disagiate rispetto al resto dei residenti nei diversi territori comunali e dovuto anche ad episodi di microcriminalità. Da sottolineare è anche l'importanza e la priorità che la legge regionale sul governo del territorio dà agli interventi di recupero e riutilizzo degli edifici già esistenti al fine di ridurre il consumo del suolo, tendenza seguita anche nell'ambito specifico dell'edilizia sociale. Le aree espropriate dai Comuni infine possono essere concesse o in diritto di superficie o in diritto di proprietà ad altri soggetti, come le imprese private, che vi costruiscono nuovi fabbricati; questo è quanto accade anche nel caso dell'edilizia convenzionata. Ma vorrei ribadire e sottolineare che la legge regionale della Regione Lazio resta una legge “antiquata” che va rivista anche in base alla riforma urbanistica del 1995 che ha introdotto strumenti innovativi tuttora validi e efficaci per la trasformazione e lo sviluppo delle città e del territorio.

2.3. La L.R. n. 21/2009, la L.R. n. 10/2011⁴³ e la L.R. n. 12/2012

La Regione Lazio ha dato attuazione al Piano Casa statale con la legge regionale n. 21/09 “Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l’edilizia residenziale sociale”, la quale è stata però scarsamente applicata, non raggiungendo il suo obiettivo, cioè quello di *rilanciare l’attività edilizia e fronteggiare il fabbisogno abitativo* privilegiando il potenziamento e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. La L.R. n. 21/2009 disciplinava gli *ampliamenti degli edifici già esistenti*, specificando l’entità dell’incremento ammesso in base alla specifica destinazione d’uso dell’immobile (residenziale o non, socio-assistenziale, o con destinazione mista).

In particolare, nell’articolo 1 della legge si diceva che la legge stessa disciplinava:

- a) Misure straordinarie ed urgenti nel settore edilizio per contrastare la crisi economica e favorire l’adeguamento degli edifici esistenti alla *normativa antisismica, il miglioramento della qualità architettonica e la sostenibilità energetico-ambientale*;
- b) Misure urgenti per *incrementare e sostenere l’offerta di edilizia residenziale sovvenzionata e sociale*;
- c) Modalità di coordinamento e di integrazione delle misure straordinarie ed urgenti di cui alle lettere a) e b), nell’ambito di programmi integrati di riqualificazione urbana, di promozione dell’edilizia residenziale sociale, di ripristino ambientale e di risparmio energetico;
- d) *Lo snellimento delle procedure in materia urbanistica.*

Nell’articolo 3 della legge viene specificato che sono consentiti interventi di ampliamento per un limite massimo del 20% della volumetria esistente o superficie utile degli edifici a destinazione residenziale, pubblica o privata.

Di grande importanza è anche l’articolo 3 ter in cui si dice che è possibile realizzare *cambiamenti di destinazione d’uso a residenziale* attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione, e di completamento, con ampliamento entro il limite del 30% della superficie utile esistente di alcuni edifici - o loro parti - aventi destinazione non residenziale. Questi interventi sono consentiti se sono finalizzati al cambiamento di destinazione d’uso in residenziale fino ad un massimo di 15000 mq di superficie utile lorda esistente, da incrementare con l’ampliamento suddetto; tali interventi sono per di più subordinati a *riservare all’edilizia sociale a canone calmierato*⁴⁴ una quota della superficie complessiva oggetto di

⁴³ “Modifiche alla legge regionale n. 21/2009, e alle leggi regionali n. 36/87, n. 22/97, n. 29/97, n. 24/98, n. 38/99, n. 13/07, n. 6/08, n. 15/08 e 13/09 (c.d. Piano casa)”

⁴⁴ Il *contratto a canone calmierato* ha durata triennale ed ha il vantaggio che il canone di affitto e le altre condizioni contrattuali non sono affidate esclusivamente alla trattativa tra le due parti, ma devono conformarsi agli accordi sindacali che a livello territoriale

trasformazione; la quota è stabilita nella misura minima del 30% per cambiamenti di destinazione d'uso con una superficie esistente inferiore a 10000 mq e nella misura minima del 35% per cambiamenti di destinazioni d'uso con una superficie esistente superiore a 10000 mq e inferiore a 15000 mq; nelle percentuali riservate alla locazione *può essere destinata una quota alla locazione per studenti universitari e alle categorie protette e svantaggiate* come definite dalle norme nazionali e comunitarie. La Giunta regionale, attraverso un regolamento di attuazione e integrazione, disciplina i requisiti per l'accesso agli alloggi di edilizia sociale a canone calmierato e le procedure per l'individuazione dei locatari, la durata del vincolo di locazione a canone calmierato (comunque non inferiore a 15 anni), eventuali quote riservate alla locazione a canone calmierato a favore delle specifiche categorie suddette, i criteri per la determinazione del canone calmierato, i criteri per la determinazione del prezzo di vendita (non superiore al 60% del valore di mercato), ecc. Anche nelle *aree edificabili libere* con destinazione non residenziale (interessate da strumenti urbanistici attuativi "tradizionali" o disciplinate fino al livello della pianificazione attuativa dai programmi complessi) è consentita la realizzazione di immobili ad uso residenziale entro il limite di 10000 mq di superficie utile lorda e comunque non oltre la superficie non residenziale prevista dal piano, incrementata del 10% dell'intera volumetria prevista dal piano stesso; la realizzazione di questi interventi è subordinata alla riserva di una quota di superficie (misura minima del 30%) destinata alla locazione con canone calmierato per l'edilizia sociale. *Prima di realizzare gli interventi è necessario che l'area presenti adeguate opere di urbanizzazione primaria e secondaria.* Inoltre esistono casi specifici in cui vi è la facoltà del titolare dell'intervento di esimersi dal riservare le previste quote di superficie da destinare a locazione a fini di edilizia sociale; si tratta di tre ipotesi: a) interventi relativi ad edifici con una superficie utile inferiore a 500 mq (superficie riferita non all'intero edificio ma alla sola parte di esso interessato dal Piano casa), b) interventi relativi ad immobili edificati in Comuni con popolazione inferiore a 15000 abitanti, c) interventi relativi ad immobili ricompresi in piani di recupero dei nuclei abusivi approvati ai sensi della legge regionale n. 28/1980.

In definitiva, possiamo dire che la legge regionale n. 21/2009 ha l'obiettivo di rilanciare l'attività edilizia non solo privata ma anche pubblica relativa all'edilizia sociale. Non solo cerca di incrementare l'offerta di alloggi sociali, ma prevede per gli edifici sociali già esistenti un ampliamento della superficie utile lorda. Per quanto riguarda invece edifici ad uso non residenziale

intervengono. Il canone è stabilito quindi nella trattativa territoriale, ossia è "calmierato". Ogni Comune è suddiviso in zone per le quali è stata già determinata la fascia di oscillazione del canone. Il canone effettivo di un alloggio può essere ricavato facilmente in quanto negli accordi sono presenti una serie di elementi (tipologia dell'alloggio, stato di manutenzione, pertinenze, dotazione di impianti e servizi) rapportati alla zona di ubicazione dell'immobile. Questo tipo di contratto offre alcuni benefici per il conduttore che ha un canone agevolato per la prima casa, da tenere presente soprattutto se si tratta di uno studente o un lavoratore che deve provvedere al proprio sostentamento.

c'è la possibilità di cambiare la destinazione d'uso in residenziale destinando una quota all'edilizia sociale. Anche nelle aree libere edificabili destinate ad edifici non residenziali c'è la possibilità di realizzare edifici ad uso abitativo riservando una quota percentuale all'edilizia sociale. Viene infine specificato che gli edifici di edilizia sociale devono rispettare le normative antisismiche e quelle relative alla sostenibilità energetico-ambientale.

La *legge regionale n.10/2011* ha integrato e apportato modifiche sostanziali alla legge regionale n. 21/09, dando vita ad un Piano Casa regionale. Questa legge prevede anche diversi interventi, di iniziativa pubblica e/o privata, finalizzati al *cambiamento di destinazione d'uso degli edifici non residenziali dismessi o non completati* in modo tale da recuperare queste volumetrie a fini residenziali, riservando una quota compresa fra il 30% ed il 35% da destinare in locazione a canone concordato (*Housing Sociale*). Le tipologie di intervento ammissibili riguardano l'*ampliamento* degli edifici, il *cambiamento di destinazione d'uso* da non residenziale a residenziale finalizzato al reperimento di alloggi a canone calmierato, la sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione degli edifici, recupero dei volumi accessori e pertinenziali degli edifici esistenti.

Le novità rispetto al precedente piano casa riguardano la possibilità di ampliare gli edifici non più limitati alle sole abitazioni di dimensione inferiore ai mille metri cubi. Circa gli edifici residenziali, sia pubblici che privati, l'incremento massimo è del 20%, per un massimo di 70 mq di superficie utile lorda. Inoltre, i vecchi capannoni industriali e gli stabili dismessi potranno cambiare destinazione d'uso a residenziale, purché il 30% sia destinato all'housing sociale. Sono consentiti cambiamenti di destinazione d'uso a residenziale attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione e di completamento, con ampliamento entro il limite del 30% della superficie utile esistente degli edifici con destinazione non residenziale, che siano dismessi o mai utilizzati alla data del 30 settembre 2010, oppure che alla stessa data siano in corso di realizzazione e non siano ultimati e/o per i quali sia scaduto il titolo abitativo edilizio. Circa l'edilizia residenziale pubblica la principale novità rispetto alla legge precedente è costituita dal "*mutuo sociale*", ideato per consentire l'acquisto di case, in particolare degli alloggi ATER o degli alloggi di edilizia sovvenzionata costruiti appositamente. Infatti la legge dice che "al fine di consentire l'acquisto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa ATER e comunali o degli alloggi di nuova costruzione di edilizia sovvenzionata per mutuo sociale, ..., è consentita una modalità di vendita e rateizzazione del prezzo di acquisto, di seguito denominata mutuo sociale. Per interventi di edilizia sovvenzionata per mutuo sociale si intendono interventi di nuova costruzione di alloggi realizzati, al fine di calmierare i costi, su terreni nelle disponibilità degli enti pubblici e attuati, in forma diretta, dalla direzione regionale competente in materia di piani e programmi di edilizia residenziale". Le rate di mutuo sociale sono mensili e

devono avere un importo non superiore al 20% del reddito mensile netto del nucleo familiare del beneficiario. Il pagamento della rata è sospeso nel momento in cui il beneficiario è disoccupato o in cui esiste un altro impedimento al pagamento che viene però accertato dalla Regione. Nel periodo di sospensione il beneficiario pagherà il canone di locazione mediante le stesse modalità della locazione delle ATER.

Le conseguenze di questo Piano Casa consentiranno il rilancio dell'edilizia, la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente e delle periferie con meno consumo del terreno libero.

L'ultima legge regionale riguardante il Piano Casa è la *L.R. n. 12/2012*⁴⁵. Questa legge è il risultato di modifiche fatte a leggi precedenti. La legge ha validità fino al 31 gennaio 2015. Il testo prevede che la Giunta regionale emani un regolamento per disciplinare l'*Housing Sociale* e che diventi meno oneroso il passaggio alla proprietà piena per i soci delle cooperative assegnatari di alloggi costruiti in diritto di superficie. Le cooperative a cui i Comuni non hanno assegnato le aree su cui edificare (aree dei Piani di zona) potranno chiedere una nuova localizzazione dell'intervento. Per l'Assessore regionale all'urbanistica, Luciano Ciocchetti, il provvedimento punta a limitare il consumo del suolo attraverso la riutilizzazione a fini abitativi degli immobili dismessi o inutilizzati, riservando una quota del 30-35% per gli alloggi a canone concordato.

Però negli ultimi giorni del mese di settembre, il Ministero dei Beni Culturali e l'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) hanno mosso accuse di incostituzionalità al nuovo testo. Ad essere contestato è stato soprattutto il consumo del suolo, la cancellazione tra Regione e Soprintendenze e i cambi di destinazione d'uso in deroga. L'INU sottolinea infatti che non è stato ancora adottato il regolamento che dovrebbe permettere gli interventi ai privati di edilizia sociale (uno degli obiettivi del nuovo Piano Casa) e non si conoscono i criteri per la determinazione dei canoni. Allo stesso tempo - continua l'INU - in deroga a piani e regole urbanistiche vigenti si può demolire un capannone di 15000 mq per farne abitazioni. Infine, dopo essere stata costretta a modificare la versione precedente della legge, la Regione avrebbe dimenticato il rispetto dei limiti di densità e superato le competenze dei Comuni.

Pochi mesi fa, quando Renata Polverini era ancora presidente della Regione Lazio, la Giunta regionale approvò l'adesione al programma previsto dal Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, finalizzato ad incrementare il patrimonio di edilizia residenziale. L'ex governatore della Regione

⁴⁵ Modifiche alle leggi regionali 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale), come da ultimo modificate dalla legge regionale 13 agosto 2011, n. 10 e modifiche alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico - edilizia e snellimento delle procedure), 9 marzo 1990, n. 27 (Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto. Interventi regionali per il recupero degli edifici di culto aventi importanza storica, artistica od archeologica), 6 agosto 1999, n. 12 (Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 19 luglio 2007, n. 11 (Misure urgenti per l'edilizia residenziale pubblica) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti) e successive modifiche.

Lazio disse: *“questo provvedimento rappresenta un ulteriore segnale di attenzione di questa amministrazione all'emergenza abitativa, sostenendo e incentivando interventi per aumentare la dotazione di alloggi per le categorie sociali più in difficoltà”*. Contemporaneamente, l'assessore regionale alle politiche per la Casa, Teodoro Buontempo, aggiunse: *“La Giunta ha già individuato, con delibera, i destinatari degli interventi, che saranno in particolare nuclei familiari e giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, studenti fuori sede e immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale e almeno cinque di questi nella Regione”*.

Parte II

Una ricognizione attuale sull'edilizia residenziale pubblica nella Provincia di Frosinone: domanda e offerta

Una ricognizione attuale sull'edilizia residenziale pubblica nella Provincia di Frosinone: domanda e offerta

1. Il cambiamento della domanda e la nascita di “nuove povertà”

1.1. *La frammentazione della domanda degli alloggi sociali a livello nazionale e regionale*

Con il passare del tempo non solo le esigenze, i bisogni e le problematiche della società sono cambiate, ma anche i profili degli aspiranti assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Si può parlare così di una *frammentazione della domanda*. E' facile constatare che l'immigrazione, l'aumento della vita media, la scissione dei nuclei familiari, il sovraffollamento, le diverse forme di povertà, stanno producendo una nuova e diversa domanda di alloggi in affitto. Infatti le “*nuove povertà*” sono caratterizzate dalla presenza di una società multietnica e multirazziale, di persone con problemi di handicap, dei tossicodipendenti, di giovani coppie, di ragazze madri, di studenti, di nuclei familiari composti da una sola persona, lavoratori con esigenze di mobilità abitativa.

Per quanto riguarda le *giovani coppie* la Regione Lazio ha emanato la legge regionale n. 32/2001 relativa agli interventi a sostegno della famiglia. All'articolo 2 della legge tra gli obiettivi perseguiti dalla Regione vi è quello di garantire il diritto di ciascuna persona a formare un nuovo nucleo familiare, eliminando gli ostacoli riguardanti l'ambito abitativo, lavorativo ed economico. Nell'articolo 5 si legge che “*al fine di facilitare la formazione di nuove famiglie, la Regione prevede ... una riserva pari al 20 per cento sui programmi d'edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa per la locazione di alloggi alle giovani coppie che intendono contrarre matrimonio, secondo appositi bandi speciali indetti dai comuni*”.

Relativamente agli *anziani*, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha emanato il decreto 27 Dicembre 2001 relativo ad un programma sperimentale di edilizia residenziale denominato “Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000”. Con tale decreto vengono destinate alcune risorse finanziarie all'attuazione di un programma sperimentale sull'edilizia residenziale per realizzare e recuperare alloggi da assegnare in locazione permanente a canone agevolato ad utenti anziani (ultrasessantacinquenni individuati dai Comuni sulla base del possesso dei requisiti per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica). Questi alloggi devono essere localizzati

in ambiti urbani centrali o a prevalente destinazione residenziale con edificazione compatta, facendo ricorso anche ad aree dismesse o destinate a terziario o servizi e ad aree di completamento di piani di zona per l'edilizia residenziale pubblica già edificati e consolidati. Gli interventi possono essere attuati mediante programmi di recupero urbano, possono prevedere la rifunzionalizzazione di edifici esistenti, o interventi di recupero e di nuova costruzione.

Una nuova categoria sociale è anche quella degli *immigrati*. Due sono le aree critiche che interessano maggiormente gli immigrati: l'affitto sociale e le situazioni in cui la povertà abitativa si intreccia con la marginalizzazione o l'esclusione sociale. Si dovrebbero incentivare progetti per il coinvolgimento dei datori di lavoro nella realizzazione di alloggi per immigrati: infatti sembra crescere il numero di datori di lavoro disponibili a concorrere, insieme alle istituzioni e alle forze sociali locali, anche con finanziamenti diretti, alla realizzazione di alloggi da destinare agli immigrati e alle loro famiglie. Nel loro insieme gli immigrati non sono "poveri", e soprattutto non soffrono di "povertà estrema" intesa come una perdita o assenza di legami e risorse personali che denota la cronicizzazione di situazioni di emarginazione. Nell'esperienza migratoria sono compresenti un rischio costituito dalla precarietà (lavorativa, abitativa, ecc.) che di solito caratterizza l'inizio del percorso e nello stesso tempo un sistema di risorse, di dotazioni individuali, di motivazioni e di risorse culturali, favorevoli all'inserimento, e che comunque rendono gli immigrati poco esposti a processi di marginalizzazione. Infatti non tutti gli immigrati sono coinvolti in processi di marginalizzazione. Essenzialmente, l'area di povertà estrema tende a coincidere con gli immigrati irregolari. Antonio Tosi sostiene che l'interazione tra esclusione abitativa ed esclusione sociale/marginalizzazione sociale presenta presso tutti gli immigrati tratti abbastanza diversi da quelli della popolazione locale. Nei loro percorsi l'esclusione abitativa ha un ruolo essenziale. Infatti mentre per gli italiani i percorsi che iniziano con la perdita di una casa non sono predominanti, per gli immigrati i percorsi di emarginazione partono spesso da situazioni di esclusione abitativa. Una mancanza duratura di una casa può accelerare le derive verso l'*esclusione sociale*, può marginalizzare. In situazioni di precarietà abitativa, anche estrema, si trovano anche quote rilevanti di immigrati regolari e stabili.

Esiste una *molteplicità delle forme della povertà*. E' necessario dunque identificare i percorsi individuali all'origine delle condizioni di povertà. Accanto ai poveri di denaro, cioè ai non abbienti, ci sono: i poveri di lavoro (disoccupati, sottoccupati), i poveri di alloggio (baraccati, sfollati, immigrati dalla campagna), i poveri di cultura (analfabeti), i poveri di relazioni affettive (bambini e ragazzi abbandonati o "ricoverati" negli istituti), i poveri di stima sociale (prostitute, carcerati), i poveri di comprensione e solidarietà (malati mentali), i poveri di spazio e riconoscimento sociale (anziani negli ospizi, senzatetto nei mendicicomi), i poveri di comprensione ed accoglienza (madri

nubili), i poveri di spazi partecipativi (abitanti di tante periferie urbane e dell'edilizia residenziale pubblica). In sintesi, accanto alle *povertà materiali* si considerano anche quelle *psicologiche, morali e sociali*. E' dunque proprio l'intrecciarsi del disagio abitativo con problemi di povertà l'aspetto che più di ogni altro indica la novità della questione e che, con maggiore evidenza, indica l'*inadeguatezza dei modelli convenzionali delle politiche abitative*. I bisogni attuali possono spesso richiedere un *approccio integrato* (risposte integrate alloggiative e di sostegno sociale, di accompagnamento, di inserimento lavorativo, ecc.) nei casi più complessi nel momento in cui viene richiesto dalle stesse persone.

Per quanto riguarda la *condizione di povertà estrema*, i soggetti della povertà estrema in senso stretto si definiscono per l'esclusione dell'esercizio dei diritti fondamentali, anche di quelli attinenti alla sfera stessa della cittadinanza moderna e, in ogni caso, al diritto all'accesso alla casa.

E' da tenere presente però che la produzione edilizia non sempre è stata capace di seguire i mutamenti sociali e i nuovi stili di vita.

1.1. Si può concludere dicendo che in questo quadro generale in cui *le tipologie di povertà sono aumentate* è necessario assegnare in primis alle persone "povere" alloggi sociali al fine di permettere a tutti di avere il *diritto all'accesso alla casa*. Siccome i fondi pubblici - statali e, in materia di edilizia residenziale pubblica, soprattutto regionali - sono sempre più scarsi, si deve far fronte al problema della casa non tanto attraverso la realizzazione di nuove abitazioni, quanto con il *recupero di edifici già realizzati ma dismessi o sfitti*. In questo secondo caso infatti non solo si risparmiano fondi da destinare alla realizzazione dell'alloggio, ma si recuperano anche alloggi già edificati non utilizzati e si limita il consumo di suolo. Si dovrebbe inoltre favorire la localizzazione di questi alloggi sociali *all'interno del tessuto consolidato e urbanizzato*, per cercare di contenere l'espansione urbana e di evitare di utilizzare fondi per la costruzione di opere di urbanizzazione necessarie.

1.2. *Il cambiamento della popolazione nei Comuni della Provincia di Frosinone*

E' utile capire attraverso i dati statistici della Regione Lazio come la popolazione dei 91 Comuni della Provincia di Frosinone è variata in questo ultimo ventennio (tab. 1). La variazione della popolazione, riportata in seguito sia in tabella che nei grafici, prende in considerazione le annualità 1991, 2001 e 2011. Attraverso i dati statistici sulla popolazione e sulla sua composizione si può ottenere infatti un quadro di domanda potenziale di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Ogni Regione, come nel caso della Regione Lazio descritto in seguito, definisce dei requisiti anche demografici e territoriali che si devono possedere per ottenere un alloggio sociale.

	pop. 20ott1991	pop. 21ott2001	pop. 2011	variaz. perc. 1991-2001 (%)	variaz. perc. 2001-2011 (%)
Acquafondata	371	316	286	-14,8	-9,5
Acuto	1.826	1.857	1 917	1,7	3,2
Alatri	25.038	27.068	28 706	8,1	6,1
Alvito	3.151	3.031	2 862	-3,8	-5,6
Amaseno	4.110	4.228	4 322	2,9	2,2
Anagni	19.314	19.134	21 470	-0,9	12,2
Aquino	5.386	5.337	5 319	-0,9	-0,3
Arce	6.174	6.029	5 797	-2,3	-3,8
Arnara	2.515	2.454	2 382	-2,4	-2,9
Arpino	8.006	7.614	7 393	-4,9	-2,9
Atina	4.692	4.484	4 470	-4,4	-0,3
Ausonia	2.501	2.563	2 656	2,5	3,6
Belmonte Castello	781	765	778	-2,0	1,7
Boville Ernica	8.773	8.873	8 832	1,1	-0,5
Broccostella	2.396	2.646	2 810	10,4	6,2
Campoli Appennino	1.815	1.804	1 754	-0,6	-2,8
Casalattico	720	675	642	-6,3	-4,9
Casalvieri	3.216	3.211	2 880	-0,2	-10,3
Cassino	32.787	32.762	33 783	-0,1	3,1
Castelliri	3.521	3.560	3 537	1,1	-0,6
Castelnuovo Parano	845	876	903	3,7	3,1
Castro dei Volsci	3.710	3.750	4 910	1,1	30,9
Castrocielo	5.178	5.039	3 978	-2,7	-21,1
Ceccano	22.121	22.334	23 136	1,0	3,6
Ceprano	8.546	8.246	8 762	-3,5	6,3
Cervaro	6.680	7.022	7 777	5,1	10,8
Colfelice	1.917	1.853	1 857	-3,3	0,2
Colle San Magno	867	928	744	7,0	-19,8
Collepardo	895	819	977	-8,5	19,3
Coreno Ausonio	1.876	1.738	1 674	-7,4	-3,7
Esperia	4.380	4.131	3 910	-5,7	-5,3
Falvaterra	587	630	568	7,3	-9,8
Ferentino	19.149	20.103	21 027	5,0	4,6
Filettino	614	550	560	-10,4	1,8
Fiuggi	8.265	8.763	9 714	6,0	10,9
Fontana Liri	3.303	3.215	3 006	-2,7	-6,5
Fontechiari	1.287	1.288	1 320	0,1	2,5
Frosinone	45.815	48.636	46 800	6,2	-3,8
Fumone	2.093	2.153	2 180	2,9	1,3
Gallarano	1.159	1.221	1 253	5,3	2,6
Giuliano di Roma	2.239	2.228	2 347	-0,5	5,3
Guarcino	1.691	1.662	1 662	-1,7	0
Isola del Liri	12.794	12.191	11 977	-4,7	-1,8
Monte San Giovanni Campano	12.727	12.739	12 898	0,1	1,2
Morolo	2.994	3.090	3 271	3,2	5,9
Paliano	7.372	7.663	8 177	3,9	6,7
Pastena	1.715	1.672	1 536	-2,5	-8,1
Patrica	2.738	2.915	3 088	6,5	5,9
Pescosolido	1.473	1.568	1 555	6,4	-0,8

Picinisco	1.261	1.206	1 261	-4,4	4,6
Pico	3.194	3.123	3 010	-2,2	-3,6
Piedimonte San Germano	4.668	4.481	6 068	-4,0	35,4
Piglio	4.734	4.700	4 667	-0,7	-0,7
Pignataro Interamna	2.473	2.447	2 566	-1,1	4,9
Pofi	4.496	4.463	4 307	-0,7	-3,5
Pontecorvo	13.064	13.280	13 234	1,7	-0,3
Posta Fibreno	1.365	1.274	1 218	-6,7	-4,4
Ripi	5.333	5.282	5 352	-1,0	1,3
Rocca d'Arce	1.059	1.031	972	-2,6	-5,7
Roccasecca	7.327	7.442	7 551	1,6	1,5
San Biagio Saracinisco	438	365	363	-16,7	-0,5
San Donato Val di Comino	2.316	2.192	2 127	-5,4	-3
San Giorgio a Liri	3.092	3.067	3 167	-0,8	3,3
San Giovanni Incarico	3.642	3.587	3 415	-1,5	-4,8
San Vittore del Lazio	1.025	984	2 688	-4,0	173,2
Sant' Ambrogio sul Garigliano	1.705	1.589	998	-6,8	-37,2
Sant' Andrea del Garigliano	2.038	1.950	1 574	-4,3	-19,3
Sant' Apollinare	6.152	6.326	1 934	2,8	-69,4
Sant' Elia Fiumerapido	1.751	1.649	6 233	-5,8	278
Santopadre	2.442	2.674	1 411	9,5	-47,2
Serrone	2.887	2.943	3 083	1,9	4,8
Settefrati	874	855	793	-2,2	-7,3
Sgurgola	2.463	2.556	2 637	3,8	3,2
Sora	26.089	26.029	26 301	-0,2	1
Strangolagalli	2.536	2.503	2 504	-1,3	0
Supino	4.749	4.783	4 904	0,7	2,5
Terelle	706	603	460	-14,6	-23,7
Torre Cajetani	1.216	1.279	1 398	5,2	9,3
Torrice	4.370	4.356	4 611	-0,3	5,9
Trevi nel Lazio	1.951	1.822	1 867	-6,6	2,5
Trivigliano	1.349	1.430	1 703	6,0	19,1
Vallecorsa	3.489	3.115	2 807	-10,7	-9,9
Vallemaio	1.137	1.052	1 002	-7,5	-4,8
Vallerotonda	2.072	1.854	1 684	-10,5	-9,2
Veroli	19.229	19.818	20 803	3,1	5
Vicalvi	766	801	811	4,6	1,2
Vico nel Lazio	2.024	2.161	2 261	6,8	4,6
Villa Latina	1.354	1.247	1 286	-7,9	3,1
Villa Santa Lucia	2.386	2.622	2 642	9,9	0,8
Villa Santo Stefano	1.731	1.763	1 713	1,8	-2,8
Viticoso	483	428	379	-11,4	-11,4
TOTALE	479.559	484.566	493.928	1	1,9

Tab. 5 – Variazione percentuale della popolazione dei Comuni della Provincia di Frosinone tra il 1991, 2001 e 2011
Fonte della tabella: mia elaborazione (fonte dati: istat e Regione Lazio)

Dalla tabella precedente (tab. 5) possiamo trarre delle conclusioni interessanti circa l'aumento e la diminuzione della popolazione negli ultimi due decenni nei Comuni della Provincia di Frosinone.

Innanzitutto i Comuni che l'anno scorso, 2011, risultavano più popolati erano: Frosinone (46800 abitanti), Cassino (33783 abitanti), Alatri (28706 abitanti), Sora (26301 abitanti), Ceccano (23136 abitanti).

Nel 2011, la popolazione residente nei Comuni con un incremento della popolazione era pari a 317791 abitanti, mentre quella residente nei Comuni con un decremento della popolazione era pari a 176137 abitanti.

20 Comuni, dopo un decremento della popolazione nel 2001 rispetto al 1991, hanno subito un incremento della popolazione nel 2011 rispetto al 2001 (fig. 10); questi Comuni sono: Anagni, Belmonte Castello, Cassino, Ceprano, Colfelice, Collepardo, Filettino, Giuliano di Roma, Picinisco, Pico, Piedimonte San Germano, Pignataro Interamna, Ripi, San Giorgio a Liri, San Vittore del Lazio, Sant'Elia Fiumerapido, Sora, Torrice, Trevi nel Lazio, Villa Latina.

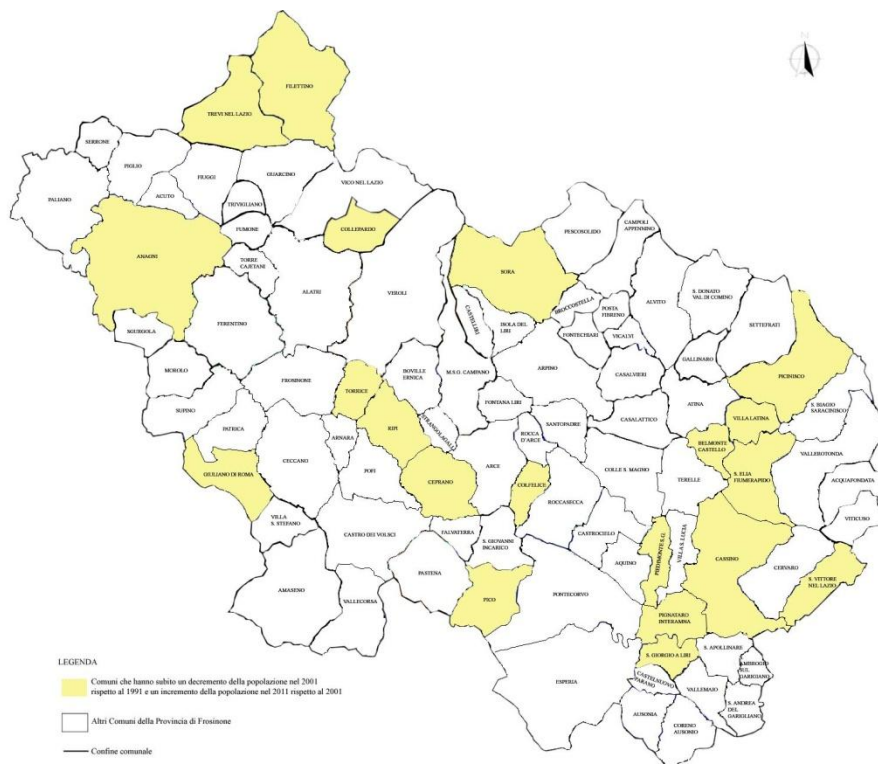


Fig. 10 – Comuni che hanno subito un decremento della popolazione nel 2001 rispetto al 1991 e un incremento nel 2011 rispetto al 2001

Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte dati: Istat e Regione Lazio)

10 Comuni della Provincia invece, dopo un incremento della popolazione nel 2001 rispetto al 1991, hanno subito un decremento della popolazione nel 2011 rispetto al 2001 (fig. 11); questi Comuni sono: Boville Ernica, Castelliri, Colle San Magno, Falvaterra, Frosinone, Pescosolido, Pontecorvo, Sant'Apollinare, Santopadre, Villa Santo Stefano.

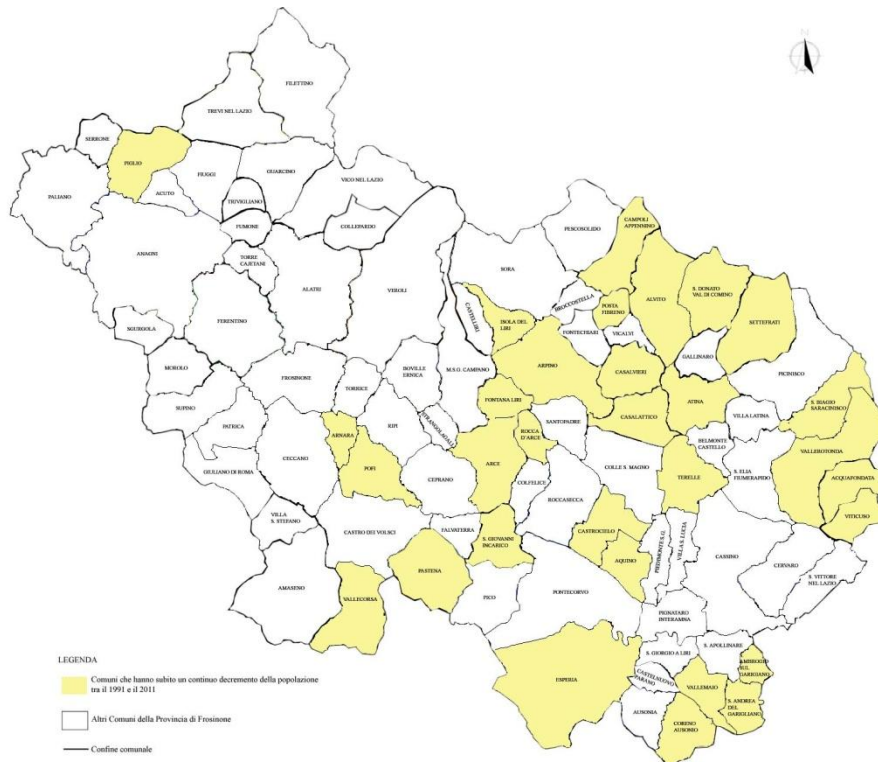


Fig. 12 – Comuni che hanno subito un continuo decremento della popolazione tra il 1991 e il 2011
 Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte dati: istat e Regione Lazio)

28 Comuni hanno subito un continuo incremento della popolazione tra il 1991 e il 2011 (fig. 13); questi Comuni sono: Acuto, Alatri, Amaseno, Aversa, Broccostella, Castelnuovo Parano, Castro dei Volsci, Ceccano, Cervaro, Ferentino, Fuggi, Fontechiari, Fumone, Gallinara, Monte San Giovanni Campano, Morolo, Paliano, Patrica, Roccasecca, Serrone, Sgurgola, Supino, Torre Cajetani, Trivigliano, Veroli, Vicalvi, Vico nel Lazio, Villa Santa Lucia. Essi sono concentrati soprattutto nella parte nord-ovest della Provincia, confinante con le Province di Roma e Latina.

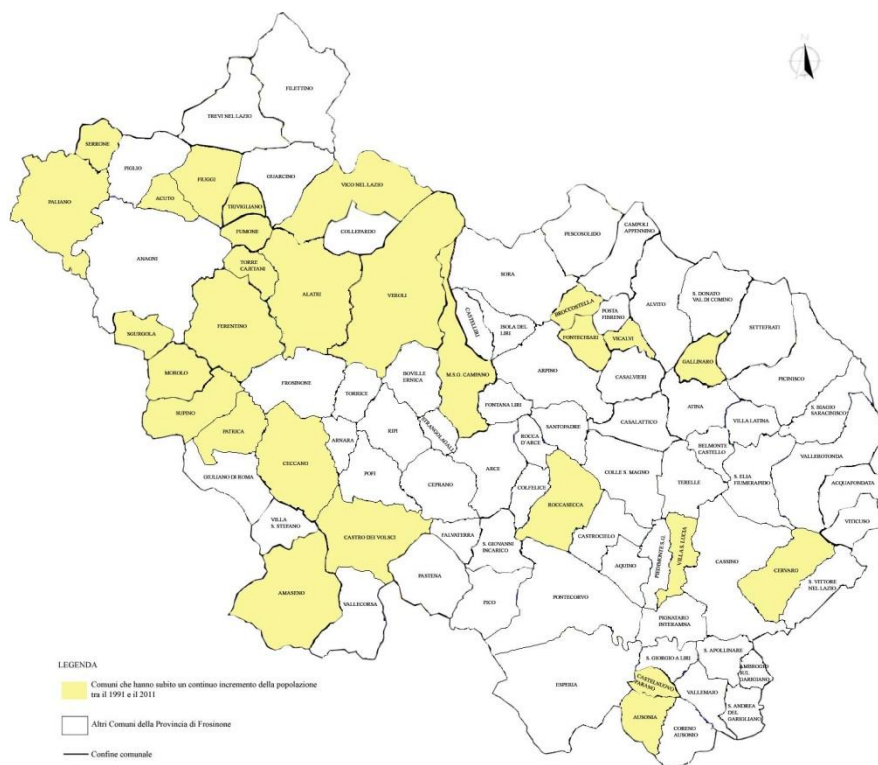


Fig. 13 – Comuni che hanno subito un continuo incremento della popolazione tra il 1991 e il 2011
Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte dati: istat e Regione Lazio)

I due Comuni di Guarcino e Strangolagalli infine hanno subito un decremento della popolazione tra il 1991 e il 2001 ma la loro popolazione non è variata, in valore assoluto, tra il 2001 e il 2011.

Dei 91 Comuni della Provincia di Frosinone, il Comune che ha registrato il maggior decremento della popolazione tra il 1991 e il 2001 è San Biagio Saracinisco con una variazione percentuale di -16,7%, mentre il Comune che ha registrato il maggior incremento della popolazione nello stesso decennio è Broccostella con una variazione percentuale di +10,4; Il Comune che invece ha registrato il maggior decremento della popolazione tra il 2001 e il 2011 è Sant'Apollinare con una variazione percentuale di -69,4%, mentre quello che ha registrato il maggior incremento della popolazione sempre tra il 2001 e il 2011 è il Comune di Sant'Elia Fiumerapido con una variazione percentuale di +278%.

1.2.1. La popolazione ultrasessantacinquenne nei Comuni della Provincia di Frosinone

Abbiamo appena visto quale è stato il cambiamento in termini quantitativi della popolazione dei Comuni della Provincia di Frosinone negli ultimi due decenni. Adesso però entriamo più nel dettaglio e prendiamo in considerazione la sola popolazione costituita da persone che hanno un'età che va dai 66 anni in poi. Il motivo di questa analisi è che uno dei requisiti soggettivi o condizioni

che si dovrebbero avere per ottenere un alloggio sociale nel territorio della Regione Lazio è avere un'età superiore ai 65 anni secondo il regolamento regionale del 2000 che viene descritto in seguito.

Ho pensato di fare questa analisi prendendo in considerazione l'anno 2001 e l'anno 2011 anche per capire quale è l'andamento demografico e quali sono i Comuni della Provincia di Frosinone con un incremento dell'invecchiamento della popolazione, tendenza che in questi anni si verifica in tutti i Paesi europei, compresa l'Italia. Di seguito è riportata dunque una tabella con il numero degli ultrasessantacinquenni nel 2001 e nel 2011, nonché la variazione assoluta e percentuale tra le due annualità per capire e spiegare meglio il fenomeno nella Provincia di Frosinone (tab. 6).

	>65 anni nel 31-12-2001	>65 anni nel 01-01-2011	>65 anni sulla popolazione nel 2001 (%)	>65 anni sulla popolazione nel 2011 (%)	variazione assoluta 2001-2011	variazione percentuale 2001-2011
Acquafondata	114	86	36	29	-28	-25
Acuto	371	355	20	19	-16	-4
Alatri	3968	4563	15	15	595	15
Alvito	753	732	25	25	-21	-3
Amaseno	800	819	19	19	19	2
Anagni	2937	3823	15	18	886	30
Aquino	797	836	15	16	39	5
Arce	1322	1348	22	23	26	2
Arnara	510	533	21	22	23	5
Arpino	1645	1805	22	24	160	10
Atina	882	951	20	21	69	8
Ausonia	542	495	21	19	-47	-9
Belmonte Castello	171	159	22	20	-12	-7
Boville Ernica	1497	1620	17	18	123	8
Broccostella	405	469	15	17	64	16
Campoli Appennino	339	386	19	22	47	14
Casalattico	149	179	22	27	30	20
Casalvieri	814	693	25	22	-121	-15
Cassino	4684	5733	14	17	1049	22
Castelliri	609	691	17	20	82	13
Castelnuovo Parano	163	176	19	20	13	8
Castro dei Volsci	651	1164	17	23	513	79
Castrocielo	1133	714	22	18	-419	-37
Ceccano	3639	4127	16	18	488	13
Ceprano	1495	1713	18	20	218	15
Cervaro	1185	1335	17	19	150	13
Colfelice	393	409	21	22	16	4
Colle San Magno	191	180	21	24	-11	-6
Colleparado	208	201	25	20	-7	-3
Coreno Ausonio	392	355	23	21	-37	-9
Esperia	1013	868	25	22	-145	-14
Falvaterra	147	150	23	25	3	2
Ferentino	3172	3602	16	17	430	14
Filettino	125	128	23	23	3	2
Fiuggi	1284	1723	15	18	439	34
Fontana Liri	686	683	21	22	-3	0
Fontechiari	273	251	21	19	-22	-8
Frosinone	7400	8858	15	18	1458	20
Fumone	404	440	19	20	36	9
Gallinaro	262	279	21	22	17	6
Giuliano di Roma	425	456	19	19	31	7
Guarcino	354	368	21	22	14	4
Isola del Liri	2338	2745	19	23	407	17
Monte San Giovanni Campano	2064	2301	16	18	237	11

Morolo	640	705	21	21	65	10
Paliano	1238	1375	16	17	137	11
Pastena	452	385	27	25	-67	-15
Patrica	495	545	17	17	50	10
Pescosolido	286	309	18	20	23	8
Picinisco	275	301	23	24	26	9
Pico	666	680	21	22	14	2
Piedimonte San Germano	668	863	15	14	195	29
Piglio	810	900	17	19	90	11
Pignataro Interamna	451	438	18	17	-13	-3
Pofi	915	982	21	22	67	7
Pontecorvo	2228	2313	17	17	85	4
Posta Fibreno	347	345	27	28	-2	-1
Ripi	1131	1201	21	22	70	6
Rocca d'Arce	234	240	23	24	6	3
Roccasecca	1322	1468	18	19	146	11
San Biagio Saracinisco	88	98	24	27	10	11
San Donato Val di Comino	595	527	27	25	-68	-11
San Giorgio a Liri	569	597	19	19	28	5
San Giovanni Incarico	783	779	22	23	-4	-1
San Vittore del Lazio	204	427	21	16	223	109
Sant'Ambrogio sul Garigliano	355	210	22	22	-145	-41
Sant'Andrea del Garigliano	430	368	22	23	-62	-14
Sant'Apollinare	1089	387	17	19	-702	-64
Sant'Elia Fiumerapido	434	1192	26	19	758	175
Santopadre	422	374	16	26	-48	-11
Serrone	514	570	17	18	56	11
Settefrati	204	163	24	20	-41	-20
Sgurgola	582	599	23	22	17	3
Sora	4263	5011	16	19	748	18
Strangolagalli	401	472	16	19	71	18
Supino	835	928	17	19	93	11
Terelle	213	176	35	36	-37	-17
Torre Cajetani	222	246	17	17	24	11
Torrice	782	991	18	21	209	27
Trevi nel Lazio	365	400	20	23	35	10
Trivigliano	237	286	17	16	49	21
Vallecorsa	834	764	27	27	-70	-8
Vallemaio	255	250	24	25	-5	-2
Vallerotonda	487	472	26	27	-15	-3
Veroli	3250	3681	16	18	431	13
Vicalvi	155	176	19	21	21	14
Vico nel Lazio	359	378	17	16	19	5
Villa Latina	265	287	21	23	22	8
Villa Santa Lucia	394	472	15	18	78	20
Villa Santo Stefano	361	339	20	19	-22	-6
Vitucoso	137	122	32	31	-15	-11
TOTALE	84948	94294	18	19	9346	11

Tab. 6 – Variazione percentuale della popolazione over 65 nei Comuni della Provincia di Frosinone tra il 2001 e il 2011

Fonte della tabella: mia elaborazione (fonte dati: Istat e Regione Lazio)

Considerando tutta la Provincia di Frosinone, il numero di anziani complessivo con un'età superiore ai 65 anni è aumentato, passando da 84948 anziani nel 2001 a 94294 anziani nel 2011 con una variazione assoluta di 9346 unità (variazione percentuale di +11%).

Nel 2011 la popolazione provinciale con un'età maggiore di 65 anni rappresentava il 19% dell'intera popolazione provinciale, un punto percentuale in più rispetto al 2001. Vitucoso e Terelle sono i Comuni in cui il totale di anziani con più di 65 anni rappresentavano nel 2001 e nel 2011 una percentuale più alta sulla loro popolazione comunale rispetto agli altri Comuni della Provincia.

63 sono i Comuni che hanno avuto un incremento della popolazione over 65 nel 2011 rispetto al 2001 (fig. 14) e sono situati soprattutto nella parte nord-ovest della Provincia, mentre 28 sono i Comuni della Provincia che hanno subito un decremento della popolazione over 65 nel 2011 rispetto al 2001 (fig. 15) e che sono situati maggiormente nella zona sud-est della Provincia.

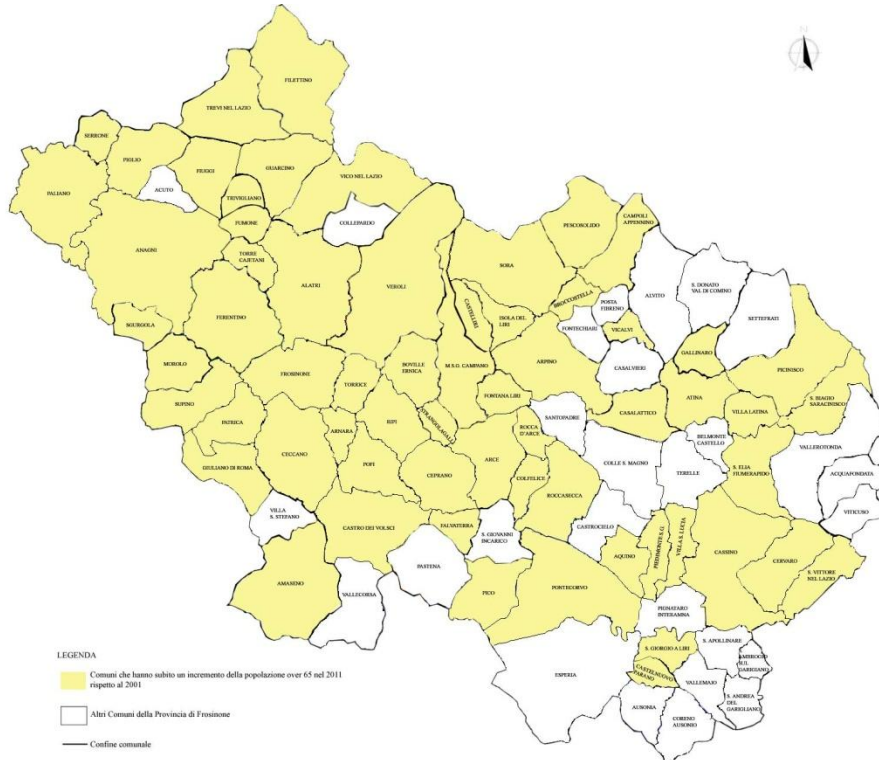


Fig. 14 – Comuni che hanno subito un incremento della popolazione over 65 nel 2011 rispetto al 2001
 Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte dati: istat e Regione Lazio)

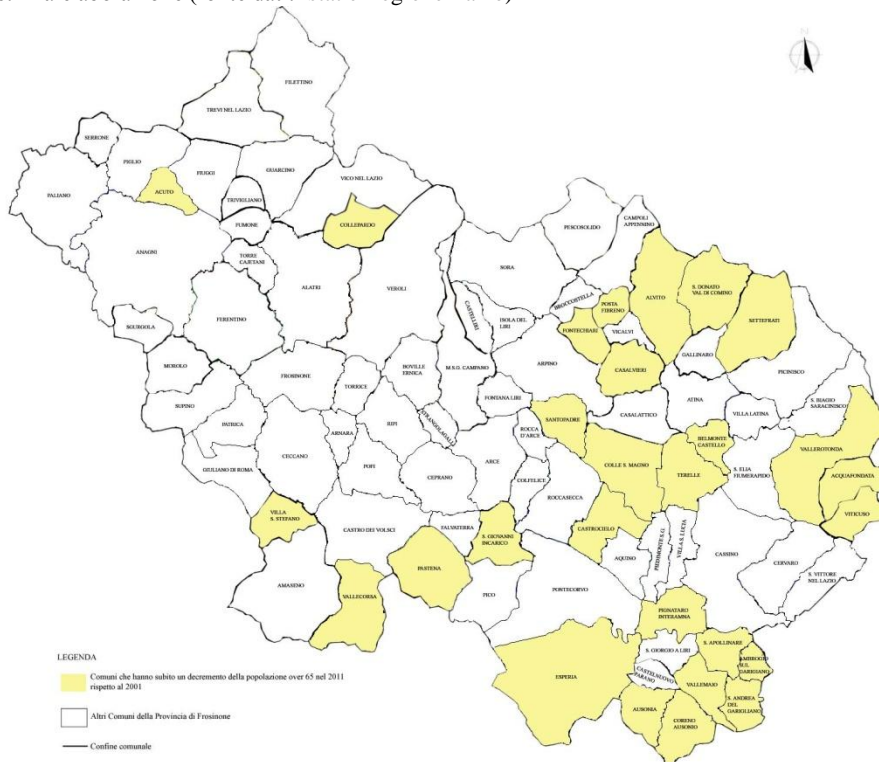


Fig. 15 – Comuni che hanno subito un decremento della popolazione over 65 nel 2011 rispetto al 2001
 Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte dati: istat e Regione Lazio)

1.2.2. Categorie sociali a cui potrebbe rivolgersi l'*Housing Sociale* nei Comuni della Provincia di Frosinone

Di seguito sono riportati alcuni dati statistici riguardanti due particolari categorie sociali che possono beneficiare dello strumento dell'*Housing Sociale* nei diversi Comuni della Provincia di Frosinone. Si tratta della categoria delle *persone divorziate* e della *popolazione straniera residente nel territorio provinciale*.

La seguente tabella riporta il numero delle persone divorziate nel 2001 e nel 2011, la variazione assoluta tra i dati riferiti alle due annualità e la variazione percentuale (tab. 7).

	divorziati 31-12-2001	divorziati 01-01-2011	variaz. assoluta divorziati 2001-2011	variaz. percentuale divorziati 2001-2011 (%)
Acquafondata	0	0	0	0,0
Acuto	8	28	20	1,1
Alatri	103	270	167	0,6
Alvito	12	40	28	0,9
Amaseno	15	41	26	0,6
Anagni	105	246	141	0,7
Aquino	24	38	14	0,3
Arce	45	91	46	0,8
Arnara	9	11	2	0,1
Arpino	19	121	102	1,3
Atina	24	68	44	1,0
Ausonia	18	33	15	0,6
Belmonte Castello	8	8	0	0,0
Boville Ernica	25	43	18	0,2
Broccostella	11	22	11	0,4
Campoli Appennino	9	8	-1	-0,1
Casalattico	4	8	4	0,6
Casalvieri	12	45	33	1,0
Cassino	271	543	272	0,8
Castelliri	20	38	18	0,5
Castelnuovo Parano	2	5	3	0,3
Castro dei Volsci	15	38	23	0,6
Castrocielo	19	40	21	0,4
Ceccano	83	208	125	0,6
Ceprano	57	114	57	0,7
Cervaro	136	98	-38	-0,5
Colfelice	10	11	1	0,1
Colle San Magno	6	13	7	0,8
Collepardo	0	0	0	0,0
Coreno Ausonio	9	13	4	0,2
Esperia	15	32	17	0,4
Falvaterra	2	3	1	0,2
Ferentino	114	220	106	0,5
Filettino	8	14	6	1,1
Fiuggi	102	202	100	1,1
Fontana Liri	42	47	5	0,2
Fontechiari	7	6	-1	-0,1
Frosinone	424	710	286	0,6
Fumone	8	10	2	0,1
Gallinaro	15	24	9	0,7
Giuliano di Roma	11	27	16	0,7

Guarcino	5	14	9	0,5
Isola del Liri	99	156	57	0,5
Monte San Giovanni Campano	45	94	49	0,4
Morolo	15	33	18	0,6
Paliano	48	110	62	0,8
Pastena	6	15	9	0,5
Patrica	16	41	25	0,9
Pescosolido	9	18	9	0,6
Picinisco	4	6	2	0,2
Pico	3	22	19	0,6
Piedimonte San Germano	52	100	48	1,1
Piglio	8	38	30	0,6
Pignataro Interamna	16	35	19	0,8
Pofi	21	46	25	0,6
Pontecorvo	60	107	47	0,4
Posta Fibreno	12	15	3	0,2
Ripi	6	38	32	0,6
Rocca d'Arce	3	9	6	0,6
Roccasecca	39	58	19	0,3
San Biagio Saracinisco	13	9	-4	-1,1
San Donato Val di Comino	4	31	27	1,2
San Giorgio a Liri	15	32	17	0,6
San Giovanni Incarico	16	17	1	0,0
San Vittore del Lazio	3	10	7	0,7
Sant'Ambrogio sul Garigliano	10	25	15	0,9
Sant'Andrea del Garigliano	9	16	7	0,4
Sant'Apollinare	43	78	35	0,6
Sant'Elia Fiumerapido	5	9	4	0,2
Santopadre	8	27	19	0,7
Serrone	0	44	44	1,5
Settefrati	5	12	7	0,8
Sgurgola	18	39	21	0,8
Sora	351	321	-30	-0,1
Strangolagalli	6	14	8	0,3
Supino	34	59	25	0,5
Terelle	3	8	5	0,8
Torre Cajetani	1	18	17	1,3
Torrice	21	28	7	0,2
Trevi nel Lazio	6	20	14	0,8
Trivigliano	8	21	13	0,9
Vallecorsa	7	19	12	0,4
Vallemaio	0	4	4	0,4
Vallerotonda	14	37	23	1,2
Veroli	56	141	85	0,4
Vicalvi	9	18	9	1,1
Vico nel Lazio	7	18	11	0,5
Villa Latina	7	13	6	0,5
Villa Santa Lucia	14	28	14	0,5
Villa Santo Stefano	6	8	2	0,1
Vitucoso	3	2	-1	-0,2
	2996	5616	2620	0,5

Tab. 7 – Variazione percentuale delle persone divorziate nei Comuni della Provincia di Frosinone tra il 2001 e il 2011
Fonte della tabella: mia elaborazione (fonte dati: Istat e Regione Lazio)

Solo 6 Comuni hanno subito un decremento dei divorziati tra il 2001 e il 2011; essi sono: Campoli Appennino, Cervaro, Fontechiari, San Biagio Saracinisco, Sora e Vitucoso. Di questi 6 Comuni quelli che hanno avuto il maggior decremento di divorziati sono stati Cervaro (-38% divorziati) e Sora (-30 divorziati). Il Comune che invece ha subito il maggior incremento di divorziati tra il 2001 e il 2011 è quello di Serrone. Altri Comuni che hanno avuto un incremento

maggiore all'1% nello stesso decennio sono: Arpino e Torre Cajetani con +1,3% di divorziati, Vallerotonda e San Donato Val di Comino con +1,2% di divorziati, Vicalvi, Piedimonte San Germano, Fiuggi, Filettino e Acuto con +1,1% di persone divorziate. A livello provinciale, le persone divorziate hanno subito un incremento dello 0,5% tra il 2001 e il 2011.

Una categoria a parte, rispetto alla classificazione familiare, è quella rappresentata dalla popolazione straniera residente nei vari Comuni della Provincia di Frosinone.

Qui sotto vi è una tabella con il numero di popolazione straniera nel 2002 e nel 2011, la variazione assoluta tra le due annualità e quella percentuale (tab. 8).

	pop. straniera 31/12/2002	pop. straniera 01/01/2011	variaz. assoluta 2002-2011	variaz. percentuale 2002-2011
Acquafondata	5	5	0	0,0
Acuto	21	60	39	2,1
Alatri	557	2317	1760	6,5
Alvito	55	130	75	2,5
Amaseno	106	295	189	4,4
Anagni	208	1128	920	4,8
Aquino	63	284	221	4,1
Arce	144	296	152	2,5
Arnara	3	44	41	1,7
Arpino	75	193	118	1,6
Atina	103	234	131	2,9
Ausonia	38	70	32	1,3
Belmonte Castello	6	25	19	2,5
Boville Ernica	140	398	258	2,9
Broccostella	18	22	4	0,2
Campoli Appennino	14	32	18	1,0
Casalattico	30	51	21	3,1
Casalvieri	63	108	45	1,4
Cassino	346	1162	816	2,5
Castelliri	64	129	65	1,8
Castelnuovo Parano	1	10	9	1,0
Castro dei Volsci	37	140	103	2,7
Castrocielo	20	107	87	1,7
Ceccano	194	622	428	1,9
Ceprano	126	506	380	4,6
Cervaro	181	355	174	2,5
Colfelice	10	83	73	3,9
Colle San Magno	5	53	48	5,1
Colleparado	18	28	10	1,2
Coreno Ausonio	14	50	36	2,1
Esperia	15	86	71	1,7
Falvaterra	13	19	6	1,0
Ferentino	449	1324	875	4,3
Filettino	0	7	7	1,2
Fiuggi	260	645	385	4,4
Fontana Liri	54	178	124	3,9
Fontechiari	16	37	21	1,6
Frosinone	1074	2532	1458	3,0
Fumone	18	118	100	4,7
Gallinaro	49	85	36	2,9
Giuliano di Roma	26	66	40	1,8
Guarcino	15	95	80	4,8
Isola del Liri	117	308	191	1,6
Monte San Giovanni Campano	132	572	440	3,5
Morolo	36	186	150	4,9

Paliano	109	464	355	4,6
Pastena	8	28	20	1,2
Patrica	51	140	89	3,0
Pescosolido	5	21	16	1,0
Picinisco	6	55	49	4,1
Pico	15	47	32	1,0
Piedimonte San Germano	33	292	259	5,8
Piglio	15	132	117	2,5
Pignataro Interamna	25	119	94	3,8
Pofi	45	132	87	2,0
Pontecorvo	63	292	229	1,7
Posta Fibreno	7	37	30	2,4
Ripi	114	309	195	3,7
Rocca d'Arce	12	22	10	1,0
Roccasecca	65	234	169	2,3
San Biagio Saracinisco	1	12	11	2,9
San Donato Val di Comino	34	73	39	1,8
San Giorgio a Liri	75	150	75	2,4
San Giovanni Incarico	28	71	43	1,2
San Vittore del Lazio	14	20	6	0,6
Sant'Ambrogio sul Garigliano	18	83	65	4,1
Sant'Andrea del Garigliano	23	69	46	2,4
Sant'Apollinare	35	136	101	1,6
Sant'Elia Fiumerapido	13	24	11	0,7
Santopadre	98	179	81	3,0
Serrone	27	144	117	4,0
Settefrati	31	44	13	1,5
Sgurgola	162	379	217	8,3
Sora	206	625	419	1,6
Strangolagalli	35	145	110	4,4
Supino	158	332	174	3,6
Terelle	6	8	2	0,3
Torre Cajetani	28	93	65	5,0
Torrice	84	191	107	2,4
Trevi nel Lazio	15	63	48	2,7
Trivigliano	12	135	123	8,5
Vallecorsa	11	33	22	0,7
Vallemaio	2	13	11	1,1
Vallerotonda	28	40	12	0,7
Veroli	185	836	651	3,3
Vicalvi	10	27	17	2,1
Vico nel Lazio	23	193	170	7,8
Villa Latina	17	69	52	4,2
Villa Santa Lucia	26	70	44	1,6
Villa Santo Stefano	5	56	51	2,9
Viticoso	6	5	-1	-0,2
	6928	21837	14909	3,1

Tab. 8 – Variazione percentuale della popolazione straniera nei Comuni della Provincia di Frosinone tra il 2002 e il 2011

Fonte della tabella: mia elaborazione (fonte dati: istat e Regione Lazio)

Viticoso è l'unico Comune della Provincia in cui la popolazione straniera tra il 2002 e il 2011 è diminuita dello 0,2%. Tutti gli altri Comuni hanno invece subito un incremento della popolazione straniera. In particolare, il maggiore incremento si è registrato, secondo i dati Istat, a Trivigliano (+8,5%), a Sgurgola (+8,3%) e a Vico nel Lazio (+7,8%). A livello provinciale infine si può dire che tra il 2002 e il 2011 c'è stato un incremento della popolazione straniera del 3,1%.

1.3. Altri dati statistici relativi al territorio provinciale nel 2001

Dopo aver riportato alcuni dati statistici relativi al cambiamento della popolazione di ciascun Comune della Provincia di Frosinone, parliamo ora di altri dati statistici relativi al *14° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni del 2001*. Dati più aggiornati non sono disponibili al momento in quanto è ancora in fase di elaborazione il *15° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni*.

Nel 2001 le *coppie senza figli* erano 39068, mentre le *coppie con figli* erano 82843. I *monogenitori* (madre o padre con figli) erano 14825; dei nuclei familiari composti da un solo genitore, quelli con *almeno un figlio minorenne a carico* erano 5402.

Delle 174881 *famiglie* presenti nella Provincia di Frosinone nel 2001 il 22% era formato da famiglie con un solo componente, il 25,1% da famiglie con due componenti, il 20,1% da famiglie con tre componenti, il 23,5% da famiglie con quattro componenti, il 7,3% da famiglie con cinque componenti e il 2,1% da famiglie con sei o più componenti. Si può notare dunque una prevalenza di famiglie costituite da due o quattro componenti. Le *famiglie uni personali* erano 38388 (22%) e sul territorio provinciale erano anche presenti due *famiglie senza tetto o senza abitazione* costituite da una sola persona.

Infine, sempre nel 2001 le famiglie in abitazione in proprietà erano il 77,8%, quelle in affitto l'10,7%, quelle che possedevano un altro titolo di godimento delle abitazioni il 11,5%. E' una tendenza simile a quella dell'intero territorio italiano in cui esiste una forte prevalenza delle abitazioni in proprietà rispetto a quelle in affitto e a quelle possedute con un altro titolo di godimento. Questa tendenza comune anche ad altre nazioni europee è stata trattata da diversi autori: "Italy ... has one of the lowest levels of privately and socially rented housing in Europe" (B. Edgar, J. Doherty and H. Meert, 2002). "After rising up until the 1970s from just over half of all housing after the second world war, the rented stock has been going down ever since. In 2001 over 71 per cent of Italian families were home-owners, while rented accommodation stood at 20 per cent. Today the quota of families living in their own home exceeds 80%, while those in rented property are around 17%" (A. Tosi, 2009).

1.4. Conclusioni sulla domanda potenziale di alloggi sociali nei Comuni della Provincia di Frosinone

Dal quadro prima definito si possono trarre delle conclusioni non troppo piacevoli se si confrontano questi dati statistici sull'andamento della popolazione provinciale con l'offerta degli alloggi sociali nella Provincia di Frosinone che sarà dettagliatamente descritta in seguito.

Prendiamo in considerazione le principali categorie sociali beneficiarie di un alloggio sociale sopradescritte: gli *anziani over 65*, i *divorziati* e la *popolazione straniera*.

Per quanto riguarda gli *anziani* a livello provinciale tra il 2001 e il 2011 essi sono aumentati con una variazione percentuale di +11%. 68 Comuni hanno subito un incremento di over65 nel decennio mentre solo 28 Comuni hanno subito un decremento degli anziani ultrasessantacinquenni tra il 2001 e il 2011. I Comuni che invece hanno registrato il maggiore incremento degli over65 nel decennio considerato sono stati i Comuni di Viticuso e Terelle. Se avere più di 65 anni è una condizione soggettiva che bisogna possedere per fare la domanda di assegnazione di un alloggio sociale e se a livello provinciale, e specialmente a Viticuso e Terelle, la popolazione over65 è aumentata in questi anni, sarebbe sensato aumentare interventi di edilizia sociale sul territorio della Provincia per venire incontro ad una domanda potenziale di alloggi sempre più vasta. Però non solo gli alloggi sociali sono diminuiti in numero tra il 2009 e il 2011, come vedremo in seguito, ma addirittura non esistono alloggi sociali nel Comune di Viticuso, mentre nel Comune di Terelle il patrimonio di alloggi sociali è diminuito nell'arco di due anni di quattro alloggi.

Parlando delle *persone divorziate* a livello provinciale c'è stato un aumento dello 0,5% tra il 2001 e il 2011. 85 Comuni hanno subito un incremento dei divorziati nel decennio, mentre solo 6 Comuni hanno avuto un decremento dei divorziati. L'incremento maggiore si è verificato nei Comuni di Serrone, Arpino e Torre Cajetani. Anche in questo caso non esistono alloggi sociali a Serrone, mentre esistono solamente 32 alloggi sociali ad Arpino e 2 alloggi sociali a Torre Cajetani.

Infine, circa la *popolazione straniera*, sul territorio provinciale si è verificato un aumento del 3,1% tra il 2011 e il 2002. 90 Comuni hanno subito un incremento della popolazione straniera nel periodo considerato, mentre solo un Comune ha avuto un decremento, e non rilevante, della popolazione straniera. I Comuni che hanno subito il maggiore incremento della popolazione straniera residente nel loro territorio comunale sono Trivigliano, Sgurgola e Vico nel Lazio. Nessuno di questi Comuni ha alloggi sociali.

Queste conclusioni ci fanno capire che non solo sta diminuendo il patrimonio di alloggi sociali nel territorio provinciale nel corso degli anni, ma è per di più completamente assente in quei

Comuni che presentano una percentuale più alta delle categorie sociali beneficiarie di un alloggio sociale.

2. I problemi attuali sull'edilizia sociale in Italia e in particolare nella Provincia di Frosinone

Sono vari i problemi che attualmente sono correlati al settore dell'edilizia sociale; questi problemi sono cambiati con il passar del tempo sia in quantità che in qualità, mentre alcuni di essi hanno continuato a ripresentarsi continuamente nella storia dell'edilizia sociale italiana. Nonostante il divario tra la domanda e l'offerta, al settore dell'edilizia residenziale pubblica sono stati dedicati interventi sempre più esigui e per di più frammentati istituzionalmente, secondo *logiche emergenziali* e comunque prestando scarsa attenzione ai problemi di gestione.

Un primo problema da non sottovalutare è quello della *mancaza o carenza di risorse*. Il finanziamento statale è diminuito e c'è stato il trasferimento ad esclusivo carico dei lavoratori dipendenti dell'onere di un servizio pubblico. Servono molti milioni di euro per costruire nuove case, milioni per ristrutturarle, altrettanti milioni per interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e la messa a norma degli immobili in materia di sicurezza. Perché è importante investire molte risorse nel settore dell'edilizia? La risposta a questa domanda la troviamo nella definizione che negli anni ha assunto il termine "casa"; la *casa* è infatti il primo servizio essenziale alla vita delle persone e in modo specifico delle famiglie. La mancanza di case o il degrado di quelle esistenti in cui vivono molte persone li fa sentire ancora più diversi, ancora più cittadini di serie B. Ci domandiamo: perché il problema delle risorse finanziarie è sempre più forte e importante in questo momento? Sicuramente perché sono stati aboliti i fondi Gescal – che come ho già dettagliatamente descritto nella prima parte di questa tesi di ricerca – erano utilizzati fino a pochi anni fa per finanziare le case "popolari". I fondi Gescal, derivanti dai prelievi mensili dalle buste paga di tutti i lavoratori dipendenti e da corrispondenti oneri sociali da parte dei datori di lavoro, furono aboliti nello stesso periodo in cui la responsabilità passò nelle mani delle Regioni che però non hanno capacità di finanziamento pari a quelle del fondo Gescal.

Collegato a questo primo problema è la problematicità della *scarsa realizzazione di nuove abitazioni nel settore pubblico*. In Italia la scarsità degli alloggi e il disagio sono legati ad alcuni fattori di rischio sociale: il caro-affitti, l'incubo sfratti, l'angoscia causata dai tagli del governo al Fondo Sociale per l'Affitto⁴⁶, l'impovertimento dell'edilizia residenziale pubblica. Una funzionaria

⁴⁶ La legislazione sull'affitto (legge 431/98) prevede incentivi fiscali per riportare nel mercato alloggi sfitti e per moderare i canoni attraverso forme di contratti concordati, e istituisce un fondo per la concessione di contributi integrativi alle famiglie con redditi modesti che pagano affitti elevati in proporzione al reddito. Il *Fondo sociale per il*

dell'ATER di Frosinone, che faceva parte della Commissione Assegnazione Alloggi, qualche anno fa diceva a riguardo: <<In questi anni ho sentito diverse storie familiari anche dure ma quelle che ancora mi fanno sussultare sono le pene e le tristezze che ti raccontano le persone anziane, per la maggior parte sole e malate e alle quali non riesco ad abituarli. Tante volte mi sono sentita impotente, avrei voluto dare un alloggio a tutti coloro che ne facevano richiesta, ma purtroppo gli alloggi erano sempre troppo pochi rispetto alle domande di assegnazione >>. Una contrazione del settore pubblico, da cui proprio le persone di reddito modesto dipendevano in modo sovradimensionato per trovare abitazione, fa aumentare il numero dei senza tetto ma oltretutto mette in pericolo la capacità dello Stato di porvi rimedio.

Ad aggiungersi alla carenza di nuovi alloggi da assegnare ai richiedenti c'è poi il *lungo iter burocratico*. Questo problema è più grave di quanto possiamo immaginare; infatti coloro che si trovano in particolari e precarie situazioni di famiglia non possono aspettare fino all'assegnazione perché la legge specifica che determinati punteggi richiesti devono continuare ad essere mantenuti fino al momento dell'assegnazione; se ciò non accade la commissione deve togliere tali punti e retrocedere il potenziale assegnatario ad un punto più basso che, il più delle volte, significa non ottenere l'alloggio. Tale problema coinvolge anche l'ATER della Provincia di Frosinone.

L'ATER si sta impegnando per raggiungere un più alto grado di trasparenza, procedendo ad un reale *snellimento delle procedure* e ad una seria *semplificazione burocratica*: ciò significa aumentare la nostra efficienza, a tutto vantaggio dei cittadini (Enzo Di Stefano, 2009).

Un'altra problematica inerente gli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica riguarda, oltre che la *trasformazione dei bandi di concorso in lunghe liste di attesa* (le domande di assegnazione in molti casi non saranno mai prese in considerazione), la *condizione economica degli assegnatari*. Questo è un problema che si è manifestato fin dai primi anni del 1900, quando cioè si iniziò a realizzare nuove abitazioni per i "meno abbienti". Ancora oggi infatti molti degli assegnatari degli alloggi sono famiglie che non avrebbero diritto a questa forma di assistenza. L'offerta rilutta ad adeguarsi al profilo della domanda – concentrata nel segmento medio basso – perché la possibilità di guadagno in questo segmento di mercato sono ridotte. Quindi vengono privilegiati gli orientamenti produttivi in direzione dei segmenti medio alti e di lusso come anche delle seconde e terze case. L'esito è che nel segmento medio basso si registra una forte eccedenza

sostegno all'accesso all'affitto (finalizzato al pagamento dei canoni alle famiglie a basso reddito) è una misura la cui efficacia dipenderà dalla scala di applicazione e dal realizzarsi o meno di un diverso quadro complessivo: un livello consistente dell'offerta sociale, in particolare di quella molto economica, un adeguamento dei meccanismi per l'accesso, la messa a punto di un'offerta (abitativa e sociale) che sia coerente coi bisogni dei gruppi. La nuova legge sui contratti di locazione, mediante il sostegno al reddito, consentirà di rispondere, in qualche misura, alla domanda (sociale) e contribuirà pertanto a creare una situazione meno negativa. Purtroppo non sarà in grado di soddisfare l'elevata domanda di alloggi sociali perché, per ottenere questo risultato, probabilmente occorrerebbe una quantità di risorse troppo elevata.

della domanda sull'offerta, mentre, al contrario, negli altri segmenti la situazione si rovescia e si assiste all'eccedenza dell'offerta rispetto alla domanda solvibile. Il fatto che la gran parte delle nuove costruzioni sono realizzate fuori di ogni controllo pubblico fa sì che servono ad alimentare la rendita fondiaria urbana e non corrispondono alla domanda reale, né per l'ubicazione, né per il prezzo.

Un esempio tipico dell'incongruenza dell'offerta abitativa pubblica rispetto ai bisogni espressi dalla domanda è la forbice che penalizza i gruppi sociali intermedi. Le famiglie con reddito poco superiore al limite previsto per l'accesso all'edilizia sociale non hanno risorse sufficienti per fare uso delle agevolazioni previste per l'acquisto, e restano pertanto doppiamente penalizzate.

Si possono avere invece conseguenze problematiche di diversa natura quando gli alloggi vengono assegnati ai meno abbienti. Spesso si ha a che fare con il problema della *morosità* (sia sui canoni di locazione che sui servizi) di entità maggiore nel Centro Sud dell'Italia. La morosità ha due cause: la prima è dovuta al fatto che molti assegnatari si trovano in condizioni economiche precarie, la seconda causa deriva da un fatto degenerativo che in alcune situazioni ha portato all'abbandono e al degrado del patrimonio con una tolleranza al non pagamento dei canoni. In caso di morosità dunque quale è la migliore azione da adottare? Se ci sono famiglie che non hanno soldi per pagare l'affitto si può forse sfrattarle, mettendole in mezzo alla strada?

Sicuramente ogni giorno coloro che si occupano dell'edilizia residenziale pubblica nella Provincia di Frosinone – funzionari, gestori, costruttori, ecc. – devono cercare di rispondere a questa domanda di fronte a casi specifici.

La morosità è infatti uno dei problemi più diffusi nella Provincia insieme all'*abusivismo*, fenomeno che si verifica quando nuclei familiari senza nessun titolo si appropriano degli alloggi liberi, occupandoli. In questo caso è necessario l'intervento delle Questure e delle Prefetture, che dovrebbero garantire una presenza costante nei quartieri nel tentativo di contrastare il fenomeno sul nascere. La prima pagina del periodico dell'ATER provinciale dei mesi Luglio e Agosto 2012 si apre con il titolo "Occupare una casa cancella un diritto" e riporta un contatto telefonico per la segnalazione di casi di occupazione abusiva. A riguardo interviene il presidente dell'ATER della Provincia di Frosinone, Enzo Di Stefano: << Su tutto il territorio provinciale procedono, senza sosta, i controlli a tappeto per verificare la presenza di situazioni di illegalità: stiamo provvedendo a liberare tutti gli alloggi che, attualmente, sono occupati da chi non ha in merito alcun diritto, e non abbiamo intenzione di fermarci fino a quando non avremo individuato e risolto ogni problematica. Non possiamo più permettere, infatti, che chi ha conquistato faticosamente il diritto a vivere in una casa moderna e dignitosa possa vedere calpesta questa prerogativa proprio quando è arrivato sulla linea del traguardo >> (Enzo Di Stefano, 2012). Per evitare nuovi episodi di abusivismo, i

conduttori degli alloggi erp dovrebbero anche segnalare, più che ai vigili urbani e all’Agenzia delle Entrate, alla Guardia di Finanza o alla Polizia locale questi episodi che si verificano. Alcuni inquilini nella Provincia di Frosinone lo fanno chiamando la Polizia locale e dicendo loro che alcuni estranei stanno rubando nell’edificio in cui abitano, altri invece si arrendono a questi episodi di abusivismo giustificandoli come situazioni normali.

Se poi si prende in considerazione il caso specifico del vivere in un appartamento in un *condominio* si può dire che per molti utenti questa è un’accettazione difficile. Spesso rivalità, dispetti tra famiglie fanno sì che il clima diventi “incandescente”.

Per capire meglio il motivo del verificarsi di questi fenomeni legati ai richiedenti e aspiranti assegnatari degli alloggi, si possono elencare alcuni dei molti vissuti che queste persone hanno alle spalle: lo sfratto dall’appartamento in cui si viveva, una convivenza con altri nuclei familiari difficile, un reddito molto basso, problemi di disoccupazione, di figli drogati, presenza nel loro nucleo familiare di handicappati, separazioni, nuclei di persone anziane, analfabetismo.

Ad aggravare la situazione della carenza di risorse finanziarie e di nuovi alloggi da assegnare, nonché degli altri problemi sopra elencati, è anche l’ingresso di una nuova categoria sociale tra gli assegnatari degli alloggi, quella degli *immigrati*. Infatti dal punto di vista legislativo, prima dell’entrata in vigore del *D.Lgs. n. 286/1998* “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, le leggi in materia di assegnazioni non prevedevano la possibilità per chi era straniero di avere in assegnazione una casa sociale. Si assiste di conseguenza ad un continuo aumento dei flussi multi etnici la cui integrazione nei quartieri di alloggi sociali è sempre molto difficile anche in una città di provincia come Frosinone nella quale si assiste ancora adesso all’isolamento e alle conseguenti forme di ghettizzazione. Nel dettaglio, il *D.Lgs. n. 286/1998*, applicato ai cittadini di Stati che non appartengono all’Unione europea e agli apolidi, ribadiva all’articolo 2 che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano. Lo straniero ha parità di trattamento con il cittadino circa la tutela dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell’accesso ai pubblici servizi. Relativamente all’articolo 40 dello stesso decreto, si legge al comma 4 che <<lo straniero regolarmente soggiornante può accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell’ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forme di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell’attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva>>.

Proseguendo, al comma 6 si leggeva che <<gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti che siano iscritti nelle liste di collocamento o che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione>>.

Un altro problema fisico delle abitazioni, a cui negli ultimi anni si è data sempre maggiore attenzione e importanza dopo la fine della fase di espansione delle città, è quello riguardante gli interventi di *manutenzione*: i problemi di manutenzione straordinaria negli stabili sono particolarmente gravi e la risoluzione dovrebbe essere tempestiva data la loro gravità e la possibilità di danni permanenti a cose e persone. Molti quartieri sono caratterizzati dal degrado sia edilizio che sociale per mancanza di fondi per la manutenzione e per lo stato di abbandono in cui vengono lasciati. Può anche esserci la possibilità che lo stato di degrado in cui si trova una parte dello stock e le condizioni di disagio in cui si trovano in molti casi gli abitanti, siano anche conseguenze dei modelli tipologici e localizzativi che sono tipici dell'edilizia pubblica.

Inoltre a tali problematiche si aggiungono: *la scarsa mobilità interna allo stock pubblico, la difficoltà di ricambio dell'utenza e la connessa difficoltà di assicurarne un uso prioritario ai più bisognosi; criteri di accesso e sistemi di assegnazione che si reggono su categorizzazioni che rischiano di non riflettere le gerarchie dei bisognosi e comunque di non assicurare copertura a specifici gruppi deboli di popolazione; la grande varietà territoriale dei criteri e dei comportamenti degli operatori pubblici, che rischia di accrescere l'irrazionalità o l'inadeguatezza sociale degli effetti; un'accentuata inadeguatezza, comunque nei riguardi di nuove figure sociali o di nuove forme di domanda debole.*

Se restringiamo l'ambito territoriale in cui possono essere analizzate le problematiche inerenti l'edilizia pubblica e prendiamo in considerazione la sola Provincia di Frosinone, notiamo che un nuovo problema riguarda i *canoni di locazione* degli alloggi. Per capire meglio tale problema, inizio con il dire che le ATER e gli IACP⁴⁷ italiani fanno fronte a oneri e costi sociali che non dovrebbero competere a loro ma allo Stato, alle Regioni o ai Comuni. Infatti i pensionati con pensione al minimo rientrano nella fascia più bassa di reddito e pagano un affitto irrisorio, che a Frosinone è di

⁴⁷ Bisogna ricordare che non tutte le Regioni italiane hanno cambiato la denominazione degli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari) in ATER (Aziende Territoriali Edilizia Residenziale). Esistono infatti nelle legislazioni regionali attuali in materia di edilizia residenziale pubblica sia gli IACP che le ATER (ex-IACP). Inoltre alcune Regioni hanno distinto le loro aziende da quelle delle altre Regioni dandole una denominazione diversa, come nel caso della Regione Lombardia in cui l'azienda è chiamata ALER (Azienda Lombarda Edilizia Residenziale). La Regione Lazio ha invece mantenuto l'acronimo ATER.

circa *sette euro al mese*. E' certamente giusto che questi cittadini con bassi redditi possano contare su un simile sostegno, ma è impossibile che questo costo sociale gravi solo sui bilanci delle ATER/IACP. Va poi tenuto conto che sugli immobili occupati dai pensionati con affitti di poche decine di euro l'anno, ATER e IACP versano più o meno la stessa cifra ai Comuni per l'ICI⁴⁸ se non addirittura di più. Anche il Fisco dunque, anziché dare una mano, incide pesantemente sui bilanci delle ATER/IACP.

In definitiva sostengo che ci sono problematiche diverse sull'*incontro tra domanda ed offerta* di alloggi di edilizia residenziale pubblica: innanzitutto molto spesso, anche nella Provincia di Frosinone, si assegnano alloggi sociali a persone che appartengono alla classe media e che hanno quindi redditi più alti, riducendo così la disponibilità di quei pochi alloggi a disposizione per i ceti meno abbienti. Inoltre, se si assegnano alloggi alle persone con più difficoltà economiche e con maggiori problemi possono sorgere problemi di morosità e di pagamenti arretrati anche per un lungo periodo – sebbene il più basso importo del canone sociale nella Provincia di Frosinone sia di sette euro al mese - e ciò impedisce all'ATER di avere introiti utili per attuare tipologie di intervento diverse nell'ambito del suo patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Quanto detto riguarda alloggi sociali assegnati regolarmente in base ad un bando e ad una successiva graduatoria. Però, come se non bastasse, abbiamo anche moltissimi casi di abusivismo in cui alloggi sociali vengono occupati dai cosiddetti O.S.D. (occupanti senza diritto). Per eliminare questo problema l'ATER di Frosinone sta intervenendo adottando specifiche azioni concrete.

Un altro problema è quello della convivenza che colpisce molte persone che vivono in condominio. Una delle soluzioni a questo problema potrebbe essere il co-housing, cioè la compartecipazione di tutti i condomini alla gestione dei loro spazi comuni. Il *cohousing* è la scelta di abitare in comunità di vicinato elettivo condividendo i principali servizi e la loro gestione, è una risposta non utopica ai problemi che vivono gli abitanti di ogni realtà metropolitana. Questo nuovo modo di concepire l'abitare è nato in Scandinavia negli anni '60. La comunità di *cohousing* combina l'autonomia dell'abitazione privata con i vantaggi dei servizi, risorse e spazi condivisi (micronidi, laboratori per il fai da te, auto in comune, palestre, stanze per gli ospiti, orti e giardini, ecc.). Le motivazioni di questa sorta di coresidenza sono la volontà di ritrovare dimensioni perdute di socialità, di aiuto reciproco e di buon vicinato, il desiderio di ridurre la complessità della vita, dello stress e dei costi di gestione delle attività quotidiane.

⁴⁸ L'imposta comunale sugli immobili (ICI) è stata istituita con il D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504. L'ICI riguarda il possesso dei fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli. Si tratta di un'imposta sul patrimonio immobiliare. Accertamento e riscossione dell'ICI competono al Comune nel cui territorio l'immobile è situato. Il soggetto tassato è il proprietario oppure il titolare di un diritto reale sull'immobile.

La manutenzione è invece il problema che attualmente, insieme alla carenza di alloggi sociali, è il più importante nel settore dell'edilizia sociale. In particolare, nella Provincia di Frosinone vengono fatti diversi interventi di manutenzione e recupero anche se mancano fondi per finanziare nuovi interventi. Questa problematica sarà anche meglio descritta in seguito.

3. Realizzazione di nuovi alloggi sociali: l'acquisizione delle aree edificabili

Quando si devono realizzare nuovi alloggi per soddisfare i bisogni abitativi si ricorre spesso al *cambiamento della destinazione d'uso dei terreni* che da agricoli si trasformano in aree edificabili. Il fatto che un terreno da agricolo si trasformi in un'area edificabile porta al conseguente incremento del suo valore.

Con la legge n. 167/1962, finalizzata allo sviluppo dell'edilizia economica e popolare, venne istituito, come già descritto nel quadro storico della prima parte di questa ricerca, il *Piano delle zone di edilizia economica e popolare (PEEP)*.

A questo proposito, il presidente dell'ATER di Frosinone, Enzo Di Stefano, chiede un maggiore sostegno e collaborazione tra l'ATER e le Amministrazioni Comunali della Provincia per realizzare un nuovo programma triennale per le nuove case e per la ricerca di fondi disponibili. Nei mesi passati l'ATER ha infatti inviato a tutti i Comuni una specifica comunicazione, nella quale si è richiesto di conoscere le reali esigenze abitative di ogni singolo territorio, individuando, e contemporaneamente assegnando, le aree più adeguate da destinare ai progetti di edilizia residenziale pubblica.

<<Pertanto – ribadisce il presidente dell'ATER – l'appello che mi sento di rivolgere a tutti i Comuni della Provincia di Frosinone è di collaborare il più possibile con l'Azienda, anche nel campo delle infrastrutture pubbliche, perché solo con una concreta unità di intenti saremo in grado di garantire alla nostra gente un futuro di costante crescita e sviluppo>>.

Poiché infatti il Piano di zona è lo strumento urbanistico che nei vari Comuni della Provincia di Frosinone stabilisce la localizzazione dei nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e gli standard ad essi connessi, è indispensabile una collaborazione tra l'Azienda che si occupa della realizzazione e gestione di questi alloggi e le Amministrazioni Comunali. Non si deve dimenticare però che oltre la realizzazione degli alloggi, una strada prioritaria da seguire è quella del recupero degli alloggi già esistenti sfitti.

4. L'ATER della Provincia di Frosinone per la realizzazione e gestione degli alloggi sociali

4.1. La nascita delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale in Italia e le sue funzioni

Prima di parlare dell'ATER della Provincia di Frosinone, c'è da fare un'introduzione riguardo la nascita dell'Azienda per l'Edilizia Residenziale Pubblica in Italia e delle sue funzioni generali. Bisogna infatti dire che in molte Regioni, gli storici IACP sono stati trasformati in Aziende che hanno assunto denominazioni diverse a seconda della Regione. E' però anche vero che alcune Regioni hanno mantenuto gli IACP e dunque non è avvenuta nessuna trasformazione da istituto ad Azienda.

Il termine "ATER" è l'acronimo di *Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale* ed è l'azienda in cui è stato trasformato l'Istituto Autonomo per le Case Popolari che, come abbiamo visto in precedenza, era nato agli inizi del Novecento. L'ATER per la prima volta in Italia venne istituita con la *legge della Regione Veneto n. 10/1995*⁴⁹, anche se un primo studio di legge per la riforma degli IACP e la loro trasformazione in ATER è datato 1991.

La differenza principale tra le nuove aziende (ATER) e i vecchi istituti (IACP) è che l'ATER non è un ente pubblico non economico ma, al contrario, un *ente pubblico economico*, dotato di *personalità giuridica e di autonomia organizzativa, imprenditoriale, patrimoniale, finanziaria e contabile*. E' importante sottolineare che i criteri o principi con cui opera la nuova azienda sono quelli dell'*efficacia*, dell'*efficienza*, dell'*economicità*, dell'*uguaglianza*, dell'*imparzialità e giustizia*, della *redditività*, della *pubblicità*, della *trasparenza*, della *partecipazione*, della *funzionalità*, del *rigore* e della *puntualità*. Si è sentita la necessità di introdurre il concetto di "*flessibilità*": lo schema flessibile, pur tenendo conto di un iter burocratico, non è più immobile, ma deve adeguarsi alle nuove richieste abitative e soprattutto al nuovo regime ed alla nuova tipologia dei finanziamenti (non più fondi statali derivanti dai piani pluriennali e donazioni private ma fondi per lo più regionali). L'ATER ha infatti un compito da svolgere assai molto più arduo di quello del passato svolto dagli IACP dovendo affrontare situazioni di "nuove povertà" che emergono dalla nuova realtà. Inoltre, non solo risponde alla domanda di alloggi pubblici in termini quantitativi (numero di alloggi assegnati) ma garantisce anche una sempre maggiore *qualità dell'abitare*.

⁴⁹ "Norme per il riordinamento degli enti di edilizia residenziale pubblica"

4.2. *La nascita, le funzioni e il patrimonio immobiliare dell'ATER di Frosinone*

L'ATER della Provincia di Frosinone nasce con la *legge regionale n. 30/2002*⁵⁰, in sostituzione del precedente IACP che fu introdotto nella Provincia nel 1940. La sede legale dell'azienda è situata nel Comune di Frosinone.

La legge regionale n. 30/2002 ha il fine di garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle funzioni amministrative esercitate dagli enti stessi e di agevolare il risanamento delle relative gestioni e la riqualificazione del patrimonio da essi amministrato.

Con questa legge infatti gli IACP, disciplinati precedentemente dalla legge regionale n. 14/1986⁵¹, sono stati trasformati in aziende, tra cui vi è anche l'*Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica della Provincia di Frosinone*⁵². Queste aziende, come specificato al comma 3 del secondo articolo, sono *enti pubblici di natura economica, strumentali della Regione, dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale, patrimoniale, finanziaria e contabile*. Sono operatori pubblici dell'edilizia e gestiscono il patrimonio pubblico che gli viene affidato.

Le attività delle aziende vengono definite attraverso un *programma annuale* coerente con le linee della programmazione regionale. Nel programma annuale sono riportati anche i mezzi strumentali e finanziari necessari per lo svolgimento delle attività. Viene poi fatta una *relazione annuale* in cui le aziende descrivono le attività che sono state svolte e i risultati raggiunti.

La Giunta regionale si occupa dell'attività di *vigilanza e controllo* sulle aziende.

In generale si può dire che l'ATER di Frosinone si occupa dell'attuazione di interventi riguardanti l'edilizia *sovvenzionata, agevolata, convenzionata ed autofinanziata* attraverso l'*acquisto, la costruzione e il recupero degli immobili*.

In particolare, l'ATER di Frosinone si occupa dell'*acquisto* dei terreni fabbricabili con la facoltà di alienarli quando sono esuberanti o inutilizzabili per i bisogni dell'azienda, della *progettazione* di programmi integrati, di recupero urbano e programmi di edilizia residenziale – che come abbiamo visto precedentemente appartengono alla più generale categoria dei programmi complessi -, dell'*esecuzione* di opere di edilizia ma anche di urbanizzazione per conto di enti pubblici o privati, di *nuove costruzioni o recupero degli immobili esistenti* (compresa la realizzazione/recupero di immobili ad uso abitativo e non e di strutture di servizio ai quartieri, anche a mezzo di piani di lottizzazione allo scopo di affittarle o venderle a prezzi economicamente competitivi), della *gestione* del proprio patrimonio immobiliare e di altri enti pubblici comunque realizzato ed

⁵⁰ “Ordinamento degli enti regionali operanti in materia di edilizia residenziale pubblica”

⁵¹ “Coordinamento e vigilanza regionali in materia di edilizia residenziale pubblica”

⁵² Oltre all'ATER della Provincia di Frosinone sono istituite altre aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica, tra cui quella del Comune di Roma, della Provincia di Roma, della Provincia di Latina, della Provincia di Rieti, della Provincia di Viterbo e del comprensorio di Civitavecchia.

acquisito (anche della gestione del patrimonio edilizio non finalizzato all'edilizia residenziale pubblica e che gli viene affidato da soggetti pubblici, nonché quello finalizzato all'edilizia agevolata e che gli viene affidato dai privati), della *stipula di convenzioni* con altri enti locali e altri operatori pubblici o privati nel campo della progettazione ed esecuzione, della *sperimentazione* e realizzazione, *anche in collaborazione con università ecc.*, di modelli di architettura tradizionale ponendo maggiore attenzione alla riqualificazione sociale ed ambientale dei quartieri e alle tecniche innovative in materia di fonti energetiche rinnovabili; se incaricati da enti pubblici o privati, possono occuparsi dello studio, progettazione e implementazione urbanistico-edilizia, manutentivo-gestionale e di assetto territoriale, dell'*adesione ad associazioni* (l'azienda infatti dà *supporto* agli enti locali e ad altri soggetti pubblici per le politiche abitative), di formulare agli enti competenti *proposte sulle localizzazioni* degli interventi di edilizia residenziale pubblica, di svolgere attività di progettazione, direzione dei lavori, consulenza ed assistenza tecnica a favore di operatori pubblici o privati, di adottare e attuare i *piani di vendita* degli alloggi, di *vigilare* sull'uso degli alloggi e rilasciare quelli occupati senza titolo, di promuovere e realizzare *l'autogestione* dei condomini da parte degli assegnatari, di gestire l'anagrafe degli inquilini e degli alloggi, di gestire gli scambi degli alloggi, di svolgere ogni altra attività per raggiungere i propri obiettivi e quelli attribuitigli dalle leggi statali o regionali. Importante è che l'Azienda garantisce la *qualità* delle prestazioni.

Ritroviamo nelle attività svolte dall'ATER di Frosinone alcuni principi che hanno caratterizzato i programmi complessi. Infatti, per quanto riguarda il partenariato pubblico-privato, l'ATER della Provincia di Frosinone ricerca la forma più idonea di collaborazione, raccordo e operatività con gli enti locali e altri soggetti pubblici e privati. Per quanto riguarda le risorse finanziarie, l'ATER utilizza non solo le proprie risorse ma anche i finanziamenti derivanti da altri soggetti pubblici.

Però da che cosa è formato il patrimonio dell'ATER della Provincia di Frosinone? Esso è costituito dai *beni mobili ed immobili* già di proprietà dell'ex-IACP della Provincia di Frosinone, da immobili ad uso diverso da quello abitativo, da aree fabbricabili e terreni, dai *titoli di Stato, obbligazioni o altri titoli*, da *eredità, lasciti, donazioni ed elargizioni* che pervengono all'azienda, dalle *somme versate a fondo perduto* da enti pubblici o altri organismi, ecc.

Le fonti di *finanziamento* con le quali operano le aziende sono: i finanziamenti dello Stato, Regioni ed enti locali destinati all'edilizia residenziale pubblica, fondi integrativi da parte della Regione e dei Comuni per gli obiettivi rivolti alla tutela delle fasce più deboli e al superamento delle situazioni di tensione abitativa, proventi derivanti sia dall'alienazione degli immobili⁵³, secondo la normativa nazionale e regionale vigente, che dai canoni di locazione degli alloggi

⁵³ Il 24 dicembre 1993 viene emanata la Legge nazionale n. 560 che consente allo ATER di cedere in proprietà gli alloggi inseriti in appositi *piani annuali di vendita* sulla base delle direttive regionali.

(compresi i canoni derivanti dall'affitto di locali extra-residenziali), entrate derivanti da lasciti, legati e donazioni, l'utilizzo di aperture di credito, di prestiti bancari o obbligazionari, ulteriori proventi, i rimborsi per le spese tecniche generali relative ai programmi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza alloggiativa, nella misura stabilita dalla Giunta regionale, ulteriori proventi derivanti dalle attività svolte dall' Azienda.

Tra gli *organi istituzionali* dell'Azienda c'è il Presidente, Enzo Di Stefano, che si occupa anche dell'attività di vigilanza sull'andamento dell'azienda (anche la Giunta Regionale, come accennato prima, ha questo compito di vigilanza e controllo sulle aziende; in più verifica l'utilizzo dei finanziamenti assegnati, l'attività complessiva dell'azienda, i risultati raggiunti, ecc.) e di curare i rapporti con altri enti (Regione, organi dello Stato, amministrazioni locali, enti e organismi esterni); poi vi è il Consiglio di Amministrazione che è responsabile dell'attività svolta dall'azienda, adotta inoltre il programma annuale delle attività da svolgere e la relazione sulle attività svolte e i risultati raggiunti nell'anno precedente; il Collegio dei revisori controlla la gestione contabile e finanziaria dell'azienda e ne verifica l'economicità e l'efficienza; infine il Direttore Generale è responsabile dell'attività gestionale dell'azienda e ne programma, dirige e coordina le attività, ecc.

C'è inoltre un *rapporto tra ATER e l'utenza* che può costituire un punto importante per capire e comprendere meglio quali siano le difficoltà e cercare le soluzioni migliori per risolverle. I rapporti che si vengono a creare tra gli utenti e l'Azienda sono di natura sociale, amministrativa, finanziaria e tecnico-operativa e comportano per l'ATER un costante impegno, finalizzato a garantire servizi adeguati alle necessità e alle esigenze dell'utenza. L'Azienda per di più favorisce le associazioni dell'utenza e permette la loro consultazione sugli indirizzi generali dell'azione amministrativa. Da sottolineare in questo senso l'importanza della *Carta dei servizi* che garantisce la massima trasparenza, efficienza ed efficacia della gestione in materia di edilizia residenziale pubblica e un corretto rapporto tra l'Azienda e gli utenti dei servizi, specificandone i diritti e doveri. La Carta dei servizi viene adottata dal Consiglio di Amministrazione. Per avere una maggiore collaborazione degli assegnatari degli alloggi alle attività di gestione relative alla qualità e funzionalità dei servizi, lo stesso Consiglio di Amministrazione costituisce infine il *Comitato delle organizzazioni rappresentative degli inquilini*.

5. Modalità di assegnazione degli alloggi sociali nella Regione Lazio

All'articolo 11 della *legge regionale n. 12/1999*⁵⁴ vengono elencati i *requisiti soggettivi* che i richiedenti dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica devono possedere per l'accesso all'alloggio.

Questi requisiti sono: avere la cittadinanza italiana o di uno stato appartenente o non all'Unione Europea (il cittadino straniero deve comunque avere una carta di soggiorno o deve essere iscritto nelle liste di collocamento o deve esercitare un'attività regolare di lavoro); avere la residenza o un'attività lavorativa esclusiva o principale nel Comune a cui si riferisce il bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi; non essere titolare dei diritti reali di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su un alloggio; non avere avuto in precedenza l'assegnazione in locazione o in proprietà di un alloggio realizzato con il contributo pubblico; non avere un reddito annuo del nucleo familiare superiore al limite di reddito stabilito dalla Regione per l'accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica; non aver ceduto un alloggio (o una sua parte) assegnato in locazione in precedenza oppure non aver occupato senza titolo un alloggio di edilizia residenziale pubblica.

La *decadenza dall'assegnazione* avviene quando l'ente gestore accerta che l'assegnatario abbia ceduto tutto l'alloggio o solo una sua parte, non abiti in modo stabile nell'alloggio a meno che l'ente gestore lo autorizzi a farlo, non abbia cambiato la destinazione d'uso dell'alloggio, non abbia svolto nell'alloggio attività illecite, non abbia superato per due anni consecutivi il limite di reddito stabilito dalla Regione per l'accesso all'alloggio.

Il *regolamento regionale n. 20/2000*⁵⁵ specifica che è il Comune ad occuparsi dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa.

Per fare ciò, il Comune pubblicizza un *bando generale* in cui specifica l'ambito territoriale interessato, i requisiti per l'accesso in base all'articolo 11 della legge regionale n. 12/1999, i criteri di priorità da adottare in caso di parità di punteggio (tenendo conto dell'anzianità di presentazione della domanda), le modalità di presentazione della domanda, le modalità di aggiornamento della propria posizione, i documenti da presentare insieme alle domande, le modalità per la presentazione delle opposizioni all'attribuzione provvisoria dei punteggi.

Al posto del bando generale, può essere anche utilizzato un *bando speciale* destinato a specifiche categorie speciali nel caso in cui il Comune si trova di fronte a gravi e particolari esigenze abitative.

I punteggi attribuiti ai singoli richiedenti di un alloggio di edilizia residenziale pubblica si basano su diverse *condizioni* a cui si attribuisce un ordine di priorità. Queste condizioni sono che i

⁵⁴ “Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica”

⁵⁵ “Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della Legge regionale 6 agosto 1999, n.12”

richiedenti debbano essere senza fissa dimora oppure persone che abitano in locali provvisori (come centri di raccolta, dormitori pubblici, ecc.), oppure che i richiedenti debbano abbandonare l'alloggio, oppure che gli stessi abbiano abbandonato l'alloggio e per i quali sussistano accertate condizioni di precarietà abitativa, che i richiedenti abitino con il proprio nucleo familiare in un alloggio che presenta affollamento o in cui lo stato di conservazione o manutenzione è scadente o mediocre, che i richiedenti abitino con il proprio nucleo familiare in un alloggio il cui canone incida sul reddito annuo complessivo del nucleo stesso per oltre 1/3, 1/5 o 1/6, che i richiedenti abitino con la propria famiglia in uno stesso alloggio con altri nuclei familiari, che i nuclei familiari siano composti o da persone con più di 65 anni o da minori o da persone completamente inabili purché a carico del richiedente, che i nuclei familiari siano composti da persone sole con almeno un figlio convivente a carico, che i nuclei familiari siano composti da profughi cittadini italiani, oppure da una sola persona maggiorenne, oppure con un numero di figli superiore a due, ecc. Il limite di reddito per accedere ad un alloggio di edilizia residenziale pubblica viene stabilito dalla Regione in base alla legge regionale n. 12/1999.

Sono gli *enti gestori* degli alloggi a riferire al Comune il numero di alloggi disponibili per una nuova assegnazione; il Comune procede poi con l'assegnazione in locazione degli alloggi in base all'ordine della graduatoria.

Vi può essere la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio ad esempio nel caso in cui non venga pagato il canone di locazione o le spese per i servizi, compresi quelli dell'autogestione⁵⁶. Molto spesso però nella Provincia di Frosinone ciò non avviene in quanto a non pagare il canone di locazione sono soprattutto persone con gravi difficoltà.

Vengono inoltre assegnate delle risorse al fondo regione per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione; tali risorse sono ripartite tra i Comuni aventi maggiore tensione abitativa⁵⁷.

Quello che appare evidente è l'inadeguatezza, oggi, del nostro sistema di definizione delle priorità e dei meccanismi per l'accesso (il sistema <<a punteggi>>), anche sotto il profilo della capacità di legittimazione delle assegnazioni.

⁵⁶ All'articolo 15 del regolamento si legge che "i comuni e gli enti gestori favoriscono e promuovono l'autogestione, da parte dell'utenza, dei servizi accessori, degli spazi comuni e delle manutenzioni ordinarie degli alloggi". Fino al momento dell'effettivo funzionamento delle autogestioni gli assegnatari sono tenuti a rimborsare agli enti gestori i costi diretti ed indiretti dei servizi erogati.

⁵⁷ I comuni con tensione abitativa sono individuati in base alla densità territoriale, alle condizioni di lavoro e di occupazione, alla composizione del mercato abitativo, all'offerta delle abitazioni, alla presenza ed entità di fattori che tendono ad ampliare la domanda abitativa.

6. L'aumento della proprietà e il problema della vendita degli alloggi erp nella Provincia di Frosinone

Vengono spesso messe in atto una serie di politiche al fine di influenzare l'offerta e la domanda in materia di abitazione: imposte, finalità e quote in materia di costruzione, incentivi finanziari alla proprietà o alla locazione. La proprietà privata è in aumento in tutto il territorio italiano, con il sostegno esplicito o indiretto dei governi nazionali.

“Taken as a whole (including public and private rented housing), there has been a long-running decline in the amount of rented housing in all EU member states since at least the 1960s” (B. Edgar, J. Doherty, H. Meert, 2002).

“Home ownership continues to be facilitated by governments in all countries via a combination of favourable taxation regulations, mortgage market intervention, and demand-and/or supply-side subsidies” (Bramley and Morgan, 1998; Laferrère and Le Blanc, 2004; Smith and Robinson, 2005).

“The main national objectives...in different countries are to: protect and grow home ownership as the preferred tenure; reach specific ethnic groups and lower-income households; contribute to tenure mix in disadvantaged areas; and reduce long-term reliance on social security” (J. Lawson, V. Milligan, 2007).

La nuova pressione abitativa non trova però una risposta adeguata nelle attuali politiche di settore che hanno incentivato la proprietà della casa e penalizzato il mercato delle abitazioni in affitto, all'interno di una dinamica di mercato che ha costantemente elevato i canoni di locazione. “I canoni di locazione sono talvolta superiori alle rate del mutuo ipotecario da contrarre per l'acquisto dell'alloggio. Diventa perciò conveniente acquistare indebitandosi, anziché abitare in locazione” (L. Gaeta, 2009).

Dal bilancio consuntivo del 2011 approvato dall'ATER della Provincia di Frosinone emerge che sono stati venduti 72 alloggi per un importo pari a 2milioni e 200mila euro, che però rispetto al 2010 risultano in diminuzione per via della crisi economica, che ha determinato mancanza di liquidità, e della difficoltà degli utenti ad accedere al credito bancario. L'ATER provinciale incentiva l'acquisto di un alloggio in proprietà e questo è sottolineato dalla domanda che si può leggere nel periodico dell'ATER: <<Hai intenzione di acquistare l'abitazione ATER nella quale vivi?>>.

La Regione Lazio attualmente consente la vendita di un massimo del 30% degli alloggi erp a disposizione delle ATER regionali. Nella Provincia di Frosinone si fa fatica a vendere gli alloggi erp - vendita che potrebbe rimpolpare le casse dell'Azienda - e questo perché sono poche le persone

che hanno intenzione di vivere in modo permanente in un edificio dove spesso si verificano episodi di occupazione abusiva o microcriminalità.

A mio parere è vero che la vendita di alloggi erp permette all'ATER di avere introiti da utilizzare per altri interventi di edilizia residenziale pubblica e permette a chi ha il desiderio di avere una casa in proprietà di averla a costi sostenibili e agevolati, ma è anche vero che si andrebbe a sfavore dell'obiettivo dell'edilizia sociale. L'affitto o la locazione infatti, a differenza del titolo in proprietà, consente di avere una mobilità delle persone che, una volta usciti dalle categorie sociali beneficiarie degli alloggi sociali per diversi motivi come l'aumento del loro reddito, possono lasciare l'alloggio erp a loro in precedenza assegnato e metterlo a disposizione della forte domanda di persone che hanno bisogno di una casa a canone sociale e le cui richieste purtroppo non vengono tuttora soddisfatte completamente dall'offerta attuale.

7. La situazione attuale nei Comuni della Provincia di Frosinone in materia di edilizia sociale

In questo capitolo sarà affrontata la situazione attuale in materia di edilizia residenziale pubblica nei Comuni della Provincia di Frosinone.

Sarà presentato un quadro iniziale del patrimonio abitativo, in termini quantitativi, gestito dall'ATER di Frosinone e aggregato per ogni Comune.

In seguito sarà descritta in maniera più dettagliata la situazione dei Comuni con maggiori alloggi gestiti dall'Azienda; tali Comuni sono: il Comune di Frosinone, Cassino, Sora e Ceccano. Di questi saranno in particolare riportati i dati relativi alla localizzazione e descrizione dei Piani di Zona, alla situazione qualitativa attuale degli edifici gestiti dall'ATER, all'ultima graduatoria per l'assegnazione degli alloggi erp e saranno descritte le eventuali politiche future comunali per il settore dell'edilizia sociale.

7.1. Il patrimonio immobiliare gestito dall'ATER nella Provincia di Frosinone all'inizio del 2009 e nel 2011 e il patrimonio di alloggi erp dello Stato nella Provincia di Frosinone nel 2011

Prima di addentrarci ad analizzare il tema dell'edilizia residenziale pubblica nella Provincia di Frosinone, è necessario dare qualche informazione generale riguardante la nascita, la localizzazione e popolazione della provincia.

La Provincia di Frosinone venne istituita nel gennaio del 1927. Nacque dall'unione di due territori: la Ciociaria, che per un lungo periodo era appartenuta allo Stato della Chiesa, e la Provincia di Terra di Lavoro che, prima dell'Unità d'Italia, faceva parte del Regno delle Due Sicilie. Dal dopoguerra è comunemente fatta coincidere con la Ciociaria nella sua intera estensione.

Ha un'estensione di 3244 Km² e confina a nord con l'Abruzzo, a est con il Molise, a sud-est con la Campania, a sud con la Provincia di Latina e a ovest con la Provincia di Roma. Ospita una popolazione che al 30 Giugno 2011 era pari a 498055 abitanti e distribuita nei 91 Comuni di cui è costituita.

Passiamo ora a capire quale è, in termini quantitativi, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica gestito dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della Provincia di Frosinone e come esso è distribuito sul territorio provinciale.

Di seguito è riportata la Provincia di Frosinone campita con i colori rosso, arancione e bianco e che rappresentano la quantità degli alloggi appartenenti al patrimonio immobiliare ATER nella Provincia di Frosinone nell'anno precedente (fig. 16).

In particolare il colore rosso indica i Comuni con più di cento alloggi di edilizia residenziale pubblica, il colore arancione indica quelli con meno di cento alloggi di edilizia residenziale pubblica e il colore bianco indica quei Comuni che non hanno nessun alloggio di edilizia residenziale pubblica in gestione dell'ATER. In quest'ultimo caso, si deve specificare che in passato in questi Comuni sono stati realizzati alloggi di edilizia residenziale pubblica che però sono stati riscattati in seguito o alienati.

Dalla figura che segue si possono cogliere alcune informazioni: la maggior parte dei Comuni della Provincia di Frosinone (52 Comuni) hanno un patrimonio abitativo formato da meno di cento alloggi per l'edilizia residenziale pubblica; 23 Comuni non hanno nessun alloggio ERP gestito dall'ATER e tali Comuni sono situati maggiormente vicino ai confini provinciali; infine 16 Comuni hanno un patrimonio di alloggi ERP che supera i cento alloggi. Tra questi ultimi Comuni c'è Frosinone (1435 alloggi), Cassino (1058 alloggi), Sora (679 alloggi) e Ceccano (453 alloggi), in seguito descritti in modo più dettagliato.

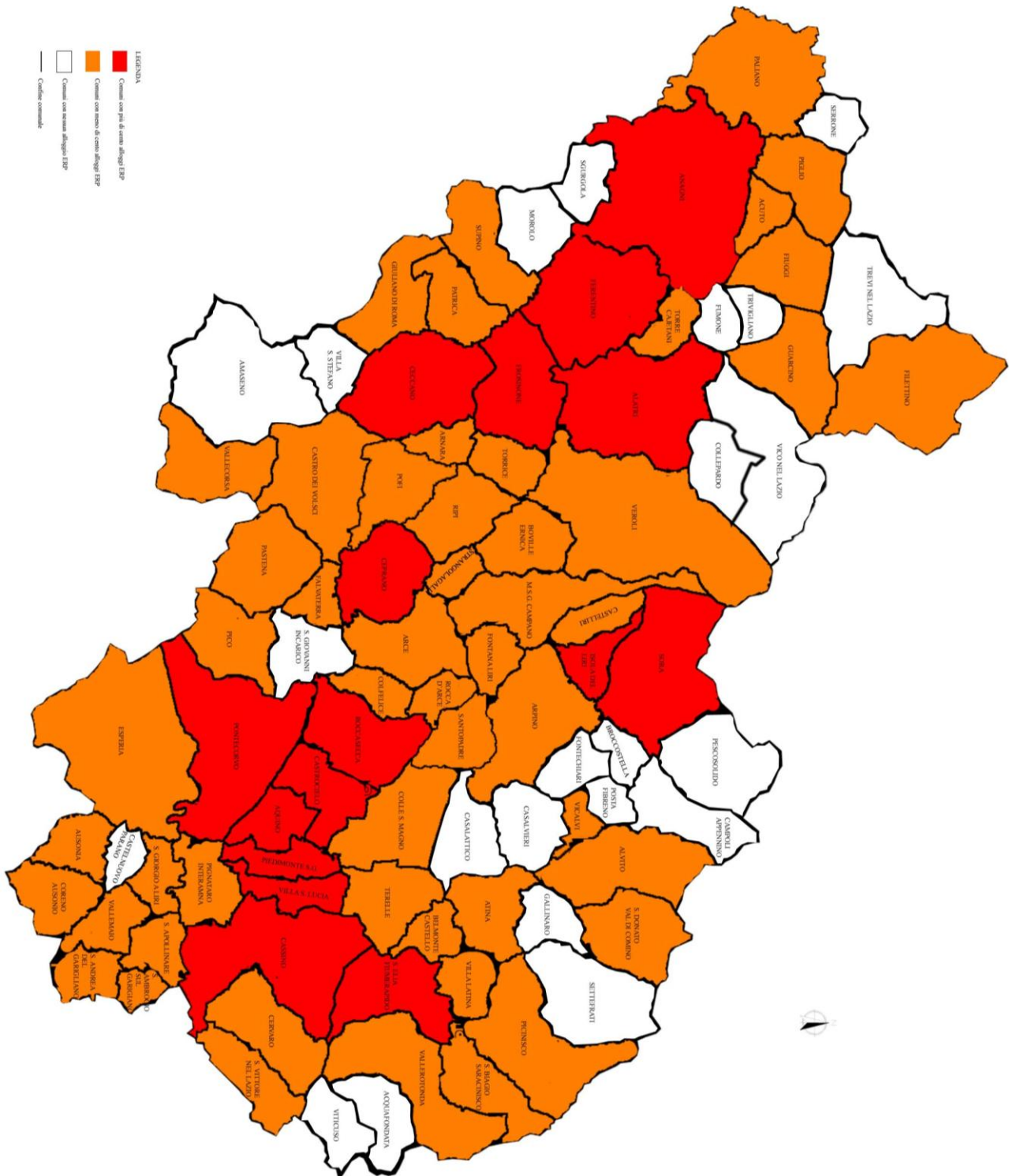


Fig.16 - Mappa dei Comuni con più di cento alloggi erp, meno di cento alloggi erp e nessun alloggio erp appartenente al patrimonio abitativo dell'ATER di Frosinone nel 2011
 Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte dati: sede legale dell'ATER di Frosinone)

Nella tabella seguente sono riportati i Comuni con alloggi ERP appartenenti al patrimonio dell'ATER della Provincia di Frosinone riferiti al 2009 e al 2011 e il numero degli alloggi ERP per ogni Comune (tab. 9).

COMUNI	N. Alloggi 2009	Sup. netta alloggi	N. Alloggi 2011	Differenza n. alloggi 2011 -2009
Acuto	20	1463,12	20	0
Alatri	130	11126,83	127	-3
Alvito	30	2359,23	30	0
Anagni	200	15614,38	200	0
Aquino	129	10296,5	125	-4
Arce	17	1232,14	17	0
Arnara	7	289,27	7	0
Arpino	32	2404,8	32	0
Atina	34	2440,1	33	-1
Ausonia	27	1794,49	27	0
Belmonte Castello	13	443,99	11	-2
Boville Ernica	3	246,25	3	0
Cassino	1124	78169,68	1058	-66
Castelliri	92	6308,7	90	-2
Castrocielo	103	7498,67	102	-1
Castro dei Volsci	55	4367,37	55	0
Ceccano	454	35064,7	453	-1
Ceprano	297	21269,87	293	-4
Cervaro	71	4615,27	71	0
Colfelice	52	3560,27	46	-6
Colle San Magno	6	419,26	6	0
Coreno Ausonio	13	930,78	13	0
Esperia	22	1293,53	22	0
Falvaterra	18	1419,51	18	0
Ferentino	226	16450,44	225	-1
Filetino	6	250,28	2	-4
Fiuggi	8	566,46	8	0
Fontana Liri	88	6542,08	88	0
Frosinone	1449	108117	1435	-14
Giuliano di Roma	18	1415,46	18	0
Guarcino	5	199,41	5	0
Isola del Liri	251	17766,12	224	-27
M.S.G. Campano	2	81,62	2	0
Paliano	88	6564,49	88	0
Pastena	15	937,35	17	+2
Patrica	24	2108,4	24	0
Picinisco	14	1009,33	14	0
Pico	43	2852,83	43	0
Piedimonte San Germano	209	16163,92	229	+20
Piglio	88	6703,41	88	0
Pignataro Interamna	72	5842,82	72	0
Pofi	27	1598,94	27	0
Pontecorvo	409	29177,38	397	-12
Ripi	34	2655,7	34	0
Rocca d'Arce	41	2827,67	41	0
Roccasecca	143	11890,94	138	-5
San Biagio Saracinisco	7	373,06	8	+1
San Donato Val di Comino	12	908	12	0
San Giorgio a Liri	57	3982,24	57	0
Sant'Ambrogio sul Garigliano	14	688,4	13	-1
Sant'Andrea sul Garigliano	44	2780,73	36	-8
Sant'Apollinare	2	91,6	2	0

Sant'Elia Fiumerapido	205	17179,24	205	0
Santopadre	12	847,76	12	0
San Vittore del Lazio	27	1391,37	27	0
Sora	628	48367,49	679	+51
Strangolagalli	13	886,9	14	+1
Supino	8	475	8	0
Terelle	8	459,4	4	-4
Torre Cajetani	2	95,88	2	0
Torrice	16	681,07	16	0
Vallecorsa	3	135,92	3	0
Vallemaio	15	1131,89	15	0
Vallerotonda	25	1073,1	25	0
Veroli	8	404,63	8	0
Vicalvi	1	40,4	1	0
Villa Latina	13	637,25	10	-3
Villa Santa Lucia	162	11367,37	162	0
Totale	7491	550349,5	7397	-94

Tab. 9 - Numero di alloggi erp in gestione dell'ATER nel 2009 e nel 2011 per ogni Comune della Provincia di Frosinone
Fonte: mia elaborazione (fonte dati: sede legale dell'ATER di Frosinone)

Di seguito è invece riportata una mappa in cui sono campiti in colore verde scuro i Comuni della Provincia in cui l'ATER ha un patrimonio di alloggi erp più ridotto nel 2011 rispetto al 2009, mentre in verde chiaro sono rappresentati i Comuni in cui l'ATER ha in gestione più alloggi erp nel 2011 rispetto al 2009 (fig.17).

Dalla mappa e dalla tabella precedenti si possono trarre importanti conclusioni. Innanzitutto nella Provincia la quantità di alloggi erp in gestione dell'ATER di Frosinone è diminuita da un totale di 7491 alloggi erp nel 2009, a 7397 alloggi erp nel 2011 e addirittura a 7184 alloggi erp nel 2012. Se si considerano gli anni 2009 e 2011, di cui si hanno dati completi e definitivi relativi al patrimonio abitativo gestito dall'ATER, si può dunque sostenere che gli alloggi erp gestiti dall'azienda sono 94 alloggi in meno nel 2011 rispetto al 2009.

A livello provinciale, quasi tutti i Comuni con maggiore popolazione, ad eccezione del Comune di Sora, e alcuni Comuni a loro finitimi hanno visto sul loro territorio una diminuzione tra il 2009 e il 2011 di una quantità di alloggi erp gestiti dall'ATER. E' il caso di un primo gruppo di Comuni confinanti (Frosinone, Ceccano, Ferentino e Alatri), di un secondo gruppo di Comuni confinanti (Pontecorvo, Aquino, Castrocielo, Roccasecca e Colfelice) e di un terzo gruppo di Comuni anch'essi confinanti (Cassino, Terelle, Belmonte Castello, Villa Latina, Atina, Sant'Ambrogio sul Garigliano e Sant'Andrea del Garigliano).

Altri Comuni in cui è diminuito il numero di alloggi gestiti dall'ATER tra il 2009 e il 2011 sono Ceprano e Filettino, ma anche Castelliri e Isola del Liri, questi ultimi due contermini però all'unico Comune con maggiore popolazione, Sora, che ha visto un aumento di alloggi erp in gestione dell'ATER tra il 2009 e il 2011.

Infatti Cassino è il Comune della Provincia in cui l'ATER ha perso più alloggi (ben 66 alloggi erp) tra il 2009 e il 2011, mentre nel Comune di Sora l'ATER ha acquisito nel suo patrimonio abitativo più alloggi di tutti gli altri Comuni (ben 51 alloggi erp) tra il 2009 e il 2011. Invece 43 Comuni della Provincia di Frosinone hanno mantenuto lo stesso numero di alloggi erp tra il 2009 e il 2011 che appartengono al patrimonio dell'ATER provinciale.

Qui sotto è riportata una tabella in cui ho calcolato il rapporto tra la quantità degli alloggi sociali e la quantità complessiva delle abitazioni esistenti in ciascun Comune della Provincia di Frosinone nel 2011 (tab. 10).

	n. abitazioni 2011	n. alloggi erp 2011	rapporto alloggi erp/ tot. abitazioni
Acquafondata	447	0	0
Acuto	1 392	20	1,44
Alatri	10 249	127	1,24
Alvito	2 023	30	1,48
Amaseno	1 755	0	0
Anagni	9 372	200	2,13
Aquino	2 201	125	5,68
Arce	3 534	17	0,48
Arnara	1 007	7	0,70
Arpino	3 451	32	0,93
Atina	2 479	33	1,33
Ausonia	1 358	27	1,99

Belmonte Castello	437	11	2,52
Boville Ernica	3 268	3	0,09
Broccostella	1 105	0	0
Campoli Appennino	1 092	0	0
Casalattico	499	0	0
Casalvieri	1 206	0	0
Cassino	14 452	1058	7,32
Castelliri	1 565	90	5,75
Castelnuovo Parano	464	0	0
Castro dei Volsci	2 166	55	2,54
Castrocielo	1 769	102	5,77
Ceccano	8 945	453	5,06
Ceprano	3 311	293	8,85
Cervaro	3 232	71	2,20
Colfelice	918	46	5,01
Colle San Magno	534	6	1,12
Colleparado	809	0	0,00
Coreno Ausonio	1 036	13	1,25
Esperia	1 889	22	1,16
Falvaterra	477	18	3,77
Ferentino	9 223	225	2,44
Filettino	3 009	2	0,07
Fiuggi	4 598	8	0,17
Fontana Liri	1 390	88	6,33
Fontechiari	758	0	0
Frosinone	26 027	1435	5,51
Fumone	1 146	0	0
Gallinaro	703	0	0
Giuliano di Roma	1 651	18	1,09
Guarcino	1 186	5	0,42
Isola del Liri	4 912	224	4,56
Monte San Giovanni Campano	4 488	2	0,04
Morolo	1 976	0	0
Paliano	3 440	88	2,56
Pastena	764	17	2,23
Patrica	1781	24	1,35
Pescosolido	1 265	0	0
Picinisco	1514	14	0,92
Pico	1342	43	3,20
Piedimonte San Germano	2605	229	8,79
Piglio	2926	88	3,01
Pignataro Interamna	1020	72	7,06
Pofi	1631	27	1,66
Pontecorvo	5212	397	7,62
Posta Fibreno	748	0	0
Ripi	1930	34	1,76
Rocca d'Arce	743	41	5,52
Roccasecca	3627	138	3,80
San Biagio Saracinisco	469	8	1,71
San Donato Val di Comino	1921	12	0,62
San Giorgio a Liri	1261	57	4,52
San Giovanni Incarico	1722	0	0
San Vittore del Lazio	1125	27	2,40
Sant'Ambrogio sul Garigliano	483	13	2,69
Sant'Andrea del Garigliano	655	36	5,50
Sant'Apollinare	1030	2	0,19
Sant'Elia Fiumerapido	2760	205	7,43
Santopadre	933	12	1,29
Serrone	2446	0	0
Settefrati	668	0	0
Sgurgola	2071	0	0

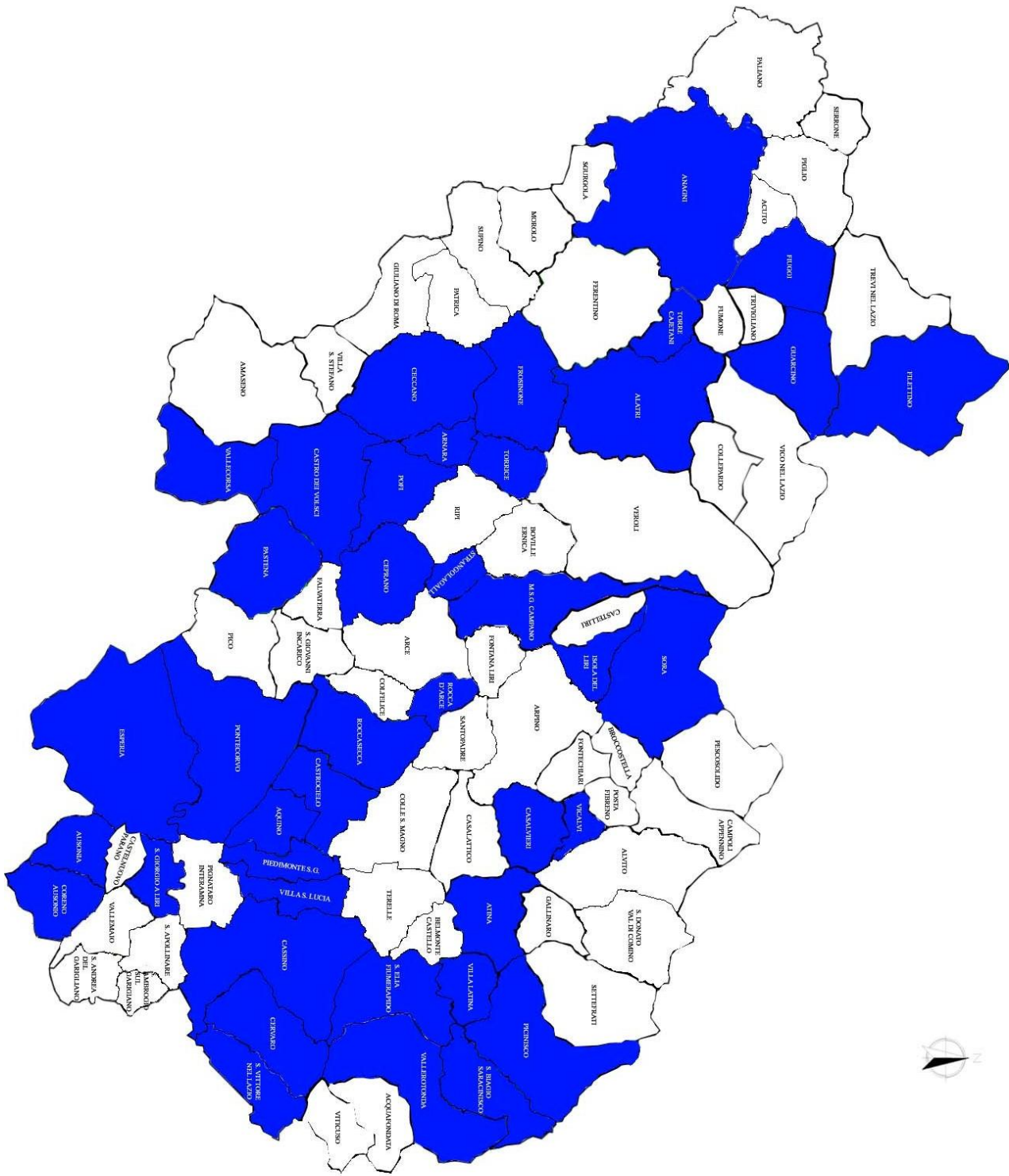
Sora	11387	679	5,96
Strangolagalli	1117	14	1,25
Supino	2149	8	0,37
Terelle	510	4	0,78
Torre Cajetani	982	2	0,20
Torrice	1841	16	0,87
Trevi nel Lazio	2868	0	0
Trivigliano	935	0	0
Vallecorsa	1579	3	0,19
Vallemaio	474	15	3,16
Vallerotonda	1819	25	1,37
Veroli	8527	8	0,09
Vicalvi	417	1	0,24
Vico nel Lazio	1270	0	0
Villa Latina	679	10	1,47
Villa Santa Lucia	1117	162	14,50
Villa Santo Stefano	794	0	0
Viticuso	319	0	0
Totale	236385	7397	3,13

Tab. 10 – Rapporto tra il numero degli alloggi erp e il numero complessivo delle abitazioni nei Comuni della Provincia di Frosinone

Fonte della tabella: mia elaborazione (fonte dati: istat e sede legale dell'ATER di Frosinone)

A livello provinciale il rapporto tra alloggi sociali e abitazioni totali presenti nel 2011 era del 3,13%. Solo 23 Comuni della Provincia superavano in percentuale la media provinciale (3,13%). Considerando sempre questo rapporto, i Comuni che avevano una percentuale maggiore - a cui dunque si è cercato di rispondere maggiormente alla domanda potenziale con l'offerta di una buona quantità di alloggi sociali – sono, in ordine di maggiore percentuale, Villa Santa Lucia, Ceprano, Piedimonte San Germano, Pontecorvo, Sant'Elia Fiumerapido, Cassino, Pignataro Interamna e Fontana Liri.

Di seguito è invece riportata una mappa che rappresenta il patrimonio di alloggi erp dello Stato nella Provincia di Frosinone relativi all'anno 2011 (fig. 18). Si tratta di beni che possono essere trasferiti alle Regioni e agli Enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane) ai sensi dell'articolo 3, co. 3 e 4, del D.lgs. 85/2010, con l'obiettivo dell'attuazione del “federalismo demaniale”.



LEGENDA

- Comuni con alloggi erp appartenenti al patrimonio dello stato nel 2001 di possibile attribuzione agli enti locali ai sensi del D.Lgs. 85/2010 art.5 - beni trasferibili
- Altri Comuni della Provincia di Frosinone
- Confine comunale

Fig.18 - Mappa dei Comuni con alloggi erp appartenenti al patrimonio dello Stato nel 2001 di possibile attribuzione agli enti locali
 Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte dati: Agenzia del Demanio – Direzione Area Operativa)

Sono quasi la metà e precisamente 41 i Comuni della Provincia di Frosinone sui quali sono situati alloggi di edilizia sociale appartenenti al patrimonio dello Stato e che possono essere trasferiti agli Enti locali. Tali alloggi in tutta la Provincia sono un totale di 120. Cassino è il Comune in cui sono presenti più alloggi erp (20 alloggi) appartenenti al patrimonio dello Stato. Tra questi alloggi ci sono edifici popolari, Unrra-casa, alloggi per senza tetto, edifici per lavoratori agricoli dipendenti, case antimalari di cui alla legge n. 640/1954 e altri alloggi di edilizia residenziale pubblica.

7.2. *Il Comune di Frosinone*

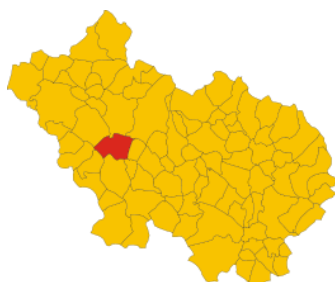


Fig. 19 - Provincia di Frosinone e Comune di Frosinone (in rosso)

Il Comune di Frosinone, capoluogo di provincia, si estende su una superficie di 4701 ha (47,02 Km²). Secondo i dati Istat la sua popolazione nel 2011 era di 46800 abitanti.

Qui sotto è riportata una carta del territorio del Comune di Frosinone con l'individuazione delle aree PEEP appartenenti al Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare. Queste aree sono situate ai limiti delle zone B del piano regolatore di Frosinone e sono raggruppate in undici comprensori di dimensioni diverse (fig.20).

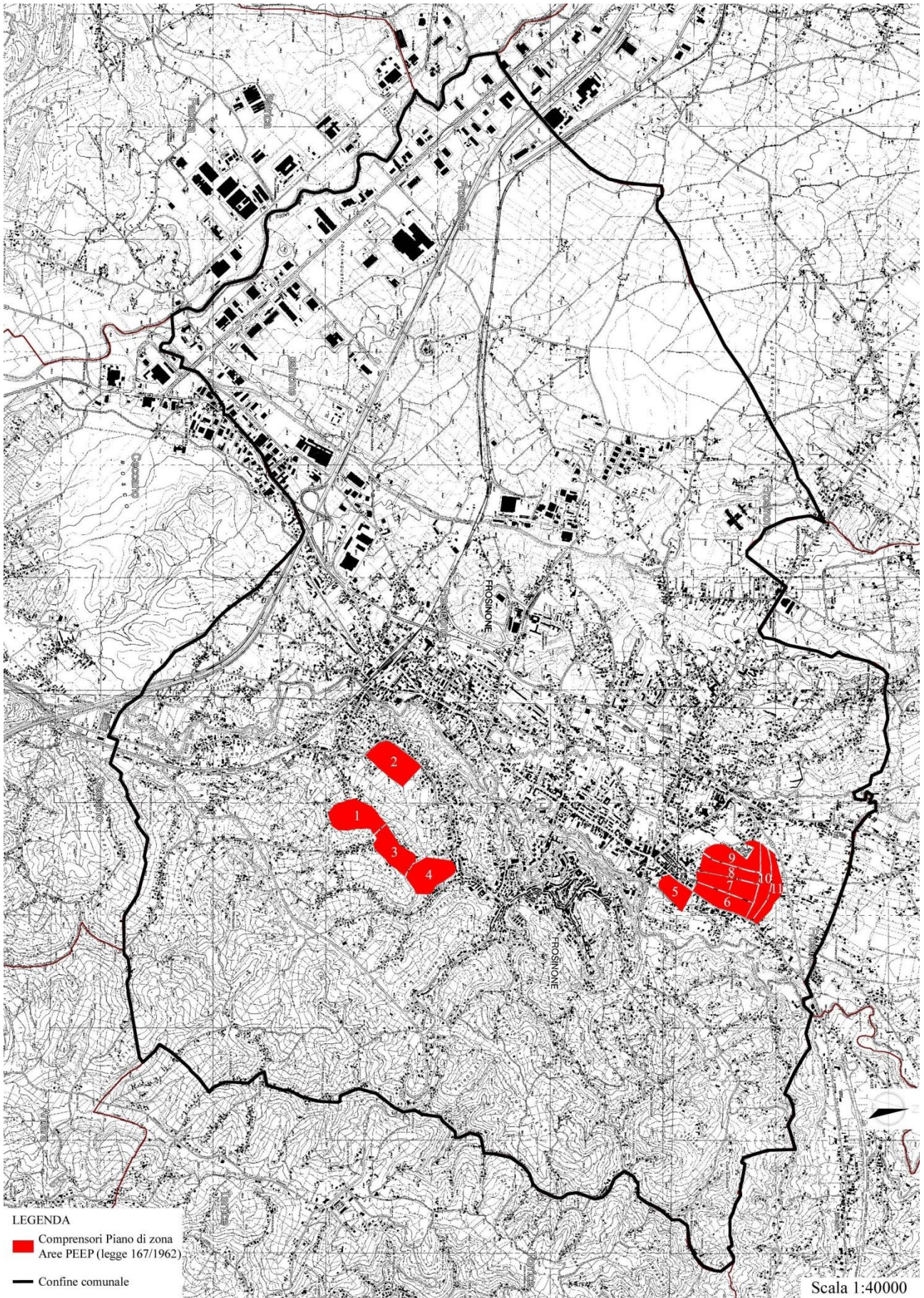


Fig. 20 - Ctr del Comune di Frosinone e individuazione delle aree PEEP.
 Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte ctr: www.sitfr.it)

Di seguito sono riportati i singoli comprensori di cui è formato il Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare. Di ogni comprensorio vengono riportate le aree destinate a verde, a residenze e a servizi, e sono disegnate le strade di progetto.

Il primo comprensorio ha una superficie territoriale di 61.702 mq in cui è previsto l'insediamento di 950 abitanti in 169 alloggi. L'area per il verde pubblico dovrebbe essere pari a 21.753 mq, quella per l'istruzione pari a 5.912 mq, quella per le attrezzature collettive dovrebbe misurare 976 mq, infine quella per i parcheggi dovrebbe essere pari a 5.326 mq (fig. 21).

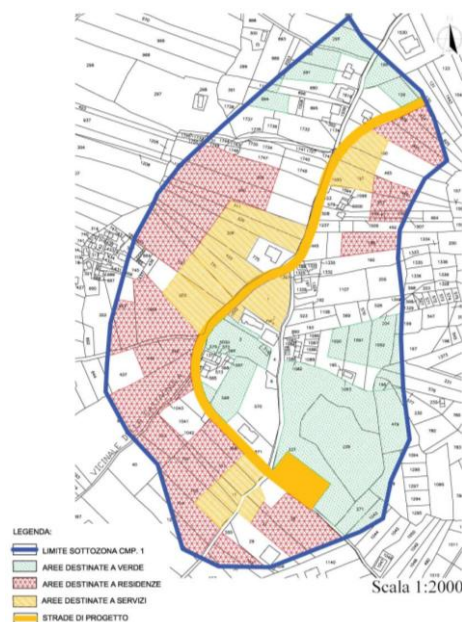


Fig. 21 - Primo comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard

Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone

E' vero che le aree in rosso che ho inserito nella mappa precedente e che rappresentano i comprensori del Piano di Zona del Comune di Frosinone sono aree in cui viene localizzata l'edilizia residenziale pubblica ma è anche vero che in alcuni comprensori, come nel primo comprensorio del PdZ, non sono stati realizzati alloggi per i ceti meno abbienti e le persone più svantaggiate, in quanto i residenti di quelle aree non accettarono la realizzazione di fabbricati di edilizia residenziale pubblica. Questo perché molto spesso questi fabbricati sono interessati da episodi di occupazione abusiva degli alloggi e di microcriminalità, come vedremo in seguito nel caso del già esistente "Casermona". Se si verificassero infatti questi episodi, non solo il valore degli edifici scenderebbe – in quanto il valore del fabbricato è influenzato anche dal contesto circostante – ma i privati non riuscirebbero nemmeno a vendere la loro abitazione, come è già avvenuto e continua a verificarsi in altri quartieri comunali. Per tale motivo sono stati realizzati edifici di edilizia agevolata e

convenzionata da parte di imprese private e cooperative, come è avvenuto nel caso della cosiddetta “Città del Sole”.

Personalmente penso che per evitare questi problemi correlati e che “inquinano” non solo il settore del mercato immobiliare, ma anche quello dell’edilizia sociale, ecc., bisognerebbe pensare un nuovo modo di pianificare: prima di realizzare un Piano di Zona sarebbe indispensabile e imprescindibile vedere cosa pensano le persone che già abitano nelle aree interessate dai Piani di Zona e nel contesto circostante. I modi per farlo sono diversi: dai *questionari* alle *interviste*, come avviene spesso in altre città europee in cui diversi gruppi di ricercatori analizzano svariati temi riguardanti l’ambito interessato dalla futura pianificazione e progettazione, *consultazione di dati storici e statistici*, ecc.

Passando al secondo comprensorio, con una superficie territoriale di 43.756 mq, esso dovrebbe essere formato da 126 alloggi per 710 abitanti. Comprende 21.311 mq di verde pubblico, 3.394 mq destinati all’istruzione, 3.775 mq per le attrezzature collettive, 3.352 mq per i parcheggi (fig. 22).



Fig. 22 - Secondo comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard
 Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone

Il terzo comprensorio, con una superficie territoriale di 39.459 mq, prevede 90 alloggi per 506 abitanti, un’area di 12.939 mq per il verde pubblico, un’area pari a 2.595 mq per l’istruzione, un’area di 1.026 mq per le attrezzature collettive e 2.048 mq per i parcheggi (fig. 23).

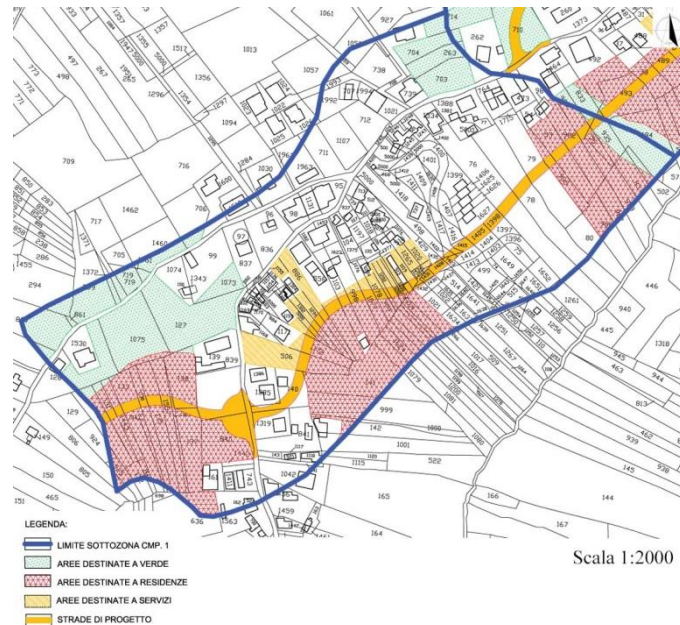


Fig. 23 - Terzo comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard
 Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone

Il quarto comprensorio ha una superficie territoriale di 29.775 mq, prevede 82 alloggi per 463 abitanti, una superficie di 13.176 mq per il verde pubblico, 2.223 mq per l'istruzione, 1.055 mq per le attrezzature collettive e 2.082 mq per i parcheggi (fig. 24).

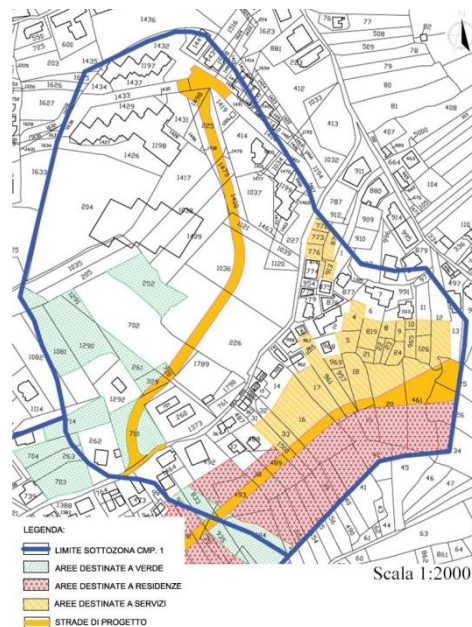


Fig. 24 - Quarto comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard
 Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone

Il quinto comprensorio ha una superficie territoriale di 22.059 mq, prevede 66 alloggi per 371 abitanti, un'area di 8.284 mq per il verde pubblico, 1.893 mq per l'istruzione, 1.038 mq per le attrezzature collettive e 992 mq per i parcheggi (fig. 25).



Fig. 25 - Quinto comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard

Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone

Il sesto comprensorio, con una superficie territoriale pari a 14.370 mq, prevede 41 alloggi per 231 abitanti, un'area di 5.159 mq per il verde pubblico, 1.232 mq per l'istruzione, nessun'area per le attrezzature collettive, 756 mq per i parcheggi (fig. 26).

Il settimo comprensorio si estende su una superficie territoriale di 10.953 mq, prevede 35 alloggi per 194 abitanti, una superficie di 4.186 mq per il verde pubblico, 1.001 mq per l'istruzione, 948 mq per le attrezzature collettive e 451 mq per i parcheggi (fig. 27).

Nell'ottavo comprensorio, con una superficie territoriale di 21.839 mq, sono previsti 77 alloggi per 435 abitanti, 10.715 mq di verde pubblico, 1.901 mq per l'istruzione, 1.007 mq per le attrezzature collettive e 1.047 mq per i parcheggi (fig. 28).

Il nono comprensorio si estende su una superficie territoriale di 28.025 mq, prevede 97 alloggi per 548 abitanti, un'area di 11.033 mq destinata al verde pubblico, un'area di 2.733 mq per l'istruzione, 1.745 mq destinata alle attrezzature collettive e 2.438 mq per i parcheggi (fig. 29).

Il decimo comprensorio ha una superficie territoriale di 14.228 mq, prevede 46 alloggi per 257 abitanti, una superficie di 6.487 mq per il verde pubblico, 1.668 mq per l'istruzione, 555 mq per le attrezzature collettive, 1.125 mq per i parcheggi (fig. 30).

Infine l'undicesimo e ultimo comprensorio, ha una superficie territoriale pari a 18.418 mq, prevede 54 alloggi per 303 abitanti, un'area pari a 8.330 mq per il verde pubblico, 1.864 mq per l'istruzione, 682 mq per le attrezzature collettive e 1.356 mq per i parcheggi (fig. 31).



Fig. 26 - Sesto comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard
Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone



Fig. 27 - Settimo comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard
Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone



Fig. 28 - Ottavo comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard
Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone



Fig. 29 - Nono comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard
Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone



Fig. 30 - Decimo comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard
Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone



Fig. 31 - Undicesimo comprensorio del PdZ di Frosinone: residenze e standard
Fonte: Piano decennale delle Zone di Edilizia Economica e Popolare del Comune di Frosinone

In conclusione possiamo dedurre che la superficie territoriale complessiva dei comprensori è di 304584 mq, circa 30 ha, in cui dovevano essere realizzati ben 883 alloggi per 4968 abitanti. 123373 mq (circa 12 ha) dovevano essere destinati al verde pubblico, 26416 mq (circa 2 ha) destinati all'istruzione e 12807 (circa 1 ha) alle attrezzature collettive. Quindi la metà della superficie territoriale complessiva dei comprensori doveva essere destinata al verde pubblico, all'istruzione e alle attrezzature collettive. Per i parcheggi invece era prevista un'estensione su una superficie complessiva di 20973 mq (circa 2 ha).

Queste sono ovviamente quantità rilevanti ed interessanti per il soddisfacimento della domanda abitativa di alloggi erp. Un problema legato al fallimento di alcuni comprensori del Piano di Zona è quello della disponibilità di nuove aree sulle quali realizzare nuova edilizia sociale. A mio avviso però resta aperta ancora una cupa domanda: se le aree già individuate dal Comune per la realizzazione di nuovi alloggi per le persone più svantaggiate ed inserite nei Piani di Zona si sono trasformate in aree per la realizzazione di edilizia privata o agevolata/convenzionata e, di conseguenza, se si continuano a reperire nuove aree per l'edilizia sociale che aumentano il consumo del suolo per far fronte al fallimento degli esistenti Piani di Zona, si riuscirà a trattare in modo efficace la tematica dell'edilizia sociale legata a quella della sostenibilità nella Provincia di Frosinone?

Ho voluto però fare qualche sopralluogo nel capoluogo di Provincia per vedere la condizione attuale degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, come si relazionano con il contesto circostante e, attraverso interviste, la qualità di vita di alcuni residenti di questi fabbricati.

Il primo fabbricato di cui vorrei parlare è il cosiddetto "Casermone", situato nel quartiere Selva Piana. Ovunque, nelle diverse parti del territorio comunale, le persone iniziano a parlare di questo edificio trovando i peggiori aggettivi per descriverlo.

Questo edificio fa da scenario ad un ampio spazio pubblico, caratterizzato da giardinetti, una Chiesa ed un edificio culturale rimasto un'opera incompiuta (fig. 32a, b, c). Lo stesso edificio si affaccia anche sull'ex strada statale, ora regionale SR 156. Nato negli anni Ottanta non con destinazione d'uso abitativa, rientrò poi nel patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica e fu assegnato agli attuali conduttori dopo qualche anno. Come si può vedere dalle foto sottostanti, ha una forma molto particolare: è formato da sei piani, di cui i primi tre si affacciano sul parcheggio e la Chiesa, gli ultimi tre si affacciano sulla strada regionale (fig. 32d, e). Parlando con qualche conduttore scopro che all'interno di questo edifici ci sono appartamenti molto confortevoli e di bell'aspetto, sono stati realizzati stalli di sosta per le persone diversamente abili che vi risiedono, sono presenti passerelle e ascensori che eliminano il problema delle barriere architettoniche (fig. 32f, g). Nell'ultimo periodo l'ATER di Frosinone è intervenuto con molti interventi di

manutenzione, ma la caratteristica che più mi ha colpito – non essendo residente a Frosinone e tantomeno negli altri Comuni meglio descritti in questa mia ricerca – è la presenza e la “fama” in questo fabbricato della *microcriminalità* (soprattutto droga e in modo meno rilevante omicidi). Questi episodi sono forse tipici in questo fabbricato e sicuramente non riscontrabili facilmente nei fabbricati degli altri Comuni da me visitati.

Il “Casermone”, insieme all’altro vicino edificio di edilizia residenziale pubblica, denominato “Piramide” per la sua forma simile a quella del “Casermone”, ospita un totale di 144 famiglie.



a



b



c



d



e



f



g

Fig. 32- Foto relative a un fabbricato di edilizia residenziale pubblica (il cosiddetto “Casermone”) del Comune di Frosinone e al contesto circostante.

Fonte: sopralluogo di Ottobre 2012

Però il Presidente dell’ATER, circa un anno fa, ha siglato un’intesa con l’Ance e l’associazione edile di Frosinone per la demolizione totale o in parte, con la collaborazione dei privati, del “Casermone” per riconvertirlo ad un’altra destinazione d’uso non ancora specificata. La decisione di demolire l’edificio viene giustificata dallo stesso Presidente chiarendo le intenzioni dell’assessore regionale alle Politiche della Casa, Teodoro Buontempo, cioè l’abbattimento dei “mostri” di cemento sparsi nel territorio regionale. Viene anche deciso che i conduttori attuali degli appartamenti saranno spostati in altri alloggi in gestione dell’ATER anche se mi viene da pensare che sarà difficile trovare un nuovo alloggio a 144 nuclei familiari vista l’assenza di alloggi erp sfitti e la *poca e lenta realizzazione di nuovi alloggi erp* nel Comune di Frosinone e più in generale nel territorio provinciale. Il Presidente dell’ATER vuole comunque concentrare queste famiglie in stabili non più ghettizzati, come il “Casermone”, ma in un migliore contesto urbanistico e sociale. A questo proposito mi è venuto subito da pensare che questo obiettivo, che appoggio completamente, deve essere ben pensato perché si deve ricordare che alcuni degli assegnatari degli appartamenti del “Casermone” sono protagonisti di eventi di microcriminalità. Sarebbe necessario dunque una iniziale *integrazione e accompagnamento sociale*, con la collaborazione di altri specifici enti anche sociali, prima di assegnare nuovi alloggi a queste persone.

Visitando altri fabbricati del Comune di Frosinone, siti in via Claudio Monteverdi, viale Grecia e viale Europa, ho avuto la conferma della grande quantità di edifici di edilizia residenziale pubblica realizzati soprattutto alcuni decenni fa dall’ex-IACP di Frosinone.

Sono edifici di diversa tipologia edilizia e altezza, anche con un’articolazione delle facciate più o meno ricca, con o senza aggetti sulla strada (fig. 33 d - h). Ogni assegnatario di un appartamento di questi edifici possiede anche uno stallo del parcheggio adiacente all’edificio. Il posto auto è infatti identificato da un numero che corrisponde ad uno specifico assegnatario (fig. 33c). Questi fabbricati

non sono però ben integrati con il contesto circostante: si possono infatti notare abitazioni unifamiliari ad un piano realizzati vicino ai fabbricati di edilizia residenziale pubblica con sei o più piani (fig. 33a, b)

Al di là di questi aspetti, si possono notare come alcuni degli edifici non hanno un bell'aspetto estetico dall'esterno essendo caratterizzati da crepe e cadute di intonaci (fig. 34). Sono casi che si verificano diverse volte a cui l'ATER cerca di rispondere con pronti interventi appaltati a specifiche imprese, alcune delle quali non agiscono però in modo efficiente e immediato. Bisogna però dire che l'intenzione degli operatori dell'ATER sono buone e rivolte all'utenza. Ovviamente molti risultati non raggiunti dipendono da diversi fattori: carenza di fondi dell'ATER o di finanziamenti da parte della Regione, sempre più risicati, imprese di costruzione di scarsa professionalità, ecc.



a



b



c



d



e



f



g



h



i



l

Fig. 33 - Foto relative ad alcuni fabbricati di edilizia residenziale pubblica - con caratteristiche diverse (facciate, altezze, ingressi) - del Comune di Frosinone e al contesto circostante.
Fonte: sopralluogo di Ottobre 2012



Fig. 34 - Foto relative a fabbricati di edilizia residenziale pubblica del Comune di Frosinone con l'esigenza di interventi di manutenzione straordinaria e al contesto circostante; Fonte: sopralluogo di Ottobre 2012

In merito all'assegnazione degli alloggi erp in gestione dell'ATER provinciale si riporta, nell'ambito dell'ultima graduatoria per l'assegnazione degli alloggi, la quantità dei punteggi totalizzati dai richiedenti di un alloggio erp (grafico 1).

In tale graduatoria coloro che hanno fatto richiesta di un alloggio erp sono 284 aspiranti assegnatari, dei quali 8 non sono stati ammessi alla graduatoria.

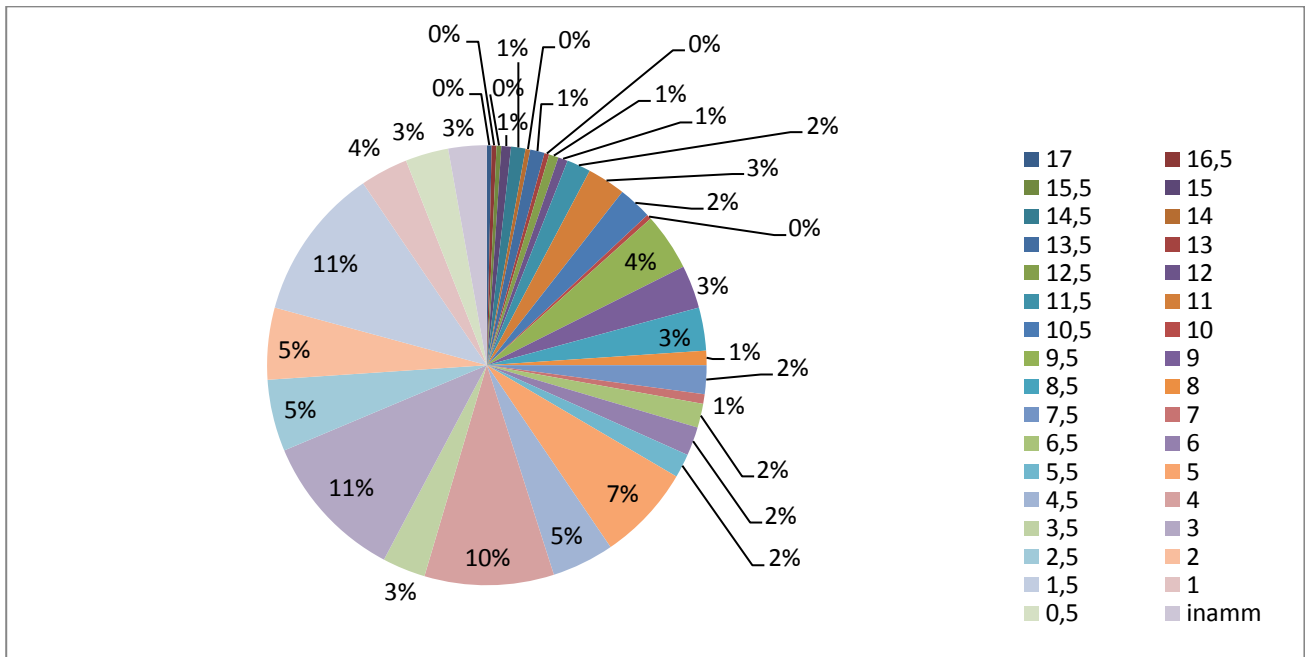


Grafico 1 - Punteggi totalizzati dell'ultima graduatoria per l'assegnazione di alloggi erp
Fonte: Comune di Frosinone

7.3. Il Comune di Cassino



Fig. 35 – Provincia di Frosinone e Comune di Cassino (in rosso)

Cassino è il secondo Comune della Provincia, dopo il Comune di Frosinone, ad avere il maggior numero degli alloggi di edilizia residenziale pubblica gestiti dall'ATER provinciale.

La città si estende su una superficie di 8300 ha (82,77 Km²) e nel 2011 aveva una popolazione di 33783 abitanti secondo i dati Istat.

Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono localizzati principalmente nelle zone di San Bartolomeo (348 alloggi), Via Garigliano (62 alloggi), Via Volturmo (66 alloggi), Viale Bonomi (54 alloggi), Rione Colosseo (124 alloggi), Località Caira (32 alloggi) e del Centro urbano (47 alloggi).

Qui sotto viene riportata una base CTR del Comune di Cassino in cui sono state evidenziate le aree PEEP comunali distribuite in diversi punti del territorio comunale e i quartieri da me visitati durante il sopralluogo nella città (fig. 36).

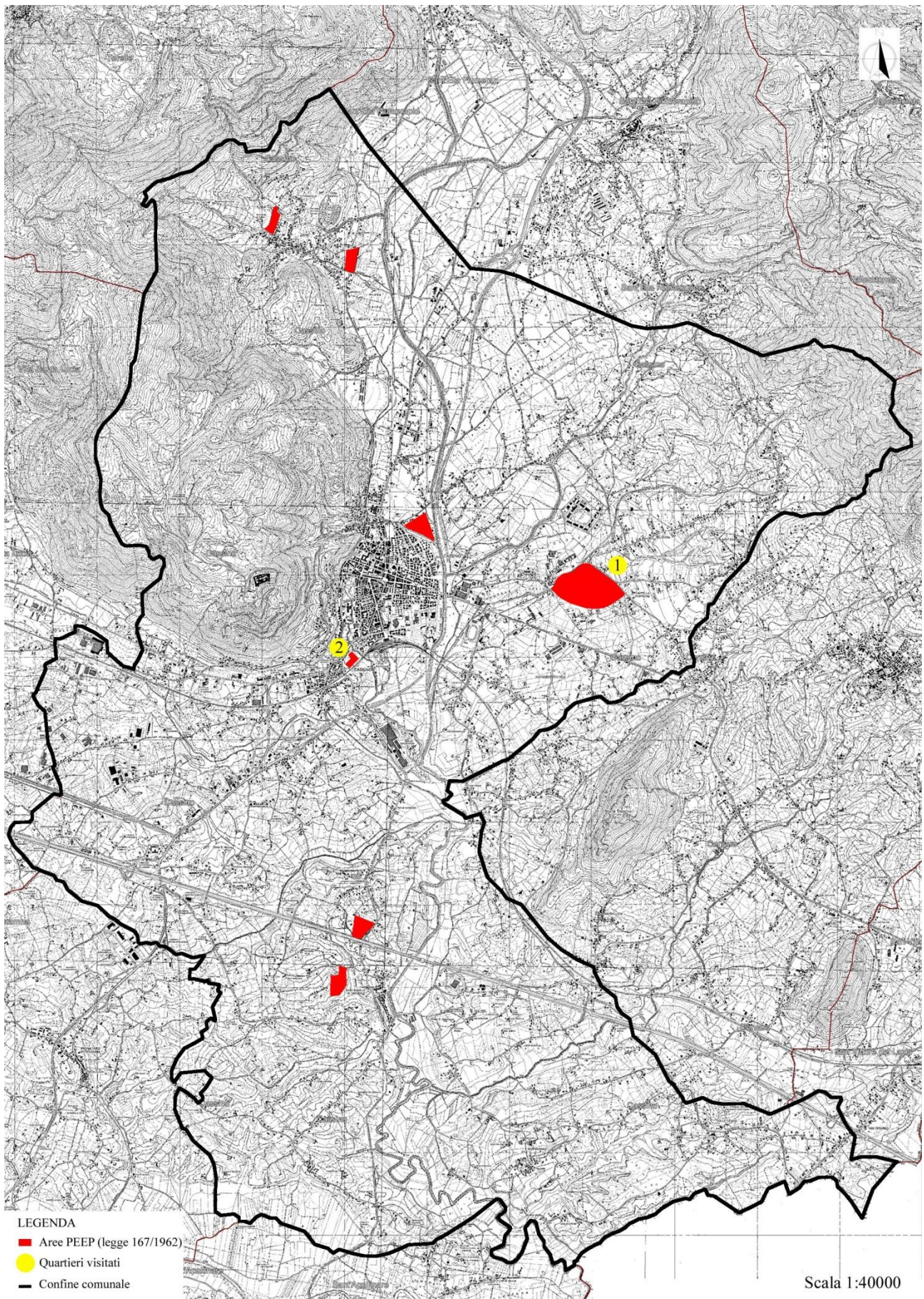


Fig. 36 - Ctr del Comune di Cassino, individuazione delle aree PEEP e localizzazione dei due quartieri di edilizia residenziale pubblica visitati. Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte ctr: www.sitfr.it)

All'articolo 37 delle NTA (norme tecniche di attuazione) della variante generale del 2004 al piano regolatore generale vigente del Comune di Cassino si trattano le *zone PEEP esistenti e di ampliamento*.

In particolare si dice che le aree PEEP devono avere una *destinazione d'uso principale residenziale* con altre destinazioni d'uso complementari come il commercio diffuso, i servizi diffusi, i servizi locali di interesse comunale, l'artigianato produttivo, per una superficie edificabile non superiore al 10% di quella complessiva.

Quando la modalità di attuazione utilizzata sull'esistente è quella diretta sono consentiti interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di ristrutturazione edilizia con o senza aumento della superficie edificabile, demolizione e ricostruzione di un fabbricato senza variarne il volume, la sagoma e l'area di sedime.

Quando invece si utilizzano gli strumenti attuativi (modalità di attuazione indiretta) si può agire sugli edifici esistenti attraverso la demolizione e ricostruzione di edifici non rientranti nella categoria della ristrutturazione edilizia, ampliamenti degli edifici oltre la sagoma esistente, nuova costruzione di fabbricati su aree libere con aumento massimo della superficie edificabile al 20% ai fini di rifunzionalizzare gli edifici e riqualificare gli spazi pubblici.

Viene inoltre stabilito che per gli edifici di edilizia residenziale pubblica già esistenti l'intervento deve essere finalizzato soprattutto alla valorizzazione dello spazio pubblico, mentre *per i nuovi interventi*, quello del Centro urbano e del quartiere di San Bartolomeo, *l'altezza massima degli edifici* deve essere pari a *13 metri (non più di quattro piani abitabili)*, mentre *per gli altri centri e nuclei abitati* di Cassino, *l'altezza massima* deve essere di *7 metri (non più di 2 piani abitabili)*. Sempre per questi nuovi interventi di ampliamento è utile sottolineare che è consentito l'utilizzo di materiali tecnologici per il *risparmio energetico* e per l'*uso delle energie rinnovabili*.

Durante il mio sopralluogo in uno dei quartieri di Cassino, San Bartolomeo (fig. 37), ho notato che la tipologia degli edifici di edilizia residenziale pubblica non si ripete in altri lotti ma cambia. Proprio poco tempo fa l'ATER provinciale è intervenuta con interventi di manutenzioni in alcuni di questi edifici (fig. 38). C'è però chi lamenta la non avvenuta manutenzione dopo molto tempo dalla richiesta di altri conduttori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Qualcuno di loro inoltre vorrebbe più servizi, alcuni vorrebbero invece servizi diversi, ecc.



Fig. 37 - Foto relative agli edifici di edilizia residenziale pubblica degli anni Ottanta nel quartiere San Bartolomeo del Comune di Cassino e al contesto circostante.
Fonte: sopralluogo del 05/10/2012



Fig. 38 - Foto relative agli edifici di edilizia residenziale pubblica nel quartiere San Bartolomeo del Comune di Cassino recentemente sottoposto ad interventi di manutenzione dall'ATER provinciale.
Fonte: sopralluogo del 05/10/2012

Analizzando sempre il sistema insediativo del quartiere San Bartolomeo , si possono notare oltre agli edifici di edilizia residenziale pubblica realizzati maggiormente alla fine degli anni Ottanta anche le nuove abitazioni finite realizzate dalle cooperative e sottoposte al regime del libero mercato (fig. 39). Questi alloggi destinati all'edilizia residenziale pubblica e a quella privata soggetta al libero mercato variano sia per tipologia edilizia, che per caratteristiche intrinseche e per gli spazi di pertinenza. Ad esempio le abitazioni costruite dalle cooperative hanno ampi e curati

spazi verdi di pertinenza e l'area in cui sono situati è stata studiata nel dettaglio rispetto alle abitazioni dell'edilizia residenziale pubblica realizzate dagli ex - IACP.



Fig. 39 - Foto relative alla vicinanza tra gli edifici di edilizia residenziale pubblica e quelli di edilizia privata realizzati dalle cooperative nel quartiere di San Bartolomeo del Comune di Cassino
Fonte: sopralluogo del 05/10/2012

Un tema abbastanza spinoso da trattare è quello relativo al fenomeno dell'*abusivismo*. Sono circa 60 gli alloggi che attualmente nel Comune risultano occupati abusivamente. A metà ottobre 2012 sono stati riscontrati due nuovi casi di alloggi occupati abusivamente nel quartiere di S. Bartolomeo e in via Oriani. A San Bartolomeo un alloggio era stato occupato abusivamente dopo il ricovero in ospedale dell'assegnatario legittimo dello stesso alloggio e l'occupazione abusiva è avvenuta in poche ore dal ricovero dell'utente, per di più con il cambio delle serrature delle porte. Però si è provveduto immediatamente allo sfratto degli occupanti abusivi. Recentemente in tutta la Provincia di Frosinone sono stati fissati una ventina di sfratti di cui una decina eseguiti solo nel Comune di Cassino. Gli sfratti non sono invece eseguiti nel Comune di Frosinone e molto spesso vengono rinviati.

E' importante sapere quali sono gli alloggi abbandonati o non stabilmente occupati nel Comune di Cassino, con la collaborazione del corpo di Polizia Municipale ed anche dell'Agenzia delle Entrate. Con l'ultima sanatoria (L.R. 27/06 "*Legge regionale 28 dicembre 2006, n. 27. Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007*")⁵⁸ 56 occupanti abusivi che hanno usufruito della sanatoria stessa

⁵⁸ Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007 (L.R. 28 dicembre 2006, n. 27). All'articolo 53 della legge si parla della regolarizzazione delle occupazioni senza titolo da parte di soggetti aventi diritto. I destinatari sono coloro che occupano senza titolo alloggi di edilizia residenziale pubblica alla data del 20 novembre 2006. Per ottenere l'assegnazione in regolarizzazione l'occupante senza titolo deve avere alcuni requisiti tra cui: possedere un reddito annuo complessivo del nucleo familiare non superiore al limite per l'accesso di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa, trovarsi nella circostanza che l'occupazione non abbia sottratto il godimento dell'alloggio ad un soggetto legittimo assegnatario che non sia ancora entrato in possesso dell'alloggio.

sono stati sanati, mentre 11 sono rimasti O.S.D. (occupanti senza diritto) e quindi non sono stati sanati, infine 8 domande presentate non sono state esaminate.

Se invece poniamo l'attenzione sull'ultima graduatoria per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, pubblicata nel mese di novembre 2011, sono inserite in posizione utile 223 nuclei familiari molti dei quali colpiti da provvedimenti esecutivi di sfratto per morosità o ospitati da enti assistenziali. Sono pochissimi i nuclei familiari che hanno ottenuto il punteggio più alto (grafico 2), mentre l'11% di tutti i richiedenti sono stati esclusi dalla graduatoria per diversi motivi: tra i più frequenti in questa graduatoria specifica ci sono occupanti abusivi, persone già titolari di proprietà di altri alloggi, persone non più residenti nel Comune di Cassino e nuclei familiari già assegnatari di un alloggio di edilizia residenziale pubblica ma non adatto per le sue dimensioni al numero dei componenti; il motivo di esclusione dalla graduatoria che si è verificato di meno è invece il superamento del limite di reddito.

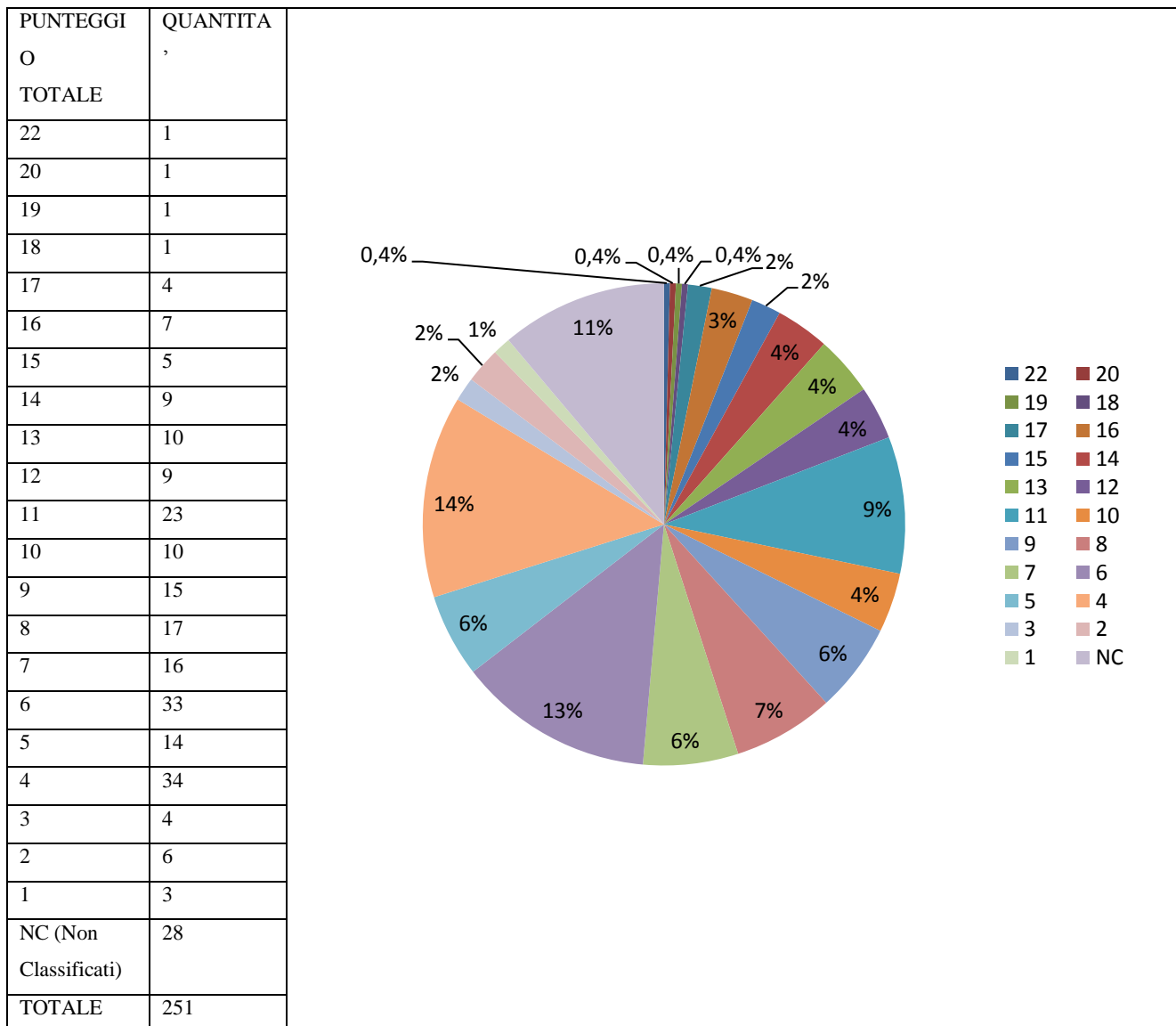


Grafico 2 - Punteggi totali dell'ultima graduatoria per l'assegnazione di alloggi erp; Fonte: Comune di Cassino

7.4. *Il Comune di Sora*

Sora è uno dei maggiori centri della Provincia di Frosinone insieme a Frosinone e Cassino. La sua superficie è di 7184 ha (71,83 Km²). I dati Istat ci dicono che la sua popolazione al 2011 era di 26301 abitanti.



Fig. 40 - Provincia di Frosinone e Comune di Cassino (in rosso)

Dal punto di vista strettamente urbanistico, anche se il piano regolatore vigente di questo Comune è stato approvato nel 1991, gli unici piani di zona, ai sensi della legge n. 167/1962, presenti nel territorio comunale sono due PdZ risalenti agli anni Settanta e Ottanta, quello della località Pontrinio e quello della località Carnello. Entrambe le aree sono situate vicino il centro abitato del Comune.

In seguito è riportata la ctr di Sora con la localizzazione delle aree PEEP, caratterizzate da residenze per l'edilizia residenziale pubblica ed i servizi connessi (fig. 41).

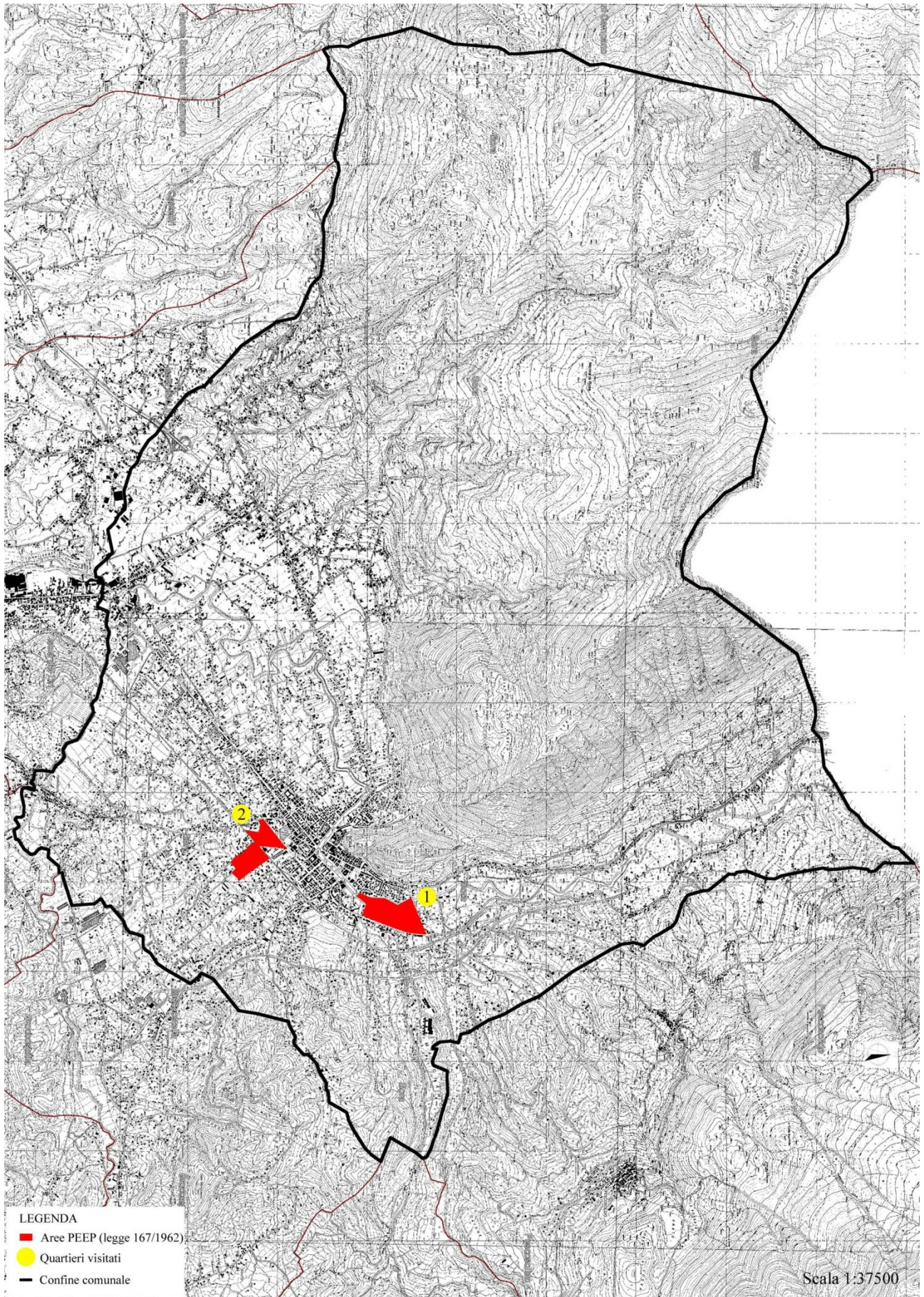


Fig. 41 - Ctr del Comune di Sora, individuazione delle aree PEEP e localizzazione dei due quartieri di edilizia residenziale pubblica visitati.

Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte ctr: www.sitfr.it)

Il PEEP della località Pontrinio (fig. 42) comprende un'area complessiva di 142000 mq destinata all'inserimento di 2000 abitanti, con una densità di 140 ab/ha. Quest'area è stata concessa agli ex-IACP e alle cooperative in proprietà (16027 mq) e in diritto di superficie (32160 mq). Un'area di 21700 mq è stata destinata agli spazi pubblici attrezzati, 6400 mq alle attrezzature di interesse comunale, 5920 mq a parcheggi, 41110 mq a strade e piazze, 56370 mq alle residenze. Una parte dell'area destinata alle residenze è caratterizzata da un'edilizia alta intensiva (10320 mq), mentre la parte restante è costituita da un'edilizia media estensiva (37867 mq). I lotti del PEEP della località Pontrinio sono complessivamente 14.



Fig. 42 - PEEP "Località Pontrinio" del Comune di Sora
Fonte: Comune di Sora - Urbanistica

Il PEEP della località Carnello (fig. 43) comprende un'area di 117000 mq, è stata destinata a 1337 abitanti ed è caratterizzata da un'area di 7374 mq per l'istruzione, 15660 mq per spazi pubblici attrezzati, 6606 mq per attrezzature di interesse comunale, 5260 mq per parcheggi, 21930 mq per strade e piazze, 54500 mq per le residenze costituite da un totale di 1337 vani. 1764 mq dell'area destinata alle residenze sono caratterizzati da un'edilizia alta intensiva, mentre i rimanenti 48395 mq sono caratterizzati da un'edilizia media estensiva. Dei 16 lotti di cui è formato questo PEEP, 9 furono assegnati agli ex-IACP, mentre 7 furono assegnati alle cooperative. Infine 4 lotti consentivano la realizzazione di negozi al piano terreno.

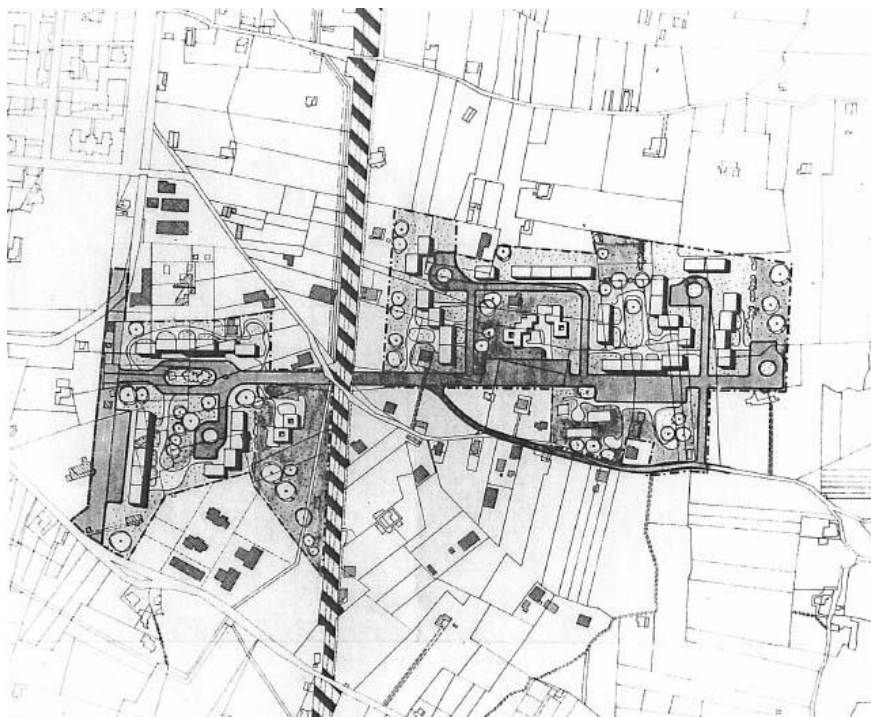


Fig. 43 - PEEP "Località Carnello" del Comune di Sora
Fonte: Comune di Sora - Urbanistica

Possiamo dunque dire in conclusione che su una superficie complessiva di 259000 mq dei PEEP, quasi la metà (il 43%) di essa era destinata alle residenze. Il 19% delle superfici complessive dei due PEEP era destinato a spazi pubblici attrezzati e alle attrezzature di interesse comunale, mentre il 29% era destinato alle strade, piazze e parcheggi. Della superficie complessiva destinata alle residenze (110870 mq), l'11% era destinata all'edilizia alta intensiva, mentre il 78% all'edilizia media estensiva. Da ciò si comprende la tendenza a realizzare più abitazioni con pochi piani e che quindi occupano più suolo.

Facendo un sopralluogo nel Comune di Sora nella località Pontrinio, attraversata dal fiume Liri, ho notato che gli edifici di edilizia residenziale pubblica realizzati negli anni Settanta e Ottanta versano in buone condizioni almeno per quanto riguarda l'aspetto esteriore. Sono edifici completamente residenziali, prevalentemente in linea paralleli tra di loro e separati dagli spazi riservati ai parcheggi e alla strada. Non mancano poi spazi verdi non solo artificiali ma soprattutto naturali, dovuti alla presenza del fiume (fig. 44).



Fig. 44 - Foto relative agli edifici di edilizia residenziale pubblica nel quartiere visitato e al contesto circostante del Comune di Sora.
Fonte: sopralluogo del 18/10/2012

Il secondo quartiere che ho visitato è quello situato nella località Carnello (fig. 45). Qui sono stati costruiti negli anni Settanta e Ottanta edifici di edilizia residenziale pubblica inseriti in un contesto attraversato dalla linea ferroviaria e caratterizzato da un grande supermercato ed altri servizi di interesse locale. Gli edifici sono inoltre disposti lungo i lati di un ampio spiazzo per i parcheggi, la strada e piccole aree verdi. Come in altre parti della Provincia di Frosinone, gli edifici di edilizia residenziale pubblica della località Carnello, caratterizzati da una media di cinque piani, sono situati vicino altri edifici, di stampo sociale ma realizzati all'interno del libero mercato, che però sono costituiti da un unico piano. Gli edifici costruiti per le classi meno abbienti del Comune di Sora si trovano in un buono stato di conservazione, almeno per quanto riguarda la parte esterna. Però le loro aree verdi di pertinenza non sono state trattate e diversificate, come si può notare nell'ultima foto in basso che rappresenta il retro di uno di questi edifici.



Fig. 45 - Foto relative agli edifici di edilizia residenziale pubblica nella località Carnello e al contesto circostante del Comune di Sora.

Fonte: sopralluogo del 27/10/2012

Da pochi mesi inoltre è stato avviato nel Comune di Sora un *progetto di riqualificazione all'interno del Contratto di Quartiere* e caratterizzato da una vasta gamma di interventi di recupero. Queste attività di recupero edilizio si stanno concentrando soprattutto su quattro aree, nelle quali saranno creati nuovi alloggi, negozi e sale riunioni. Nello specifico, nell'area di San Silvestro saranno *realizzati due alloggi e una sala riunioni*; in Via Friuli e Vicolo Mancinelli saranno *costruite otto unità abitative, tre negozi di quartiere e una sala riunione*; in Via Terenzi sarà *realizzato un alloggio*; in Via Annoni *saranno costruiti sette alloggi e quattro negozi di quartiere*. In totale dunque si procederà alla *creazione di 18 alloggi, 7 negozi di quartiere e 2 sale riunioni*. Tra gli interventi da realizzare c'è il consolidamento delle fondazioni e delle mura, la manutenzione e la sostituzione dei tetti, scale e solai, l'installazione di nuovi impianti, nuove costruzioni ed

intonacature. Si terrà conto di ogni aspetto architettonico ed estetico degli stabili, preservando e valorizzando le loro linee originarie. Uno dei diversi obiettivi degli interventi è quello di avere ricadute positive anche in ambito occupazionale, dando grande impulso alla crescita sociale e allo sviluppo economico del Comune di Sora.

Di seguito è riportato un grafico (grafico 3) rappresentante i punteggi totalizzati dai singoli richiedenti di un alloggio erp attraverso l'ultima graduatoria del 30 Luglio 2012 (I semestre 2011). Le domande presentate sono un totale di 137, di cui 29 sono risultate nulle. Per quanto riguarda il numero dei componenti dei nuclei familiari che hanno presentato la domanda, ci sono 4 nuclei familiari costituiti da sette componenti, 3 nuclei familiari formati da sei componenti, 9 nuclei familiari costituiti da cinque componenti, 25 nuclei familiari formati da quattro componenti, 19 nuclei familiari costituiti da tre componenti, 33 nuclei familiari formati da due componenti e infine 15 nuclei familiari costituiti da un'unica persona. Di conseguenza la maggior parte delle domande in graduatoria sono state presentate da nuclei familiari formati da due componenti.

Solo i primi quattro della graduatoria hanno ottenuto attualmente un alloggio erp. Non solo negli anni sono diminuite le domande per l'assegnazione di un alloggio erp, tendenza che si verifica in tutta la Provincia di Frosinone, a causa della perdita di fiducia nei confronti degli enti che si occupano dell'edilizia residenziale pubblica ma gli unici quattro alloggi erp assegnati su un totale di 108 domande in graduatoria (escluse quelle nulle) ci danno la conferma che non è tempestiva e sicura l'assegnazione di un alloggio erp ai richiedenti.

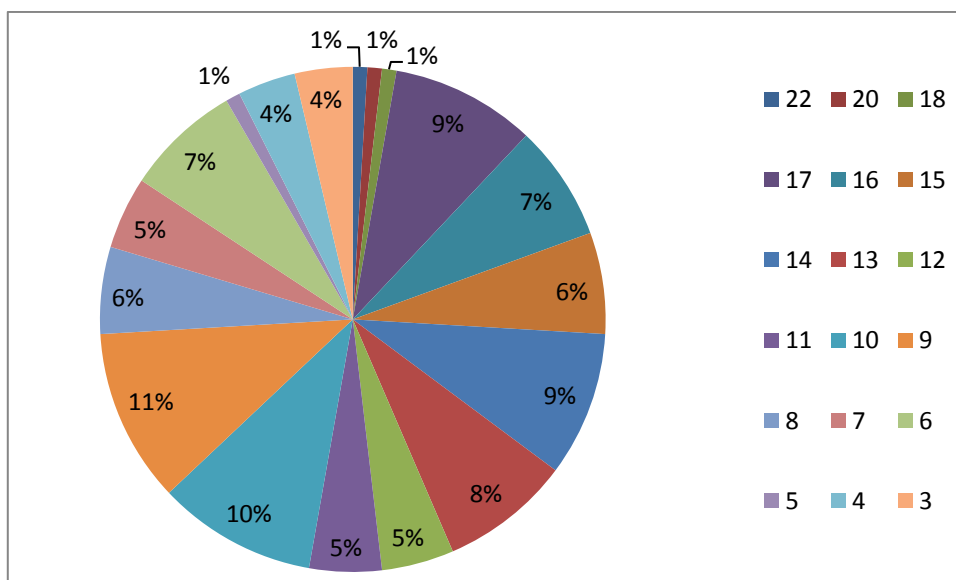


Grafico 3 - Punteggi totalizzati dell'ultima graduatoria per l'assegnazione di alloggi erp
Fonte: Comune di Sora

Per di più, tra il 2009 e il 2011, sono stati segnalati i casi in cui l'assegnatario di un alloggio sociale rischiava la decadenza dal diritto dell'alloggio in cui risiedeva per motivi di morosità e in

misura minore per abbandono dell'alloggio. Sono stati 63 i legittimi assegnatari che rischiavano di perdere l'alloggio assegnatogli. Di questi 63 solo un solo assegnatario rischiava di perdere il proprio alloggio sociale nel 2011, mentre tutti gli altri rischiavano di perderlo nel 2009. C'è però da dire che solo cinque legittimi assegnatari hanno pagato i canoni di locazione e il costo dei servizi arretrati, mentre gli altri non hanno pagato gli arretrati del canone di locazione e dei servizi, ma la cosa che lascia riflettere è che per queste persone non è stato preso nessun provvedimento nell'arco di tre anni. Ciò significa meno entrate nelle casse dell'ATER di Frosinone e anche mancanza di alloggi sociali per quelle persone in graduatoria che potrebbero, a differenza di molti morosi, pagare il canone di locazione destinato a nuovi interventi da parte dell'Azienda.

7.5. *Il Comune di Ceccano*



Fig. 46 – Provincia di Frosinone e Comune di Ceccano (in rosso)

Ceccano si estende su una superficie di 6043 ha (60,50 Km²) e la sua popolazione nel 2011 era di 23136 abitanti.

E' uno dei Comuni in cui è presente un patrimonio immobiliare residenziale pubblico di grande entità. Ce lo si accorge in un primo momento quando si domanda alle persone incontrate per strada dove sono situate le abitazioni "popolari". La loro risposta non è nient'altro che un'altra domanda: <<Quali case popolari? Ce ne sono tante a Ceccano>> oppure <<Ceccano è piena di case popolari>>. Ed ecco che iniziano ad elencarmi un po' di quartieri con abitazioni di edilizia residenziale pubblica puntando il dito verso varie direzioni. Esistono infatti estesi quartieri caratterizzati da case appartenenti all'edilizia residenziale pubblica.

Di seguito ho inserito la ctr del territorio comunale di Ceccano sulla quale ho indicato la localizzazione delle aree PEEP e i quartieri di edilizia residenziale pubblica che ho visitato (fig. 47).

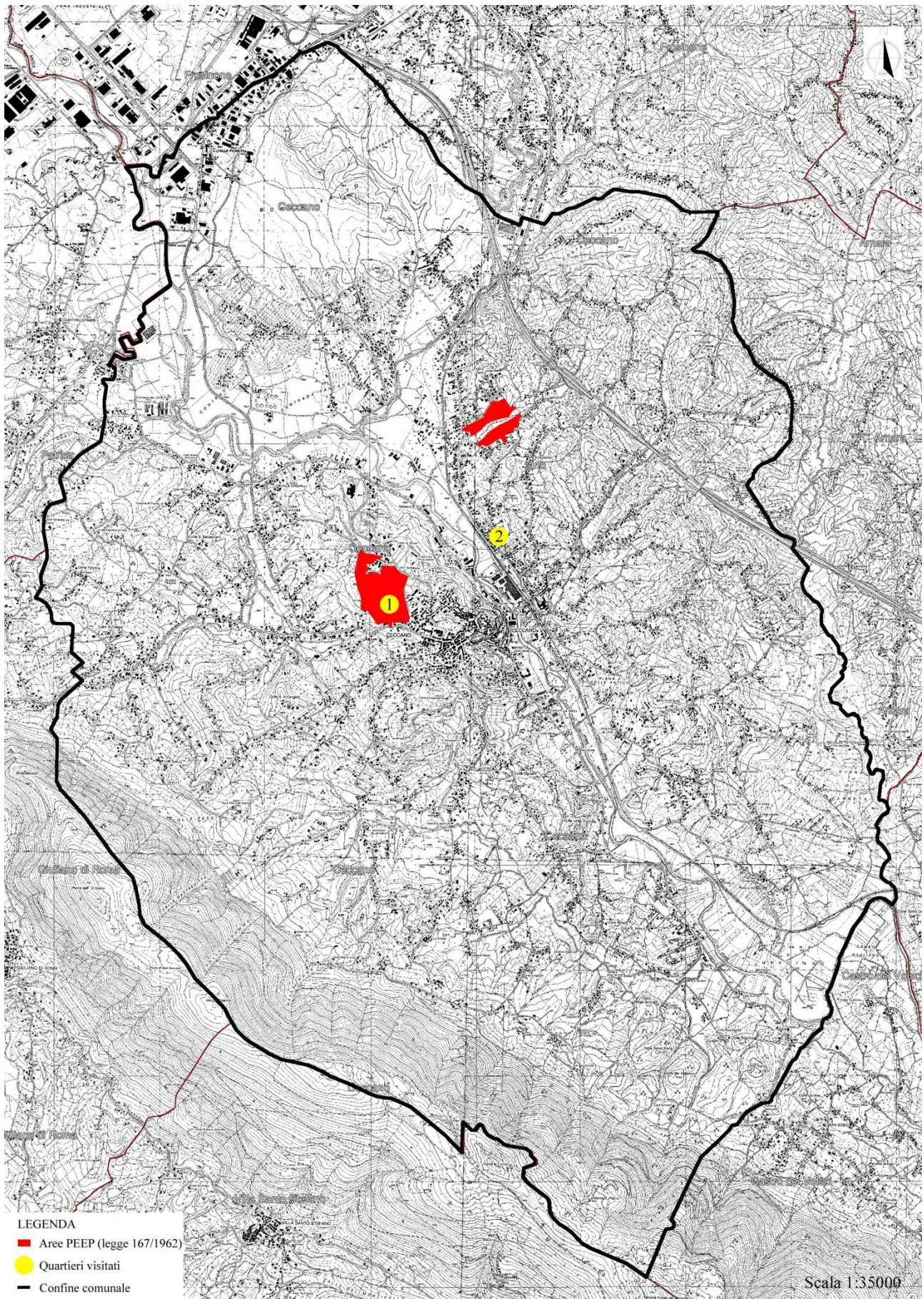


Fig. 47 – Ctr del Comune di Ceccano, individuazione delle aree PEEP e localizzazione dei due quartieri di edilizia residenziale pubblica visitati. Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte ctr: www.siffr.it)

All'articolo 22 delle NTA del piano regolatore vigente, approvato nel 1993, viene stabilito che nelle *nuove zone PEEP* gli edifici devono essere *a schiera e/o unifamiliari – plurifamiliari*. In queste aree la cubatura residenziale massima realizzabile è quella necessaria per la realizzazione di 3180 vani in base agli standard di legge.

Il primo quartiere che ho visitato mi ha stupito per la sua estensione superficiale; caratterizzato da abitazioni di pochi piani esternamente in buono stato di conservazione, con parcheggi spaziosi e piccoli giardinetti che le separano dalla strada (fig. 48).



Fig. 48 – Foto relative agli edifici di edilizia residenziale pubblica più datati nel primo quartiere visitato e al contesto circostante del Comune di Ceccano.

Fonte: sopralluogo del 06/10/2012

In questo quartiere, precisamente in via Giacomo Brodolini, l'ATER ha realizzato recentemente un nuovo edificio di edilizia residenziale pubblica (vedi fig. 49) caratterizzato da pannelli fotovoltaici sul tetto, una facciata di colore giallo e cinque piani (compreso il piano terra). Nella sede del Comune mi dicono che 25 alloggi di quell'edificio sono stati assegnati ad alcuni di coloro che sono stati inseriti nell'ultima graduatoria risalente al 2010 e riportata in seguito.



Fig. 49 – Foto relative agli ultimi edifici di edilizia residenziale pubblica nel primo quartiere visitato realizzati dall'ATER provinciale.

Fonte: sopralluogo del 06/10/2012

Un secondo quartiere, più periferico rispetto al primo, si trova lungo la via villaggio Unrra. Le abitazioni, poste parallelamente alla strada principale che si percorre per andare a Frosinone, presentano due piani (compreso il piano terra) e sono distanziati di poco l'una dall'altra (vedi fig. 50).



Fig. 50 - Foto relative agli edifici di edilizia residenziale pubblica nel secondo quartiere visitato.

Fonte: sopralluogo del 06/10/2012

Ultimamente l'ATER provinciale ha inoltre intervenuto in alcuni di queste abitazioni con interventi alle facciate delle stesse ed altri interventi per migliorarne la vivibilità e la qualità (vedi fig. 51).



Fig. 51 – Foto relative agli edifici di edilizia residenziale pubblica sottoposti ad interventi di manutenzione e ristrutturazione nel secondo quartiere visitato.
Fonte: sopralluogo del 06/10/2012

L'*ultima graduatoria* al mese di Ottobre 2012 risulta essere quella del 2010. Al Comune mi spiegano che per quanto riguarda il numero dei componenti del nucleo familiare sono stati ammessi alla graduatoria solo quelle famiglie che hanno più di due componenti in base alla superficie in mq dei singoli alloggi da assegnare. Questo però comporta l'esclusione dall'accesso all'alloggio di molti aspiranti assegnatari che presentano i requisiti soggettivi definiti dalle leggi della Regione Lazio. Dei 339 richiedenti di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica, 46 sono stati esclusi dalla graduatoria (vedi grafico 4). Il punteggio massimo totalizzato dagli ammessi alla graduatoria è stato pari a 7, mentre il minimo pari a 3. Le persone extracomunitarie inserite in graduatoria sono 4. Per quanto riguarda il numero dei componenti dei richiedenti di un alloggio erp, c'è un nucleo familiare con dieci persone, ci sono poi 2 nuclei familiari con otto componenti, 5 nuclei familiari costituiti da sette persone, 11 famiglie con sei persone tra cui un nucleo familiare escluso dalla graduatoria, 24 famiglie con cinque persone tra cui cinque nuclei familiari esclusi dalla graduatoria, 44 nuclei familiari con quattro persone tra cui quattro famiglie escluse dalla graduatoria, 51 famiglie costituite da tre componenti tra cui otto di esse escluse dalla graduatoria, 37 nuclei familiari con due componenti tra cui tre famiglie escluse dalla graduatoria, 34 nuclei familiari costituiti da un solo componente tra cui nove persone escluse dalla graduatoria, 37 nuclei familiari che hanno presentato la domanda per un alloggio erp sono emigrati, la maggior parte in altri Comuni della provincia di Frosinone, alcuni invece sono emigrati nei Comuni delle province limitrofe e in altre Regioni d'Italia. Ci sono infine alcuni richiedenti che sono deceduti negli ultimi anni (10 richiedenti) e 83 nuclei familiari di cui non si è riuscito ad avere dei dati.

Ne risulta che la maggior parte dei nuclei familiari che hanno fatto la domanda per l'assegnazione di un alloggio erp sono costituiti da tre persone. Il numero medio di componenti per famiglia risultava invece nel 2011 di 2,6 secondo i dati Istat.

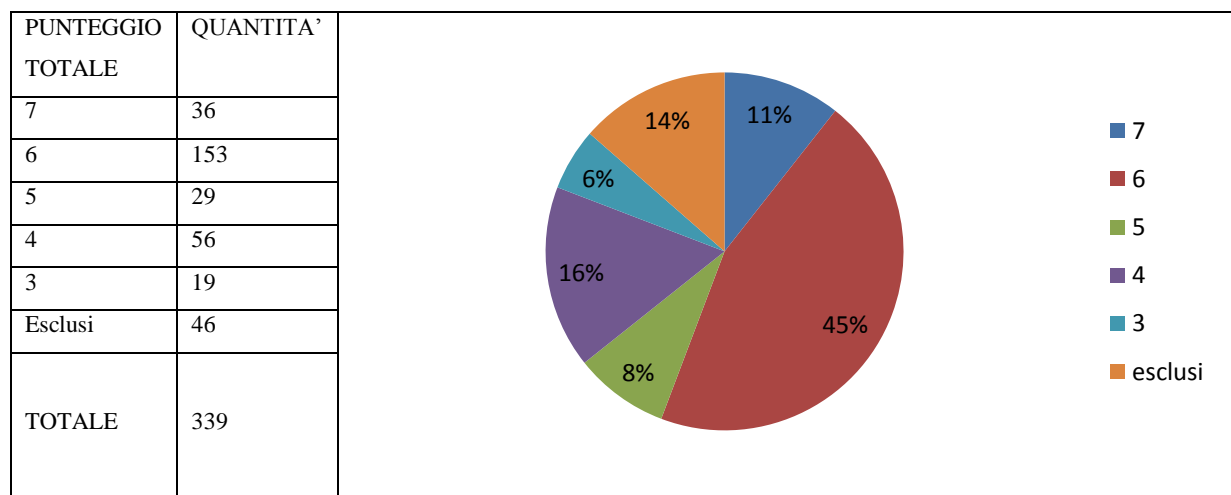


Grafico 4 - Punteggi totali dell'ultima graduatoria per l'assegnazione di alloggi erp
Fonte: Comune di Ceccano

A Ceccano nel Programma Triennale delle OO.PP. (Opere Pubbliche) 2012/2014 è inserito un intervento relativo al “Programma contributi ai Comuni con emergenza abitativa” a cui il Comune destina 500000 euro nell'annualità 2013. A settembre 2012 inoltre il Comune di Ceccano intende partecipare al “Piano Nazionale per le città” finalizzato alla riqualificazione delle aree urbane, con particolare riferimento a quelle degradate; nel “Contratto di valorizzazione urbana”, che sarà inserito nel Piano sopracitato, il Comune vuole comprendere anche il completamento delle aree libere della zona PEEP di Via Vigne Vecchie. Nello stesso mese si è anche reso noto che il Comune di Ceccano vuole promuovere, attraverso anche i fondi regionali, l'opportunità di incremento del patrimonio di edilizia sociale sul proprio territorio sulla base del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa di “*Housing Sociale*”. Nel luglio 2012 il Comune ha infine appaltato ad un'impresa privata i lavori di costruzione di 20 alloggi erp nella zona PEEP “Vigne Vecchie”. Da queste informazioni si capisce che il Comune di Ceccano si sta impegnando nell'ultimo anno a far fronte all'emergenza abitativa sul territorio comunale, attraverso non solo interventi realizzati e gestiti dall'ATER di Frosinone che abbiamo visto precedentemente, ma anche interventi affidati ad imprese private relativi a nuovi alloggi erp e alloggi di *Housing Sociale*, richiedendo anche l'appoggio finanziario della Regione Lazio.

7.6. *Gli interventi attuali negli altri Comuni della Provincia*

Nel Comune di *Alatri* è stato recentemente attivato il Fondo speciale di garanzia per la casa che permetterà a chi è in difficoltà di avvalersi delle garanzie necessarie per aprire un mutuo per l'acquisto, l'ampliamento e la ristrutturazione della prima casa. Questo Fondo è rivolto ai giovani, agli anziani e ai disabili, ma anche ai lavoratori precari e atipici, alle giovani coppie, a chi cioè ha difficoltà a farsi concedere un mutuo dalle banche per l'acquisto della prima casa. Questo è di conseguenza un provvedimento che favorisce l'acquisto della prima casa e non la locazione di un alloggio. A fine agosto 2012 è stato inoltre pubblicato un avviso pubblico finalizzato a riaprire i termini per la presentazione di proposte di interventi da finanziare con il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, promuovendo così l'incremento del patrimonio di edilizia sociale nel Comune.

Inoltre molti Comuni, ma non tutti, hanno redatto dei bandi per concedere contributi della Regione Lazio ai conduttori meno abbienti per il pagamento dei canoni di locazione.

A *Veroli* l'Azienda stessa ha ultimamente acquisito uno stabile situato in località Piazza Diamanti (fig. 52), uno degli angoli più belli e suggestivi della città, e di proprietà del Comune per ristrutturarlo, con l'obiettivo generale di far rivivere tutti i centri storici del territorio. Questo si deve all'avvenuta collaborazione tra l'ATER e il Comune di Veroli.

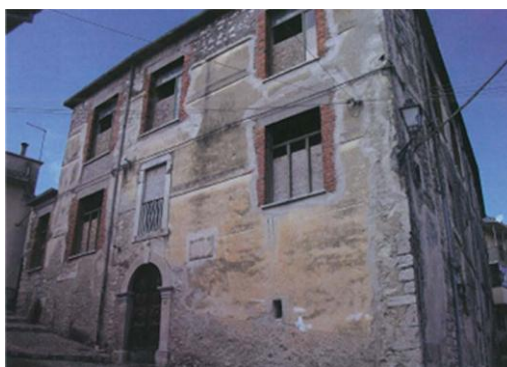


Fig. 52 - Edificio acquisito dall'ATER di Frosinone e sottoposto a interventi di ristrutturazione nel Comune di Veroli

Fonte: periodico dell'ATER Luglio-Agosto 2012

E' previsto inoltre un finanziamento già stanziato nel Piano Triennale dell'Azienda di 1,5 milioni di euro, con cui si faranno interventi di riqualificazione e rinnovo, che interessano anche l'area esterna. Oltre agli interventi di rivitalizzazione nel centro storico del Comune si cercherà di ridurre l'emergenza abitativa con la realizzazione di 10 appartamenti da destinare all'edilizia sovvenzionata e a quella a canone sostenibile.

L'ATER di Frosinone sembra seguire la strada fondamentale definita anche nel workshop di Urbanpromo 2012 tenutosi a Torino, di cui si è parlato nella prima parte di questa ricerca, cioè

quella di intervenire con il *recupero e la ristrutturazione di alloggi già esistenti* anziché con la costruzione di nuovi alloggi. Questa strada è motivata dalle risorse disponibili sempre più scarse e dall'obiettivo di recuperare gli edifici in degrado.

E' il caso del progetto che si sta avviando nel Comune di *Monte San Giovanni Campano*. Con un finanziamento regionale di più mezzo milione di euro sarà realizzato l'intervento di risanamento e restauro conservativo del fabbricato situato in via San Rocco (fig. 53), nel centro storico del paese, dal quale nasceranno 5 nuovi alloggi. Si cercherà però di conservare e rilanciare il valore storico del fabbricato, ripristinando tutte le sue caratteristiche estetiche originarie ed ogni elemento di rilevanza artistica, come ad esempio l'affresco presente al piano terra. Ma l'attenzione principale sarà rivolta alla funzionalità dei nuovi appartamenti: creazione di alloggi comodi e moderni con tutte le agevolazioni per i diversamente abili, riqualificazione delle aree comuni, consolidamento della struttura.

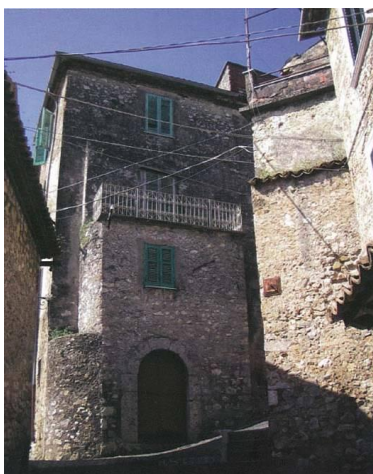


Fig. 53 - Edificio sottoposto a interventi di risanamento e restauro conservativo nel Comune di Monte San Giovanni Campano
Fonte: periodico dell'ATER Luglio-Agosto 2012

A *Ceprano* si stanno costruendo invece 24 nuovi alloggi in località Chiusa Grande. In realtà la costruzione di questi alloggi è iniziata alcuni anni fa, ma a un certo punto i lavori sono stati bloccati. Durante quest'anno (2012) l'ATER ha però ricevuto un finanziamento di 1.500.000 euro da destinare alla conclusione dell'opera (fig. 54).



Fig. 54 - Edificio in costruzione nel Comune di Ceprano
Fonte: periodico dell'ATER Luglio-Agosto 2012

A *Torrice* si sta invece recuperando un fabbricato localizzato in Via Regina Elena, comprendente 11 alloggi (fig. 55). Gli interventi relativi a questo edificio riguardano: il rifacimento totale del tetto, con la sostituzione delle tegole, delle grondaie e dei discendenti; l'isolamento termico delle zone a terrazzo; la sistemazione e l'intonacatura delle facciate; la ristrutturazione dei balconi e la sostituzione degli infissi esterni; la ristrutturazione dei bagni; l'installazione di impianti autonomi di riscaldamento; l'adeguamento degli impianti elettrici ed il ripristino delle cantine; la sistemazione del cortile interno, ecc. Serve però anche un intervento dell'amministrazione comunale per costruire accessi viari ai fabbricati che attualmente risultano esclusi ed abbandonati.



Fig. 55 – Edificio sottoposto a un intervento di recupero nel Comune di Torrice
Fonte: periodico dell'ATER Luglio-Agosto 2012

Nel Comune di *Atina* l'amministrazione comunale ha trasferito in comodato all'Azienda l'ex cartiera Visocchi che sarà trasformata totalmente in un *centro anziani* nel quale ospitare tutti gli utenti ATER della Provincia di Frosinone che non sono autosufficienti. I lavori di riqualificazione sono interamente a carico dell'Azienda. La residenza sarà formata da spazi moderni e funzionali, in grado di offrire tutti i servizi necessari per favorire la socializzazione; questi servizi sono l'impiego di ausiliari, servizi di animazione e aggregazione, prestazioni riabilitative e socio assistenziali. La struttura, una volta completata, dovrebbe ospitare un massimo di 100 anziani bisognosi di assistenza. Di grande importanza le parole del presidente dell'ATER circa questa tematica specifica: <<Le funzioni dell'ATER non possono esaurirsi nell'ambito delle politiche abitative: ATER significa anche attenzione al sociale, alle relazioni umane, a tutti coloro che soffrono e che ci chiedono di poter vivere una vita più a loro misura>>.

Notiamo come l'ATER di Frosinone sta destinando soprattutto i suoi fondi a disposizione ad interventi che riguardano il recupero dei fabbricati già esistenti e che comportano la creazione, all'interno di queste strutture ristrutturata, di nuovi alloggi. Bisogna infatti dire che nel 2001 a livello provinciale esistevano ben 12207 edifici esistenti ma non utilizzati, molti dei quali potrebbero essere recuperati e riconvertiti in nuovi alloggi sociali (vedi tab. 11).

	Edifici utilizzati 2001	edifici non utilizzati 2001	edifici totali 2001
Acquafondata	234	20	254
Acuto	723	29	752
Alatri	7.556	973	8.529
Alvito	1.475	96	1.571
Amaseno	1.155	69	1.224
Anagni	4.839	150	4.989
Aquino	1.308	51	1.359
Arce	2.437	164	2.601
Arnara	787	112	899
Arpino	2.739	362	3.101
Atina	1.515	161	1.676
Ausonia	934	35	969
Belmonte Castello	305	35	340
Boville Ernica	2.500	295	2.795
Broccostella	827	57	884
Campoli Appennino	930	80	1.010
Casalattico	439	129	568
Casalvieri	1.170	241	1.411
Cassino	5.712	375	6.087
Castelliri	999	56	1.055
Castelnuovo Parano	285	30	315
Castrocielo	1.194	2	1.196
Castro dei Volsci	1.596	91	1.687
Ceccano	5.910	408	6.318
Ceprano	2.124	98	2.222
Cervaro	2.694	260	2.954
Colfelice	735	31	766
Colleparado	479	48	527
Colle San Magno	472	29	501
Coreno Ausonio	542	123	665
Esperia	1.397	35	1.432

Falvaterra	321	12	333
Ferentino	6.191	457	6.648
Filettino	560	15	575
Fiuggi	2.613	208	2.821
Fontana Liri	943	79	1.022
Fontechiari	665	34	699
Frosinone	7.581	580	8.161
Fumone	866	56	922
Gallinaro	608	43	651
Giuliano di Roma	907	28	935
Guarcino	715	56	771
Isola del Liri	2.992	413	3.405
Monte San Giovanni Campano	3.974	330	4.304
Morolo	1.408	49	1.457
Paliano	2.216	86	2.302
Pastena	693	135	828
Patrica	1.306	44	1.350
Pescosolido	911	14	925
Picinisco	806	112	918
Pico	1.067	71	1.138
Piedimonte San Germano	1.143	100	1.243
Piglio	1.404	53	1.457
Pignataro Interamna	677	22	699
Pofi	1.402	62	1.464
Pontecorvo	2.925	226	3.151
Posta Fibreno	616	118	734
Ripi	1.631	162	1.793
Rocca d'Arce	556	26	582
Roccasecca	2.487	315	2.802
San Biagio Saracinisco	336	21	357
San Donato Val di Comino	939	40	979
San Giorgio a Liri	923	94	1.017
San Giovanni Incarico	1.260	58	1.318
Sant'Ambrogio sul Garigliano	376	68	444
Sant'Andrea del Garigliano	619	55	674
Sant'Apollinare	840	131	971
Sant'Elia Fiumerapido	1.840	144	1.984
Santopadre	588	27	615
San Vittore del Lazio	867	69	936
Serrone	1.583	82	1.665
Settefrati	510	63	573
Sgurgola	979	29	1.008
Sora	5.995	788	6.783
Strangolagalli	768	54	822
Supino	1.805	287	2.092
Terelle	385	13	398
Torre Cajetani	456	56	512
Torrice	1.320	393	1.713
Trevi nel Lazio	1.041	61	1.102
Trivigliano	611	119	730
Vallecorsa	853	28	881
Vallemaio	411	57	468
Vallerotonda	1.297	166	1.463
Veroli	5.854	457	6.311
Vicalvi	372	77	449
Vico nel Lazio	1.048	43	1.091
Villa Latina	528	71	599
Villa Santa Lucia	782	51	833
Villa Santo Stefano	599	35	634
Viticoso	305	19	324
Totale	142.286	12.207	154.493

Tab. 11 – Edifici non utilizzati nel 2001 nei Comuni della Provincia di Frosinone

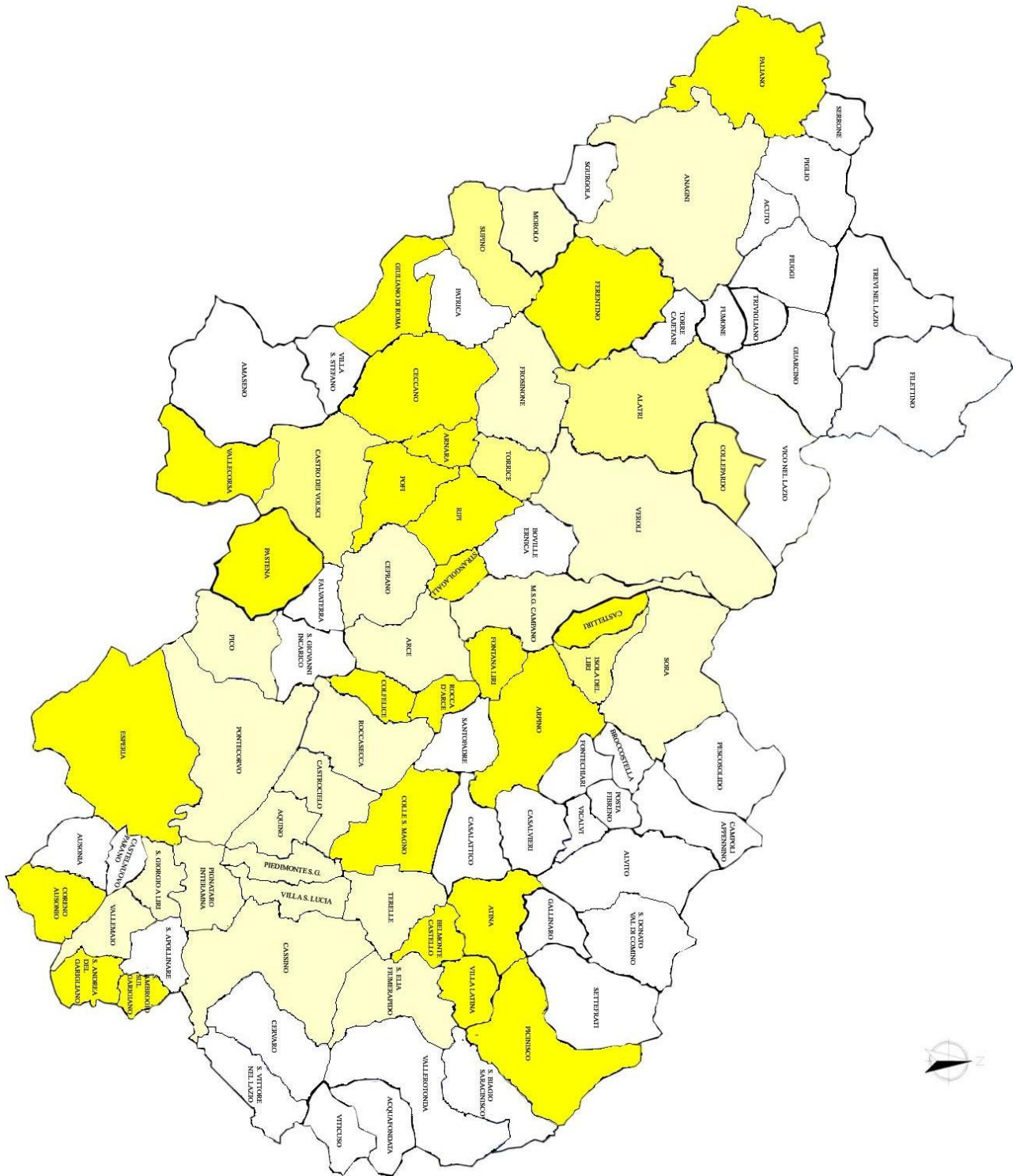
Fonte: dati istat

7.7. Stato di avanzamento degli interventi dell'ATER a giugno del 2012 nella Provincia di Frosinone

Al 5 Luglio 2012 risultavano completati gli interventi dell'ATER relativi a 39 Comuni della Provincia di Frosinone. Complessivamente sono stati ultimati i lavori di nuova costruzione di 660 alloggi, di recupero e manutenzione di circa 963 alloggi, di 27 opere di urbanizzazione. Gli interventi in corso di realizzazione risultano essere interventi di nuova costruzione (96 alloggi), di recupero e manutenzione (414 alloggi) e opere di urbanizzazione (2), realizzati in 11 Comuni. Infine gli interventi in fase di progettazione (progetto preliminare, definitivo ed esecutivo) riguardano 114 nuove costruzioni, 675 interventi di recupero e 5 opere di urbanizzazione in 21 Comuni della Provincia di Frosinone.

I Comuni che a Luglio 2012 risultano interessati da interventi ultimati, in corso di realizzazione e in fase di progettazione sono 51, poco più della metà dei Comuni della Provincia di Frosinone (vedi fig. 56). Questi Comuni sono: Alatri, Anagni, Aquino, Arce, Arnara, Arpino, Atina, Belmonte Castello, Cassino, Castelliri, Castrocielo, Castro dei Volsci, Ceccano, Ceprano, Colfelice, Colleparado, Colle San Magno, Coreno Ausonio, Esperia, Ferentino, Fontana Liri, Frosinone, Giuliano di Roma, Isola del Liri, Monte San Giovanni Campano, Morolo, Paliano, Pastena, Picinisco, Pico, Piedimonte San Germano, Pignataro Interamna, Pofi, Pontecorvo, Ripi, Rocca d'Arce, Roccasecca, San Giorgio a Liri, Sant'Ambrogio sul Garigliano, Sant'Andrea del Garigliano, Sant'Elia Fiumerapido, Sora, Strangolagalli, Supino, Terelle, Torrice, Vallecorsa, Vallemaio, Veroli, Villa Latina, Villa Santa Lucia.

Possiamo concludere dicendo che nell'insieme sono stati e dovranno essere realizzati 870 nuovi alloggi, 2052 interventi di recupero o manutenzione, nonché 34 opere di urbanizzazione. Da questi numeri si può capire l'obiettivo principale dell'ATER di Frosinone di intervenire sugli immobili già esistenti con attività di recupero. Ma saranno anche realizzati molti alloggi che potrebbero rispondere meglio alla domanda di alloggi sociali nei diversi Comuni del territorio provinciale.



LEGENDA

- Comuni in cui saranno attuati diversi interventi (nuova costruzione e/o recupero e/o opere di urbanizzazione) attualmente in fase di progettazione
- Comuni in cui sono in corso di attuazione interventi di nuova costruzione e/o recupero e/o opere di urbanizzazione
- Comuni in cui sono stati ultimati gli interventi (nuova costruzione e/o recupero e/o opere di urbanizzazione) realizzati dall'ATER
- Altri Comuni della Provincia di Frosinone
- Confine comunale

Fig. 56 – Comuni della Provincia di Frosinone in cui risultavano, il 5 Luglio 2012, in fase di progettazione, in fase di attuazione e in fase di ultimazione interventi di nuova costruzione, recupero e manutenzione, opere di urbanizzazione
 Fonte dell'immagine: mia elaborazione (fonte dati: sede legale dell'ATER della Provincia di Frosinone)

7.8. *La manutenzione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte dell'ATER della Provincia di Frosinone*

Parlando con professionisti che si occupano della manutenzione degli alloggi ATER è emersa una situazione attuale critica di quest'importante tematica che si riferisce alla qualità e vivibilità delle abitazioni. Partendo dalle risorse finanziarie, che in realtà fanno sì che tali interventi vengano realizzati, si può con certezza parlare di bilanci negativi di cui dispone l'ATER provinciale. Infatti, essendo l'ATER un'Azienda e non più un Istituto, per le spese di realizzazione e gestione degli alloggi deve riferirsi ai propri fondi derivanti principalmente dalle vendite degli alloggi, mentre in parte minore dai canoni di locazione dei conduttori degli alloggi e da altri introiti definiti dalle leggi regionali e descritti precedentemente. Infatti sono molti i cosiddetti OSD che non pagano i canoni di locazione degli alloggi da loro occupati. I loro canoni di locazione coincidono così con l'importo massimo stabilito dalla legge in quanto appunto non sono legittimi assegnatari degli alloggi. Attualmente inoltre si è stabilito che gli OSD se ricorrono alla sanatoria e vengono sanati devono pagare l'indennità di occupazione accumulata negli anni precedenti in cui sono stati occupanti abusivi e i danni che hanno provocato all'alloggio occupato. Però tale importo, di cui il 20% deve essere pagato immediatamente e il resto viene rateizzato, è estremamente alto. Di conseguenza, molti OSD preferiscono liberare l'alloggio e occuparne un altro abusivamente, anziché pagare un'ingente somma di denaro per essere sanati e diventare a tutti gli effetti assegnatari legittimi. Questo aspetto è fortemente correlato con gli interventi di manutenzione; infatti, l'ATER trova difficoltà a procedere con la manutenzione dell'alloggio, molto spesso costosa, in quanto dall'occupante abusivo non avrà nessun rientro. Non esistono però altre alternative se non quella di ripristinare la vivibilità degli alloggi nel momento in cui la condizione dello stesso alloggio in termini qualitativi versa in un grave stato di degrado.

L'ATER della Provincia di Frosinone, a causa dei suoi scarsi fondi, a cui si aggiungono i carenti, se non addirittura assenti, finanziamenti regionali, interviene prioritariamente in caso di *urgenza*. A riguardo si deve ribadire che l'inizio dell'anno corrente (2012) ha registrato un elevato numero di richieste di manutenzione d'urgenza dovuto alle avverse condizioni climatiche (intense nevicate) che hanno messo in ginocchio la maggior parte dei Comuni della Provincia.

La richiesta degli interventi di manutenzione da parte dei conduttori degli alloggi pubblici avviene in base a ciò che è descritto nel *Regolamento per gli assegnatari – conduttori*⁵⁹. Il

⁵⁹ <http://www.ater.frosinone.it/> , Regolamenti dell'ATER

Regolamento per gli assegnatari – conduttori definisce gli interventi di manutenzione a carico dei proprietari degli alloggi (l'ATER) e dei conduttori, oltre ai doveri e ai divieti dei conduttori stessi. L'ATER seleziona le richieste relative ad interventi di maggiore urgenza secondo quanto dichiarato dal conduttore e in seguito verifica, attraverso un sopralluogo, che la descrizione del problema dell'alloggio fatta dall'assegnatario corrisponda alla realtà.

I Comuni dai quali l'ATER riceve una cospicua quantità di richieste sono soprattutto Ceccano, Ceprano, Ferentino, Alatri, Anagni, Cassino, Sora, Pontecorvo. Bisogna sottolineare che le richieste a volte vengono fatte dopo essere venuti a conoscenza di un recente intervento di manutenzione realizzato dall'ATER a cui ha beneficiato un loro coinquilino o vicino di casa. Addirittura alcune persone residenti nei Comuni più piccoli e più isolati pensavano che l'ex-istituto e attuale azienda non esistesse ormai da diversi decenni. Si rileva infatti che la maggior parte delle richieste provengano da quei Comuni in cui esiste un patrimonio di edilizia residenziale pubblica più vasto.

L'ATER della Provincia di Frosinone, per quanto riguarda la sua organizzazione riferita agli interventi di manutenzione, si compone di due uffici: un ufficio che si occupa degli interventi localizzati nel Comune di Frosinone e nei Comuni centro – nord e, un altro ufficio che si occupa degli interventi localizzati nei Comuni sud – est della Provincia. Sono minimo 500 - 600 all'anno le richieste di interventi di manutenzione nella Provincia di Frosinone da parte dei conduttori degli alloggi gestiti dall'ATER.

7.9. I Contratti di Quartiere nella Provincia di Frosinone

Quando parliamo di disagio urbano in particolare ci riferiamo alla congestione del traffico, all'inquinamento atmosferico, alla carenza di servizi pubblici collettivi, alla scarsa qualità e funzionalità degli insediamenti abitativi, ecc. Si tratta di un disagio che colpisce tutti in modo indiscriminato, ma i cui effetti sono più significativi sui redditi bassi e in generale, su chi ha minore possibilità di mobilitare risorse, anche non economiche, per ottenere delle alternative. La manifestazione del disagio non colpisce in modo omogeneo tutti gli ambiti urbani ma colpisce soprattutto le grandi periferie urbane (carenti di infrastrutture, di spazi per l'incontro e per la vita associata, con concentrazione di soggetti potenzialmente più a rischio).

I Contratti di Quartiere, già introdotti nella prima parte della mia ricerca, hanno appunto la finalità di favorire l'integrazione territoriale e sociale delle zone tradizionalmente più difficili, spesso coincidenti con gli insediamenti di edilizia pubblica (bisogna infatti ricordare che la storia dell'edilizia residenziale pubblica in Italia ci ha insegnato che la maggior parte degli alloggi

pubblici furono realizzati nelle aree più periferiche e meno centrali per una questione soprattutto di rendita, come il caso delle realizzazioni dell'Ina-casa).

L'ATER della Provincia di Frosinone, per affrontare le esigenze degli utenti dell'edilizia residenziale pubblica, ha presentato alla Regione Lazio, in occasione dell'emanazione della Legge "Contratti di Quartiere II", un programma d'intervento che interessa un quartiere del Comune di Frosinone denominato "Località Selva Piana" (tab.12).

	Ambito ERP	Quartiere	Rapporto (%)
Superficie territoriale di progetto	57.900 mq	330.000 mq	17%
Alloggi	701	1200	58%
Abitanti	2035	3100	65%

Tab. 12 - Fonte: Regione Lazio – ATER della provincia di Frosinone – Contratti di Quartiere II, Quartiere Selva Piana. In base alla Legge n. 21/2002

Nell'ambito della Provincia di Frosinone sono stati approvati anche altri tre contratti di quartiere di Frosinone, Sora ed Alatri. Si tratta di lavori per oltre 24 milioni di euro (9 milioni e 985 mila euro per Frosinone, 9 milioni e 94 mila euro per Sora, 7 milioni e 549 mila euro per Alatri). Gli interventi saranno realizzati dall'ATER che si occuperà nello specifico degli interventi di edilizia residenziale pubblica e dai Comuni che si occuperanno della realizzazione di opere di urbanizzazione.

Il contratto di quartiere di Frosinone, in località Cavoni, prevede la ristrutturazione dell'edificio di edilizia residenziale pubblica soprannominato la "Torre" con la realizzazione di pareti coibentate, l'isolamento termico e l'impermeabilizzazione della copertura a terrazza, il miglioramento dell'isolamento termo-acustico delle pareti perimetrali, la sostituzione degli infissi esterni ad alto isolamento termico caratterizzati da vetri bassi emissivi e telai a taglio termico. Le pareti esterne saranno realizzate con il sistema della ventilazione che consente di ottimizzare la resa energetica. Nell'ambito del contratto verrà costituito un centro speciale di residenza per anziani dotato delle ultime tecnologie, di una scuola primaria, di recuperi e ristrutturazione di edifici, nonché di opere di urbanizzazioni a servizio del quartiere. Complessivamente saranno recuperati dall'ATER di Frosinone 40 alloggi.

Il Contratto di quartiere di Sora riguarda buona parte del centro storico posto a ridosso del monte San Casto, dove l'ATER sta realizzando 16 nuovi alloggi, e prevede un collegamento meccanizzato tra la parte bassa della città e il monte. Si sta provvedendo a migliorare l'accessibilità veicolare e pedonale del quartiere San Silvestro attraverso un parcheggio a San Rocco, si sta provvedendo anche al recupero del patrimonio edilizio del centro storico. L'ATER sta realizzando anche una sala

riunioni e nuove abitazioni (per circa 30 alloggi) nel quartiere San Silvestro, negozi ed abitazioni in via Mancinelli, e una bottega artigianale al Rione Indipendenza.

Infine attualmente sta partendo anche il Contratto di Quartiere II del Comune di Alatri, nelle località Piagge e Civette con il recupero di 82 alloggi attraverso 7,5 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'ATER ristrutturerà cinque fabbricati di edilizia residenziale pubblica posti sulla sommità del colle denominato Civette. Previsti anche rifacimenti delle facciate esterne ed adeguamenti di impianti all'interno dei vari appartamenti. L'ATER investirà molto anche sulle nuove e moderne tecnologie installando, ad esempio, pannelli fotovoltaici, serre solari a servizio degli edifici di edilizia residenziale pubblica. Il Comune di Alatri, sempre nel quartiere Civette, costruirà nuovi edifici con un totale di 12 alloggi mentre riqualificherà la zona del centro storico dove sono previste opere di urbanizzazioni riguardanti l'illuminazione, le strade e i marciapiedi, dove è prevista anche la realizzazione di un centro polivalente, la riqualificazione di piazza Santa Lucia, la nuova pavimentazione in via San Silvestro, un percorso pedonale intorno alle mura ciclopiche, la ristrutturazione e valorizzazione di un rudere in via Sabellico, il recupero del parco dell'Acropoli e la realizzazione del nuovo parco urbano in località Civette.

8. Obiettivi futuri delle ATER della Regione Lazio: Primo Convegno delle ATER del Lazio a fine Maggio 2011

Per la prima volta i vertici delle ATER della Regione Lazio si sono incontrati il 25 e il 26 Maggio 2011 nel Comune di Monte Compatri in provincia di Roma per discutere delle problematiche che attualmente hanno a che fare con il settore dell'edilizia residenziale pubblica. L'evento è stato promosso dall'Assessore regionale alle Politiche per la casa, Teodoro Buontempo. Un problema importante da risolvere – presente diffusamente anche nel Comune di Frosinone – di cui si è discusso durante il seminario è quello riguardante la *morosità*, che nonostante i provvedimenti adottati in passato è ancora molto diffusa, con conseguenze negative sulla gestione del patrimonio pubblico. Si è anche sottolineata la necessità di adottare strumenti come l'*autorecupero* e l'*autocostruzione* nell'edilizia pubblica e sviluppare l'*Housing Sociale* per soddisfare le esigenze di diversamente abili, anziani, studenti universitari, coppie anziane.

L'autocostruzione è una risposta a un bisogno reale di auto-realizzazione, di corrispondenza a esigenze di vita, di soluzione economicamente possibile della contraddizione fra costi sostenibili e qualità della vita voluta (Anna Delera, 2009). Vengono applicati modelli partecipati.

In Italia l'autocostruzione ha l'obiettivo di contribuire ad attenuare il grave problema del disagio abitativo e dell'accesso all'alloggio di molte famiglie italiane e straniere nelle realtà a media densità abitativa. Vengono costruiti alloggi a basso costo con una metodologia di lavoro ad alto valore sociale (coinvolgimento diretto e lavoro mutuo e solidale delle famiglie beneficiarie) e con l'utilizzo di tecnologie appositamente pensate e scelte. I beneficiari diretti del progetto sono le famiglie di auto costruttori e molte di loro sono a volte le stesse che si trovano in lista d'attesa per l'assegnazione di un alloggio erp o che sono già assegnatarie di un alloggio erp.

La Regione Lazio pone la propria attenzione anche sulla struttura attuale delle ATER, volendo attribuire loro una maggiore capacità di incidere sul mercato delle locazioni nell'edilizia pubblica e sociale e volendo raggiungere una più efficiente gestione e attuazione dei programmi edilizi. Per far ciò si potrebbe ad esempio trasformare le ATER in aziende pubbliche a capitale misto, integrate con il sistema bancario e finanziario.

Si è discusso di una revisione urgente delle attuali normative che disciplinano la gestione del patrimonio abitativo pubblico: *affitti, vendite, manutenzioni e recupero*.

Il Direttore Generale dell'ATER di Roma, Stefania Graziosi, ha concentrato il suo discorso intorno alla tematica delle *vendite*. A riguardo ha sottolineato la priorità che deve essere data ad una normativa di riforma complessiva prima di decidere come agire nel settore delle vendite; questo al fine di non vendere alloggi senza un'adeguata normativa e di conseguenza, riducendo il patrimonio abitativo residenziale delle ATER. La vendita dovrebbe essere finalizzata ad una successiva costruzione di nuovi alloggi: "vendere per ricostruire". Graziosi, per rafforzare la sua opinione circa una revisione della normativa sulle vendite degli alloggi, si basa sull'esperienza maturata e concretizzata dall'ALER (Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale) di Milano. Nella città lombarda infatti l'azienda vende gli alloggi degli edifici in cui la maggior parte dei conduttori siano propensi ad acquistare l'alloggio che conducono in locazione, mentre al resto dei conduttori degli stessi edifici che non desiderano acquistare il loro alloggio in locazione gli viene garantito un altro alloggio analogo per tipologia e zona. I conduttori che vogliono continuare ad avere un alloggio in locazione dunque abbandonano l'alloggio in cui hanno vissuto fino ad allora che sarà a questo punto o offerto in vendita agli abitanti della zona o, se nessuno della zona lo vuole acquistare, messo all'asta. Le aziende, nate pochi anni fa nel contesto regionale, dovrebbero accelerare a diventare delle vere aziende che non siano orientate al profitto. Il Direttore Generale dell'ATER di Viterbo, Ugo Gigli, sottolinea uno dei motivi per cui un conduttore in affitto non compra l'alloggio in cui risiede, cioè quello secondo cui acquista solo chi paga un canone di locazione elevato, mentre gli utenti con canoni di locazione bassi rinunciano all'acquisto. Paolo Ciampi, Direttore Generale dell'ATER di Latina, addirittura aggiunge che il disinteresse mostrato dagli utenti nell'acquisto

dell'alloggio in cui risiedono dipende anche dal fatto che non solo l'importo dei canoni di locazione nella Regione Lazio è irrisorio, ma anche dal fatto che agli inquilini non gravano la maggior parte degli oneri di manutenzione; per cui si tratta in questo caso di una scelta di convenienza. Per di più – continua Ciampi – attuando regolarmente i piani di vendita, si potrebbe garantire la sopravvivenza in termini di autonomia economica per non più di dieci o quindici anni. Di conseguenza è necessaria una reinvenzione del futuro per le ATER regionali. L'Assessore alle Politiche per la casa, tutela dei consumatori, Terzo Settore e servizio civile della Regione Lazio, Teodoro Buontempo, ha ribadito che un primo problema è il numero ancora poco rilevante delle unità abitative vendute annualmente (1.300 unità abitative) attraverso i due piani vendita del 1994 e del 1996. Alcune soluzioni a tale problematica potrebbero essere lo snellimento delle procedure burocratiche per l'acquisizione delle case di edilizia residenziale pubblica inserite nel Piano, la fissazione di un tetto temporale entro il quale i processi di vendita devono essere portati a compimento, la redazione di un nuovo Piano vendite da parte della Regione e di concerto con le ATER. Un secondo problema relativo sempre alla vendita delle abitazioni riguarda i tempi troppo lunghi nei quali le ATER vendono le abitazioni, impedendo di conseguenza alle stesse aziende di costruire e comprare per far fronte all'emergenza abitativa crescente. L'Assessore fa capire durante il seminario che bisogna puntare su una puntuale e chiara organizzazione tra i diversi attori che agiscono nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, nonché sulla determinazione e azione che gli stessi attori dovrebbero avere. Partendo dalla quota regionale di risorse complessive annuali pari a 100 milioni di euro, si dovrebbe affrontare il problema abitativo attraverso la predisposizione sia del piano triennale da parte della Direzione regionale che del piano annuale da parte delle ATER. La Regione – continua l'Assessore – vuole far costruire alle ATER, non ad altri soggetti, facendo pagare agli assegnatari una rata non superiore al 20% del reddito familiare complessivo, attribuendo la proprietà da subito. Secondo l'Assessore anche il riscatto potrebbe essere una soluzione per fronteggiare le mancanze dell'ATER, attraverso l'autorecupero degli stabili degradati. Quindi si potrebbe riscattare un'abitazione solo effettuando lavori di manutenzione che l'ATER non riuscirebbe a sostenere. Ciò permetterebbe anche alle famiglie meno abbienti di accedere ai mutui, concedendo immediatamente il diritto di proprietà o di superficie e dando modo di ristrutturare gli appartamenti dove abitano, impegnandosi in attività di auto recupero e autocostruzione.

A parlare di un problema prioritario da affrontare nella Regione Lazio, cioè quello dell'*abusivismo* - fenomeno che come abbiamo visto precedentemente è diventato incontrollabile nella Provincia di Frosinone -, è stato Giuseppe Tubolino, Vice Direttore Generale dell'ATER di Roma. Anche lui reputa l'esperienza milanese una strada da seguire ed imitare; egli dice infatti che a Milano non esiste più il problema delle occupazioni abusive, in quanto l'ALER di Milano ha

istituito una specie di nucleo ispettivo che è formato anche da dipendenti dell'azienda i quali, a turno, vanno a visitare gli edifici di edilizia sociale.

Circa il problema nazionale della *carezza di offerta abitativa* che non riesce a soddisfare né la domanda potenziale che ha subito nei territori comunali una maggiore frammentazione e diversi profili rispetto al passato, né le minori domande di assegnazione di un alloggio erp presentate dopo la pubblicazione del bando comunale. Tubolino ha in questo caso sostenuto l'importanza di un possibile aumento della cubatura degli edifici del 30 per cento se all'interno dei PdZ già realizzati non vengono superati gli standard urbanistici. Incrementando la cubatura dell'edificio si potrebbe anche favorire il *coinvolgimento dei soggetti privati* negli interventi attuati, perché si potrebbe stabilire che una parte di quanto realizzato, ad esempio tutto il piano terra dell'edificio destinato ad uso commerciale, possa essere destinato a un privato, se disposto a finanziare in parte o totalmente l'intervento. Il problema però – continua Tubolino – è quando interviene anche la gestione perché non si riescono ad ottenere ricavi prima di dodici o quindici anni e di conseguenza i soggetti privati non sono stimolati da questo tipo di investimento. Da aggiungere è anche l'intervento della Dirigente dell'ATER di Roma che parla della “possibilità e necessità di prevedere nuovi canoni e nuovi prezzi di vendita per un patrimonio immobiliare pubblico più vasto e un servizio di edilizia sociale migliore e più vicino alle esigenze dei cittadini” (Stefania Grassia, 2011). Infatti – continua Grassia – il prezzo troppo basso, soprattutto per la vendita a persone che non sono in condizioni di bisogno, potrebbe sembrare – e di fatto è – una donazione pubblica senza causa giuridica. La vendita che non risulti “produttiva” alle aziende, ma che permetta solamente il pagamento dell'istruttoria e della procedura di vendita, senza essere così sufficiente a realizzare un nuovo alloggio di uguali caratteristiche, è contraria ai principi dell'edilizia sociale e della Costituzione.

Pierluigi Gardi, dell'Ufficio programmazione, supporto giuridico e informatico, certificazione energetica della Regione Lazio, concentra il suo discorso sull'*aggiornamento dei massimali di costo* relativi all'edilizia residenziale pubblica. In tal modo si permetterà alle ATER e ai Comuni di progettare, ristrutturare e realizzare gli edifici rispettando le normative in materia di risparmio energetico, sostenibilità ambientale e sicurezza antisismica. Questo aggiornamento dei costi riguarderà le singole tipologie di intervento: nuove costruzioni, recupero e manutenzione straordinaria. Infatti questo nuovo modo di agire sulla progettazione degli edifici porta a fare maggiori verifiche e controlli preliminari, tenendo in considerazione gli studi geologici e l'utilizzo di diversi materiali per la realizzazione degli edifici; questo, a sua volta, comporterà un incremento dei costi degli edifici da considerare per la determinazione dei nuovi massimali di costo. Gardi fa riferimento anche alla legge n. 6/2008 della Regione Lazio sulle “Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia”. Con tali disposizioni viene stabilito l'obbligo di

installare sistemi di efficientamento energetico attivi e passivi degli edifici, dispositivi per l'utilizzazione delle fonti di energia rinnovabile (impianti fotovoltaico e solare termico, dispositivi per il risparmio idrico, ecc.) finalizzati alla sostenibilità ambientale. Tutto questo va incluso nel costo degli edifici da ristrutturare e costruire, con il conseguente aumento dei massimali di costo a cui la Regione Lazio non ha ancora provveduto.

Si parla anche delle aree PEEP introdotte dalla legge nazionale n.167/1962 e degli alti costi di esproprio a cui sono soggette; infatti la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha previsto l'esproprio dei terreni al prezzo di mercato. Quindi si delinea la necessità per le aziende di applicare le disposizioni della nuova legge regionale sul Piano casa, circa l'utilizzo di aree extra standard, cioè quelle aree concesse dal privato e messe a disposizione per la realizzazione di abitazioni di edilizia sociale a canone sostenibile. L'Assessore all'Urbanistica della Regione Lazio, Luciano Ciocchetti, parla anche dell'importanza delle ATER di verificare le eventuali aree pubbliche disponibili da recuperare all'interno dei piani di edilizia economica e popolare, cercando di concentrare il peso insediativo soprattutto nelle aree già urbanizzate e infrastrutturale che dunque non necessitano di ulteriori costi relativi alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Sempre per quanto riguarda le aree su cui far ricadere gli interventi, i nuovi piani regolatori dovrebbero riportare un nuovo standard, che è quello sociale, delle aree sociali; in tal modo, i proprietari dei comprensori possono regalare il 20% delle loro aree e delle superfici edificatrici al Comune. Ciò permetterebbe di non avere più dei quartieri ghetto, ma quartieri integrati in cui c'è l'edilizia privata per l'80% e per il 20% l'edilizia convenzionata, o agevolata, o il *Social Housing*, o l'edilizia universitaria, ecc. Il Comune otterrà quindi una quota di aree a costo zero - senza dover pagare espropri ed altro - che diventano pubbliche. Il *Social Housing* – continua l'Assessore – può funzionare solo se si mettono a disposizione le aree a costo zero altrimenti chi costruirà un programma di *Social Housing* pagando una somma considerevole di denaro per l'acquisizione delle aree sarà costretto a far pagare un canone di locazione non indifferente comprendente i costi di costruzione, infrastrutturazione, urbanizzazione, ecc.

Per quanto riguarda le *risorse finanziarie* infine, le ATER potrebbero fare uso di strumenti innovativi, alcuni dei quali già ampiamente diffusi da decenni come la finanza di progetto che a me piace chiamare con la terminologia inglese "*Project financing*".

In conclusione si può dire che innanzitutto bisognerebbe modificare e migliorare la normativa regionale relativa al settore dell'edilizia sociale ma anche l'organizzazione delle ATER regionali, in modo da trasformarle in vere e proprie aziende - non solo di nome ma anche di fatto - che siano pubbliche e a capitale misto, integrate con il sistema bancario e finanziario.

Per quanto riguarda le nuove aree PEEP da acquisire per la realizzazione di edilizia sociale, esiste il problema degli alti costi di esproprio, calcolato al prezzo di mercato, e che porterebbe ad innalzare alcuni canoni di locazione dell'edilizia sociale che invece dovrebbero essere adeguati alla condizione socio-economica dei diversi nuclei familiari. Tra le alternative individuate durante il convegno c'è quella del coinvolgimento dei soggetti privati che potrebbero concedere al Comune le aree di cui sono proprietari per la realizzazione di edilizia sociale. Se invece non possono essere reperite ulteriori e sufficienti aree PEEP, si potrebbe – secondo quanto emerso dai due giorni a Monte Compatri – aumentare la cubatura degli edifici già esistenti o di nuova costruzione all'interno delle aree PEEP, avendo anche il vantaggio di destinare parte dell'incremento di cubatura ad un uso diverso da quello abitativo per privati che potrebbero di conseguenza contribuire con l'apporto delle loro risorse finanziarie alla realizzazione e gestione degli alloggi sociali.

Gli edifici di edilizia residenziale pubblica, una volta acquisite le aree PEEP e una volta realizzati gli alloggi sociali, vengono assegnati in locazione o vengono venduti. Lo scopo della vendita degli alloggi deve essere quello di ricavarne un capitale da reinvestire per la costruzione di nuovi alloggi, ma bisognerebbe prima rivedere il prezzo di vendita in quanto attualmente esso è in grado solo di pagare l'istruttoria e la procedura di vendita e non consente di conseguenza la realizzazione di almeno un nuovo alloggio con ciò che si è ricavato da un alloggio venduto. Come abbiamo visto in precedenza si prendono in considerazione soprattutto l'esperienza milanese dove si vende laddove c'è più propensione ad acquistare. C'è anche da dire che la vendita degli edifici permettono un'autonomia finanziaria delle ATER di un massimo di quindici anni e ciò ci fa comprendere come servirebbe una nuova strategia da applicare per il futuro delle ATER. Anche per i canoni di locazione bisognerebbe adeguarli meglio alle condizioni socio-economiche dei nuclei familiari, in quanto un importo di canone di locazione di sette euro al mese è davvero irrisorio e non aiuta nemmeno in minima parte a coprire le spese per lo svolgimento delle diverse attività delle ATER. Oltre alla locazione e alla proprietà c'è il riscatto che, secondo alcuni relatori del convegno, potrebbe essere permesso a quelle persone che intraprendano interventi di autocostruzione e auto recupero.

Infine, per quanto riguarda invece la questione non legale dell'abusivismo, si potrebbe, sempre seguendo la strada intrapresa dalla città di Milano, istituire un nucleo ispettivo per il controllo delle abitazioni sociali.

9. Obiettivi futuri dell'ATER della Provincia di Frosinone

Dopo aver fatto una ricognizione del patrimonio immobiliare a disposizione dell'ATER, si può dire che si devono continuare a programmare *interventi diversi* per far fronte alle carenze strutturali degli alloggi, pericolose per la sicurezza degli inquilini; si deve continuare a procedere con gli *sfratti* per contrastare il fenomeno dell'occupazione abusiva delle case; si devono fare progetti di *riqualificazione* generale delle aree adiacenti ai fabbricati, spesso colpiti da episodi di illegalità e microcriminalità. In tema di *ambiente e risparmio energetico* si stanno installando, come nei nuovi alloggi costruiti a Ceccano in via Brodolini, impianti fotovoltaici di ultima generazione e si stanno utilizzando tecnologie energetiche evolute per le parti comuni degli stabili.

L'ATER della Provincia di Frosinone vuole creare inoltre un *Fondo Immobiliare Provinciale*, come lo strumento finanziario ideale per lo sviluppo del territorio, per creare delle opportunità per quelle famiglie che non riescono ad entrare nel mercato immobiliare privato e per innescare un nuovo *Social Housing* sostenibile.

E' stato inoltre inaugurato un progetto pilota chiamato *Case per Giovani Coppie* nell'ambito del quale sono state già individuate aree per nuove e moderne costruzioni a favore di coloro che vogliono formare una famiglia. L'azienda si è proposta di essere un interlocutore per i progetti di edilizia scolastica e militare.

Si sta anche inserendo la figura del *Tutor Sociale* all'interno degli agglomerati, con funzioni di garanzia e tutela per tutti gli utenti. Il Presidente dell'ATER di Frosinone è infatti convinto che bisogna assicurare servizi al cittadino oltre che semplici soluzioni abitative. Non ci si limita a risanare il patrimonio immobiliare abitativo e a realizzare nuove unità abitative, ma si pone l'attenzione anche al miglioramento della qualità di vita, alla creazione dei giusti equilibri di convivenza nell'ecosistema abitativo, alla valutazione del grado di soddisfazione degli utenti, alla promozione della loro partecipazione alla vita pubblica. Per fare ciò, secondo il presidente Di Stefano, c'è bisogno della collaborazione non solo di tutti i Comuni della Provincia, ma anche delle associazioni, delle onlus, delle cooperative sociali che operano sul territorio. A questo proposito si promuove il *Patto per la Casa* che coinvolga, oltre all'ATER, i Comuni, le associazioni e le cooperative sociali, le banche, le categorie professionali, le organizzazioni di volontariato, gli enti economici.

10. Conclusioni

10.1. *L'importanza del reperimento delle risorse finanziarie pubbliche per finanziare l'edilizia sociale nella Provincia di Frosinone*

Abbiamo visto precedentemente come sia sempre più urgente avere a disposizione risorse finanziarie pubbliche per il governo del territorio e per la “città pubblica” nella quale rientra anche la tanto discussa edilizia sociale. L'ATER della Provincia di Frosinone non dispone di un bilancio finanziario positivo e tantomeno la Regione Lazio sembra essere una garanzia finanziaria per l'edilizia sociale. Il tutto è infine immerso nella crisi economica mondiale che stiamo vivendo e che ha portato ad una continua e instancabile riduzione dei fondi pubblici.

Siccome la ‘città pubblica’ deve, come sottolineato anche nell'ultima edizione dell'Urbanpromo 2012 svoltasi a Torino, essere finanziata da fondi soprattutto pubblici, è necessario, se non obbligatorio, pensare ad incrementare le risorse pubbliche.

“L'intervento pubblico dovrebbe svolgere un ruolo anticiclico usando gli strumenti che gli sono propri: la regolazione (intervento indiretto nell'economia di mercato) e l'investimento (intervento diretto)” (Stefano Stanghellini, 2011). Per ciò che riguarda l'intervento diretto, gli investimenti pubblici sono diminuiti e sono sempre più scarsi; la strada migliore da seguire diventa così quella di puntare sull'*intervento pubblico indiretto*, cioè la *regolazione*, implementato attraverso strumenti finanziari e fiscali, ma anche mediante gli strumenti urbanistici.

E allora non può essere trascurato il monito dell'INU ad attuare una *ridistribuzione sociale della rendita fondiaria* che costituisce un'ulteriore risorsa per finanziare la ‘città pubblica’ e quindi nel nostro caso specifico l'edilizia residenziale sociale, alla quale non si riesce a rispondere adeguatamente né con fondi pubblici regionali e con quelli delle ATER, né con la compartecipazione di finanziamenti privati. E' d'uopo dunque creare una *norma legislativa* che sia adeguata ed efficace per il controllo della rendita fondiaria. In un settore come quello dell'edilizia sociale in cui servono aree per la realizzazione di nuovi alloggi non si può continuare a non rimettere le mani nei meccanismi di formazione e distribuzione della rendita. La rendita urbana immobiliare viene dunque vista come un *surplus* economico che le trasformazioni urbanistiche e gli investimenti pubblici e privati producono nell'economia urbana. La rivisitazione della rendita fondiaria non dovrà però soltanto coinvolgere gli interventi di nuova trasformazione urbana ma anche quelli di manutenzione qualitativa e di completamento della città esistente. La nuova tassazione della rendita ovviamente non potrà essere perfettamente identica ovunque ma dovrà tener

in considerazione - come mi è stato insegnato nei corsi di pianificazione durante la mia esperienza universitaria – di ogni singolo contesto territoriale in quanto differente da un altro da vari punti di vista. Per far ciò certamente bisogna riprendere la legge del governo del territorio della Regione Lazio e modificarla per renderla più attuale, più efficace, realmente perequativa, più semplificativa e comprensibile, senza definire nulla di utopico ma cercando di sfruttare le risorse disponibili e quelle che possono essere concretamente reperite.

Si dovrebbe concentrare l'attenzione soprattutto sulla *pianificazione provinciale*, strutturata in modo migliore, assieme a quella comunale associata e sulla *perequazione territoriale e compensazione*.

Fondamentale è anche la copertura normativa sull'*onerosità dei permessi di costruzione* (oneri di urbanizzazione primaria/secondaria e contributi sul costo di costruzione) incrementale. A differenza dell'ICI (Imposta Comunale sugli Immobili), gli oneri di costruzione e gli *extra-oneri* permettono alle amministrazioni comunali di avere entrate di tipo *una-tantum* e che proprio per tale motivo dovrebbero essere *entrate 'di scopo'* destinate esclusivamente a realizzare un nuovo 'capitale fisso urbano', ma che invece attualmente sono utilizzate per la spesa corrente dalle stesse amministrazioni comunali.

Anche dal punto di vista energetico si possono affrontare gli ammanchi di denaro pubblico attraverso la razionalizzazione delle risorse finalizzate a due priorità quali il *contenimento dell'uso del suolo* e l'*incremento dell'efficienza energetica territoriale*. "Lo scorso 8 marzo 2011 è stato pubblicato l'*Energy Efficiency Plan 2011* che diventerà nei prossimi mesi una proposta legislativa con obiettivi vincolanti. In attesa che ciò avvenga, si può accennare ad alcune delle misure previste: obblighi di efficientamento dell'edilizia pubblica (rinnovo annuale del 3% degli edifici pubblici, e ricorso a criteri di efficienza energetica negli appalti pubblici); ...; incremento dell'efficienza nella produzione di energia elettrica e termica; miglioramento del rendimento energetico degli elettrodomestici; ...; diffusione di reti e contatori intelligenti per informare in modo più esaustivo i consumatori finali" (Stefano Pareglio, 2011).

Si potrebbero inoltre coinvolgere ulteriori soggetti su cui esercitare il *prelievo* in base ai principi della Costituzione italiana, tra i quali quello della 'funzione sociale della proprietà' (art.42) e del 'concorso alle spese pubbliche' (art. 53), e in base al principio economico della leale concorrenza. In poche parole, i proprietari immobiliari – anche quelli della prima casa – dovrebbero partecipare ai costi di manutenzione della città esistente. "Lo scarso debito privato e la possibilità di mobilitare risorse finanziarie oggi investite a basso reddito da parte delle famiglie (650 miliardi di euro in depositi bancari, 310 in risparmio postale, 190 in titoli pubblici italiani, 380 in obbligazioni

bancarie, e così via) sono leve che possono essere impiegate per costruire capitale fisso territoriale” (Stefano Pareglio, 2011).

Nell’ultima rivista di “Urbanistica Informazione” del 2012, Carolina Giaimo ha trattato il tema dell’edilizia sociale e delle risorse finanziarie ad essa connesse e ha concentrato la propria attenzione sulla tanto discussa *partnership pubblico-privato* e sugli strumenti della *finanza di progetto* e dei *finanziamenti tramite terzi* (Fit) con il coinvolgimento delle Esco (Energy service company). In entrambi i casi il protagonista diventa il privato. Il *Project financing*, che ho studiato e approfondito durante i miei studi accademici, infatti permette di porre il privato al centro della realizzazione di un’opera pubblica che non può vedere luce con il solo intervento pubblico. Il privato realizza l’opera investendo le proprie risorse finanziarie e gestisce la stessa opera realizzata recuperando il capitale precedentemente investito. Ovviamente l’investitore privato agisce nell’ottica del profitto, ma il problema è che ci sono rischi connessi al recupero del capitale investito da parte del privato che porterebbero al fallimento dell’intervento finanziario. C’è dunque bisogno di evitare tali rischi per incrementare il coinvolgimento del privato nella realizzazione anche della ‘città pubblica’ e nel nostro caso specifico dell’edilizia sociale.

Giaimo, a proposito di ciò, sostiene che esistono due modalità attraverso le quali si può garantire un guadagno dell’investitore privato che interviene nel settore dell’edilizia sociale; queste due modalità sono: la *gestione degli alloggi sociali* che permette di avere introiti con il pagamento dei canoni di locazione e la *gestione dell’energia*. Circa la prima modalità è ovvio che l’utenza alla quale dovrebbe rivolgersi l’edilizia sociale non deve essere solo quella caratterizzata dalle persone più disagiate che rappresentano una grande parte della domanda insolvibile - non tutti riescono a pagare il canone di locazione mensile nonostante l’importo più basso del canone di locazione pagato in Provincia di Frosinone sia di sette euro al mese – ma anche da coloro che appartengono alla cosiddetta ‘utenza grigia’, cioè quelle persone che riescono, in base ad una migliore condizione economica, a pagare i canoni di locazione. A mio parere questi canoni di locazione devono essere dunque modificati e diversificati a seconda delle condizioni socio-economiche dell’utenza a cui si rivolge l’edilizia sociale. La seconda modalità relativa alla gestione dell’energia permette di avere maggiori produzioni di risorse energetiche e minori consumi delle stesse.

Nella stessa rivista Carlo Alberto Barbieri ribadiva l’importanza dei *fondi immobiliari*, oltre ad altre risorse finanziarie prima descritte, attivati dallo Stato italiano e rivolti al *Social Housing* con il coinvolgimento della Cassa depositi e prestiti ed altri operatori economici e di gestione privati o con finalità pubbliche (in primis le Fondazioni bancarie o altri investitori istituzionali). Invece l’ATER di Frosinone vorrebbe procedere alla creazione di un opportuno *Fondo Immobiliare Provinciale*.

Questi sopra descritti sono tutti gli strumenti che possono essere attualmente e concretamente utilizzati per finanziare interventi per l'edilizia residenziale sociale nella Provincia di Frosinone, attraverso soprattutto risorse finanziarie pubbliche in quanto l'edilizia sociale rientra nella più vasta categoria della 'città pubblica' che deve essere necessariamente e prioritariamente finanziata dal pubblico, ovviamente con il coinvolgimento del settore privato. Senza le risorse finanziarie pubbliche in primis non si possono infatti risolvere concretamente i problemi che intaccano l'edilizia sociale nella Provincia di Frosinone, dai problemi urbanistico-architettonico a quelli sociali trattati dettagliatamente in questa tesi di ricerca.

10.2. Altre proposte concrete per risolvere i diversi problemi connessi all'edilizia sociale nella Provincia di Frosinone

Per quanto riguarda il patrimonio quantitativo degli alloggi sociali nella Provincia di Frosinone, esso è molto limitato rispetto al fabbisogno abitativo nella Provincia che deriva anche dai dati relativi alla popolazione nei diversi Comuni. Infatti a livello provinciale la popolazione degli over65 è aumentata tra il 2001 e il 2011 con una variazione percentuale dell'11%, mentre nello stesso periodo sono aumentate le persone divorziate con una variazione percentuale dello 0,5% ed è aumentata la popolazione straniera del 3,1%. Risulta dunque un tema fondamentale quello del recupero di edifici dismessi o non utilizzati per la creazione di nuovi alloggi sociali, come sottolineato anche nell'ultima edizione di Urbampromo 2012 tenutasi a Torino. Nel territorio provinciale infatti il numero degli alloggi sociali sta diminuendo anno dopo anno in quanto si vende molto ma si costruisce poco. L'alternativa del recupero dei fabbricati esistenti ma non utilizzati non ha il solo vantaggio di ridurre l'investimento dei carenti fondi statali, regionali e dell'ATER, ma anche quello di recuperare alloggi che fisicamente esistono ma che sono trascurati o addirittura abbandonati. Un'altra alternativa è quella dell'autocostruzione, che permette la realizzazione degli alloggi da parte dei futuri conduttori a costi sostenibili garantendo anche la qualità voluta dagli stessi conduttori, e l'autorecupero. Con il recupero di questi alloggi e con interventi di manutenzione specifici non solo si soddisfa una maggiore domanda di alloggi sociali, ma aumenta la qualità del contesto in cui questi alloggi sono inseriti e diminuisce il consumo del suolo. La tendenza che dovrebbe essere seguita è quella di sfruttare gli edifici esistenti e dismessi del tessuto storico e consolidato dei Comuni provinciali in modo tale da evitare l'investimento di fondi nella realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e in modo tale da sostenere l'integrazione sociale di queste persone, senza farle sentire persone di serie B con la creazione di veri e propri

ghetti come ad esempio nel caso del “Casermone” nel Comune di Frosinone. Se poi si vogliono costruire nuovi fabbricati lo si potrà fare all’interno dei Piani di zona e in collaborazione con le Amministrazioni comunali. La carenza di alloggi sociali crea nuove situazioni di persone senza tetto, situazioni di occupazioni abusive (ricordiamo che nella Provincia di Frosinone ben 394 alloggi su un totale di 7184 alloggi a metà novembre 2012 erano occupati dai cosiddetti O.S.T.), nonché situazioni di sovraffollamento degli alloggi. Le persone maggiormente sottoposte a questi problemi sono soprattutto i ceti meno abbienti, mentre nella Provincia di Frosinone si assiste ad una maggiore realizzazione di alloggi di edilizia convenzionata ed agevolata realizzati da imprese private attraverso la compartecipazione dei fondi regionali e destinati al ceto medio o comunque sia per persone non gravemente svantaggiate. Per ridurre il fenomeno dell’abusivismo si potrebbero coinvolgere maggiormente la Prefettura, la Questura, la Guardia di Finanza e la Polizia locale, oppure seguire l’azione lombarda di creare una specie di nucleo ispettivo di dipendenti dell’ATER che regolarmente e a turno controllano la regolarità e la legalità negli alloggi sociali.

Ci sono anche problemi di distribuzione di questi alloggi sociali esistenti nel territorio provinciale. Infatti alcuni Comuni che hanno una domanda potenziale di alloggi sociali in aumento negli ultimi decenni non possiedono nemmeno un alloggio sociale.

Sempre per quanto concerne l’incontro tra domanda e offerta, bisogna dire che in molti Comuni della Provincia di Frosinone molte persone che fanno domanda per l’assegnazione di un alloggio erp rinunciano a ripresentarla quando viene pubblicato un nuovo bando successivo, in quanto non solo poche persone – che molto spesso si contano con le dita di una mano – riescono ad ottenere un alloggio erp, ma queste poche persone ottengono un nuovo alloggio solo dopo molti mesi di attesa; addirittura, in alcuni Comuni, sono stati assegnati solo due alloggi all’anno. Il presidente Enzo Di Stefano sta però cercando di rimediare a questo problema e soprattutto di ridurre i tempi di attesa e snellire le procedure burocratiche.

Legato a questa problematicità è il fatto che l’ATER di Frosinone sta incentivando la vendita degli alloggi sociali ai locatari degli stessi. Questa politica da una parte risulta essere vantaggiosa per l’ATER in quanto permette ad essa di avere un maggiore capitale da investire in altri interventi di edilizia sociale, ma dall’altra risulta avere conseguenze negative nel settore dell’edilizia sociale. Infatti con la vendita degli alloggi non viene perseguito l’obiettivo prioritario e basilare dell’edilizia sociale che è quello di garantire un alloggio in locazione alle persone più svantaggiate, ma si riduce il patrimonio di alloggi da assegnare in locazione impedendo dunque l’accesso ad un alloggio ai ceti meno abbienti, si vendono alloggi a persone che con il passar del tempo vedono migliorate le proprie condizioni sociali ed economiche e che possono di conseguenza accedere al libero mercato. In un solo anno, dal 2011 al 2012 il patrimonio abitativo dell’ATER di Frosinone si è ridotto di ben

213 alloggi, mentre era migliore la situazione dal 2009 al 2011 quando il patrimonio abitativo era diminuito di 94 alloggi.

Ad appesantire la situazione economica e finanziaria dell'ATER di Frosinone è anche il problema della morosità, molto diffuso nella Provincia di Frosinone. Infatti non solo l'importo più basso del canone di locazione è tra i più bassi in Italia (7 euro mensili) ma molte persone non pagano nemmeno questi irrisori canoni mensili. Per di più l'ATER molto spesso deve intervenire negli alloggi in cui regna la morosità per attuare interventi di manutenzione nei casi più urgenti. Si comprende dunque che l'ATER da questi specifici alloggi non avrà entrate ma solamente spese non indifferenti. Come se non bastasse a volte i lavori di manutenzione vengono appaltati ad imprese private che eseguono male i lavori di manutenzione portando l'ATER a dover spendere un'aggiuntiva e ingente somma per rimettere mano sugli stessi interventi di manutenzione. L'ATER dovrebbe dunque selezionare diligentemente le imprese private a cui appaltare i lavori di manutenzione.

Molto spesso si verificano anche episodi di rivalità tra i condomini di un edificio. Per superare questo problema di natura sociale si potrebbero applicare pratiche molto utilizzate in Europa come quella del *cohousing*, che permette la condivisione dei servizi e della loro gestione tra i condomini, favorendo così l'aiuto reciproco e una situazione di buon vicinato.

La localizzazione territoriale degli alloggi sociali e la scelta degli inquilini non può e non deve essere indipendente dal contesto circostante e dagli altri fabbricati già esistenti. Infatti, come abbiamo visto nel caso del Comune di Frosinone, all'interno dei Piani di Zona non si sono potuti realizzare alloggi per le persone più disagiate in quanto i residenti di quella zona non erano d'accordo nell'inserimento delle persone più svantaggiate nel loro quartiere. Infatti molto spesso, come nel caso esemplare del "Casermone" di Frosinone, si verificano atti di microcriminalità, problemi di condominio ed episodi di occupazione abusiva. Se si verificassero questi episodi negli alloggi sociali, i residenti degli altri edifici inseriti nel libero mercato e situati nello stesso contesto territoriale non riuscirebbero a vendere i loro alloggi e, di conseguenza, si è costretti ad abbassare il valore di mercato dell'immobile per avere una probabilità in più per vendere. Per risolvere questo problema, a mio parere, prima di definire la localizzazione ed estensione dei Piani di Zona si dovrebbero ascoltare i residenti per sapere quali sono le loro opinioni a riguardo. I mezzi per farlo sono diversi: questionari, interviste, consultazione di dati storici e statistici, ecc. Importante è anche l'intervento di diversi professionisti, come gli assistenti sociali ed altri, che dovrebbero intervenire con l'integrazione e l'accompagnamento iniziale di alcuni dei nuovi conduttori degli alloggi sociali. Questa tematica è stata ripresa anche da Sergio Urbani che nell'Urbanpromo 2012 ha sottolineato

che gli interventi da attuare non dovrebbero essere rivolti solo alla casa e al quartiere ma anche e soprattutto al sociale, attraverso l'inclusione e la coesione sociale.

E' importante anche far in modo che non sia prevista solo una funzione residenziale ma creare un mix di funzioni nello stesso edificio di edilizia sociale o nelle immediate vicinanze.

Da non sottovalutare è anche la tipologia edilizia dei nuovi edifici, la struttura interna che deve favorire l'eliminazione delle barriere architettoniche e il rispetto delle normative antisismiche, relative al risparmio energetico e all'uso delle risorse rinnovabili. Per prendere una decisione appropriata sulla tipologia edilizia degli edifici costruiti è importante prima analizzare le tipologie edilizie del contesto circostante e tenere in considerazione l'aspetto percettivo e la visuale che si ha da specifici luoghi. E' impensabile pensare a edifici molto alti vicino a villette di un piano, come è impensabile pensare ad un edificio molto lungo che impedisce relazioni fisiche importanti, come nel caso del "Casermone". Importante è anche sapere il numero di componenti dei nuclei familiari più disagiati per capire la dimensione in mq dei nuovi alloggi da realizzare; infatti nel Comune di Ceccano, nonostante sia stata pubblicata una graduatoria per l'assegnazione di alloggi erp, non si è potuto assegnare gli alloggi ai primi richiedenti in graduatoria in quanto le dimensioni degli ultimi alloggi assegnati non erano adeguati a specifici nuclei familiari. L'offerta dovrebbe dunque essere di diversa tipologia e molto ampia in modo tale da rispondere ai diversi tipi di bisogni abitativi. Inoltre non è una giustificazione realizzare nuovi fabbricati di edilizia sociale con qualità minore rispetto a quelli inseriti nel libero mercato. Se era possibile nel quartiere Fossolo di Bologna negli anni Sessanta grazie all'intervento di Giuseppe Campos Venuti, sarà possibile anche attualmente nonostante sia necessario un coinvolgimento maggiore delle capacità professionali e finanziarie dei privati. Il privato può anche cedere al Comune le aree di sua proprietà su cui l'ATER può realizzare nuovi alloggi sociali, in quanto il costo dell'esproprio è molto alto. Si potrebbe coinvolgere anche il privato direttamente con la procedura del *Project financing* secondo cui il privato realizza e gestisce l'opera; con la gestione il privato potrà recuperare il capitale investito per la realizzazione dell'intervento. E' necessario anche il coinvolgimento di diversi professionisti, tra cui pianificatori, architetti, ingegneri, assistenti sociali, paesaggisti, ecc.

Un altro obiettivo dell'ATER di Frosinone è quello di intervenire anche nel settore non residenziale, come si sta facendo nel Comune di Atina in cui l'ATER sta realizzando un centro per anziani.

L'ATER di Frosinone, come anche le altre aziende regionali, deve diventare una vera e propria azienda, con capitale misto e con il coinvolgimento di soggetti privati, tra cui le banche. Si devono migliorare anche l'organizzazione di queste aziende e le leggi regionali soprattutto delle leggi riguardanti i prezzi di vendita, il piano di vendita, i canoni di locazione e i criteri di assegnazione di

un alloggio sociale. Da considerare circa l'importo del canone di locazione è l'intervento di alcuni relatori dell'edizione Urbanpromo 2012; questi sostengono infatti che gli importi dei canoni di locazione non devono essere stabiliti in base all'area geografica senza tener conto della diversità dei residenti che vi abitano ma devono essere stabiliti partendo dall'utenza degli alloggi sociali (quanto una persona o un nucleo familiare è disposta/o a pagare). Le risposte devono essere dunque plurime e altamente flessibili.

Soltanto con interventi diversi ed efficaci e con il coinvolgimento di soggetti sia pubblici che privati si può operare in maniera adeguata all'interno del settore di edilizia residenziale sociale nella Provincia di Frosinone partendo dal fatto che senza una buona quantità di risorse pubbliche non si riuscirà a dare risposta a coloro che hanno bisogno di un alloggio e che non possono permettersi di accedere al libero mercato. Certamente è anche importante l'apporto finanziario privato, ma non si può intervenire con soli fondi privati in un settore come quello dell'edilizia sociale che ricade nella categoria più vasta della "città pubblica".

Summary

This thesis concerns about social housing in Italy and especially in Lazio Region and in Province of Frosinone. The national laws about social housing in Italy start from Luzzatti law (1903) until the last financial laws. For Lazio Region, the regarded laws are those about the urban planning and about home. In the first part of the thesis about national and regional laws regarding social housing, there are also some examples of new and good neighbourhoods for social housing in Modena and Bologna in the sixties and an description of workshop Urban Promo 2012 a Torino about social housing.

In the second part of the thesis the situation of social housing in Province of Frosinone is studied. This Province is the an institutional level of Italy and it is situated in Lazio Region, near the province of Rome. In it people who can't access private free market are increased between 2001 and 2011 but the number of public houses is decreased in the same period, because many housing units managed by ATER (company for social housing) have been sold to tenants and few housings have been built. But the main aim of social housing is ensure the building lease. The total number of units of public building managed by ATER of Province of frosinone in 2012 is 7184, the number of units managed by the Italian state is 120. The 120 units managed by the state can be transferred to Regions and local authority. Many municipalities of Province of Frosinone, in which "poor" people are increased, haven't social housing. So there isn't a homogeneous geographical distribution of social housing in the provincial territory. Moreover public funds, especially regional funds, are diminished and ATER of Province of Frosinone isn't unable to invest in new works (new construction, maintenance, etc). In fact many tenants don't pay rent to ATER (owner of social housing) although the lowest amount of rent is seven euro per month. An great problem in Province of Frosinone is also that of squatting of social housing (squatting of about 394 units of building in November 2012) but there are few evictions (about 20 evictions in 2012). About the planning aspect, in the Lazio Region the "esproprio" and PEEP areas (areas of territory in which the social housing must be implemented) are still used but they are outdated. Many social housings in the municipalities of Province of Frosinone have been built near other residential buildings of private sector characterized by different heights, types of facades, etc. It means that many housings have been built without considering the surrounding context. Moreover some social housings are affected by episodes of petty crime.

It is necessary to invest public funds in the sector of social housing because this sector belongs to the wide category of "public city". There are few public funds but the private funds are also diminishing. To obtain public funds it is important the social redistribution of land revenue, the operational mode of "perequazione" (the municipality obtain private lands for the construction of new public housing and other services without compensate private people for money, but private people give their lands to municipality and the municipality authorizes private people to build their houses in a new land), tax burden for the construction of infrastructures, public services and houses, etc. Obviously, private funds are also important in the sector of public housing. Project financing and other instruments are useful in this sense.

Bibliografia

Acocella A., 1980, *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, Cedam, Padova

Avarello P., 1998, *Dopo la fine dei fondi ex-Gescal edilizia pubblica in cerca di suolo*, Edilizia e Territorio, n. 19

Bortolotti L., 1978, *Storia della politica edilizia in Italia*, Editori Riuniti Biblioteca di Storia, Roma

Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura Frosinone (a cura di Camillo Nucci), 1978, *“Economia e territorio nella provincia di Frosinone”*, Dott. A. Giuffrè editore, Milano

Centofanti N., 1995, *Edilizia residenziale pubblica*, Il Sole 24 ore Pirola, Milano

Delera A., 2009, *Ri-pensare l'abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*, Hoepli, Milano

Di Biagi P., 2001, *La grande ricostruzione*, Donzelli editore, Roma

Doherty J., Edgar B., Meert H., 2002, *Access to Housing. Homelessness and vulnerability in Europe*, JCSHR

FEANTSA, *Toolkit for developing an integrated strategy to tackle homelessness*

Forgione L., 2008, *Percorsi di qualità urbana: l'esperienza dei programmi complessi*, ARACNE editrice s.r.l., Roma

Gaeta L., 2009, *Il mercato immobiliare. Beni, diritti, valori*, Carocci, Roma

Galuzzi P., Vitillo P., 2008, *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN)

Intervista di Paola Furlan a Giuseppe Campos Venuti, 4 aprile 2007, *Quando il Comune di Bologna scelse l'urbanistica riformista*, Bologna

Lawson J, Milligan V., 2007, *International trends in housing and policy responses*, Australian Housing and Urban Research Institute, Sydney

Paci M., 1992, *Il mutamento della struttura sociale italiana*, Il Mulino, Bologna

Periodico dell'ATER della Provincia di Frosinone anno I numero 0 Luglio-Agosto 2012

Tosi A., 2009, *Questioning housing policies in Italy: How social are social policies?*

Tosi A., 2010, *Coping with diversity. Reflections on homelessness in research in Europe*, Politecnico di Milano, Italia

Tosi A., 2011, *Homeless people: economic migrants – Southern Europe*, International Encyclopedia of Housing and Home, Elsevier, London

Rivista bimestrale n. 242 “*Urbanistica Informazioni*”, Anno XXXX Marzo-Aprile 2012, INU edizioni

“Rivista di storia del diritto italiano”, Fondazione Sergio Mochi Onory per la storia del diritto italiano, Roma, 1998... articolo di Alberto Stefano Massaia, Edilizia economica e popolare: profili di storia della legislazione dall'Unità alla seconda guerra mondiale

Rivista “Spazio Comune” anno II, numero 5, Novembre 2004, periodico d'informazione e promozione del territorio

Rivista “Studi cassinati” anno V – n.4 (Ottobre – Dicembre 2005). Bollettino trimestrale di studi storici del Lazio meridionale. Onlus. CDSC (centro documentazione e studi cassinati). (“Edilizia residenziale pubblica del secolo scorso a Cassino: case popolari del 1911 e case asismiche del 1915”, pagg. 222-230, articolo di Assunta Pelliccio)

Roda R., Segnalini O., 2001, *Riqualificare le città e il territorio*, Il Sole 24 ore, Milano

Salvia F. e Teresi F., 1986, *Diritto urbanistico*, Cedam, Padova

S. Bourne L., 1989, *Il problema della casa*, Franco Angeli, Milano

“Studi storici. Rivista trimestrale” anno XII 1971 n. 4 istituto gramsci editore (“La proprietà edilizia e il fascismo “ pagg. 718-778, di Lando Bortolotti)

Volker Busch – Geertsema, 2007, *Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless*, Association for Innovative Social Research and Social Planning, GISS, Bremen, Germany

Volker Busch – Geertsema, Sahlin I., 2007, *The role of hostels and temporary accommodation*, GISS, Bremen, Germany

I° Convegno delle ATER del Lazio, 25 e 26 Maggio 2011, *Edilizia popolare e sociale. Quale future? Cambiare le ATER per rispondere alle esigenze dei cittadini*, Assessorato politiche per la casa, terzo settore, servizio civile e tutela dei consumatori, Monte Compatri (RM)

XXVII Congresso Nazionale INU “*Città oltre la crisi. Risorse, governo, welfare*”, 7/9 Aprile 2011, Livorno

Partecipazione a convegni e seminari

Edizione Urbanpromo 2012 - Circolo dei Lettori a Torino – 11 e 12 Ottobre 2012

International Symposium, “*Middle-Class Housing in Perspective. From Post-war Construction to Post-millennial Urban Landscape*”, Politecnico di Milano- 22 e 23 Novembre 2012

Piani e programmi

Piani di Zona del Comune di Frosinone, Servizio Anagrafe ed Urbanistica

PRG del Comune di Cassino, varianti e NTA, Servizio Anagrafe ed Urbanistica

PEEP del Comune di Sora, Ufficio per l’edilizia residenziale pubblica e Servizio Urbanistica

PRG del Comune di Ceccano, Servizio Anagrafe ed Urbanistica

Sitografia

http://www.sicet.it/pages/ERP/elenco_ERP_normativa.htm

<http://benidellostato.agenziademanio.it/BeniPatrimoniali/>

<http://www.cecodhas.org/> (Cecodhas, European Liasion Commette for Social Housing)

<http://www.istat.it>

<http://www.regione.lazio.it>