

*Università degli Studi di Firenze*

*Facoltà di Architettura - Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio*

*Dottorato in Progettazione della Città, del Territorio e del Paesaggio*

*Coordinatore, Prof. Gabriele Corsani*

*Indirizzo Progettazione Urbanistica e territoriale*

*Referente, Prof.ssa Camilla Perrone*

Tesi di Dottorato

**Le nuove politiche per l'abitare e il ruolo del piano urbanistico.  
Il caso di Roma**

Dottoranda

**Rita Allegrini**

*Tutor*

*Prof. Raimondo Innocenti (Università degli Studi di Firenze)*

*Prof. Giovanni Caudo (Università degli Studi Roma Tre)*

Settore: ICAR 20

Ciclo XXII

Firenze, 30 Maggio 2012

## INDICE

	<b>Introduzione</b>	6
<b>1</b>	<b>Analisi e descrizione del contesto</b>	
A.	<i>IL CONTESTO</i>	
1.1	I caratteri del nuovo disagio abitativo	15
1.1.1	La descrizione del disagio abitativo: i principali indicatori	19
1.1.2	Gli indicatori che descrivono la domanda: le dinamiche demografiche ed insediative	23
1.1.3	Gli indicatori che descrivono l'offerta: le dinamiche del mercato delle abitazioni	24
1.2	Le politiche pubbliche per l'abitare: aspetti generali	26
1.2.1	Cosa si intende per social housing?	31
1.2.2	Le peculiarità del caso italiano nel contesto europeo	33
1.2.3	In sintesi	48
B.	<i>IL RIPARTO DELLE COMPETENZE NELLE POLITICHE PER L'ABITARE E LE MODIFICHE ISTITUZIONALI</i>	
1.3	Il diritto alla casa nei fondamenti del diritto internazionale, comunitario e nazionale	53
1.4	Ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali	58
1.4.1	La definizione di alloggio sociale	60
1.4.2	I destinatari delle politiche pubbliche per l'abitare in Italia	62
C.	<i>LE TRASFORMAZIONI DEL PIANO</i>	
1.5	Il ruolo del piano urbanistico comunale nella definizione ed implementazione delle politiche per l'abitare	64
1.6	Gli strumenti operativi del piano: dai piani di zona all' <i>inclusionary housing</i>	68
<b>2</b>	<b>Le politiche per l'abitare nel Prg di Roma del 2008</b>	
2.1	Le ragioni della scelta di uno studio monografico su Roma	74
2.2	I lineamenti essenziali della nuova questione abitativa a Roma	75
2.3	Il Prg di Roma del 2008: la forma piano ed i contenuti	83
2.3.1	Aspetti generali	83
2.3.2	Gli obiettivi strategici e i principali contenuti	85
2.3.3	La forma piano	86
2.3.4	Le modalità di attuazione e gli istituti della perequazione	88
2.4	Le politiche per l'abitare nel Prg di Roma	98
2.4.1	Il metodo di analisi	98
2.4.2	La definizione e l'implementazione delle politiche per l'abitare	99
2.5	In sintesi	111
	BOX 1 – Il nuovo piano	113
	BOX 2 – La perequazione urbanistica	117
	BOX 3 – I grandi patrimoni immobiliari a Roma	121
	BOX 4 – La stima del disagio abitativo a Roma	122
	BOX 5 – La casa pubblica a Roma. Le principali iniziative dal secondo dopoguerra ad oggi	123
	Allegato al capitolo 2 - Elaborati grafici del Prg di Roma del 2008	125
<b>3</b>	<b>Le ulteriori iniziative del Comune di Roma: il piano casa e gli inviti pubblici per l'incremento dell'offerta di alloggi sociali</b>	
3.1	Il quadro di riferimento delle iniziative del Comune di Roma	134
3.1.1	Le recenti iniziative nazionali e regionali in materia di politiche pubbliche per l'abitare	136
3.1.2	I principali contenuti del "piano casa" regionale del Lazio	138
3.2	Il piano casa del Comune di Roma	140

3.2.1	Aspetti generali	140
3.2.2	I contenuti del piano casa: dimensionamento, obiettivi, linee di azione	141
3.2.3	Gli interventi: metodo di analisi e quadro sinottico	144
3.3	Le principali iniziative del piano casa: dalla densificazione dei piani di zona agli inviti pubblici	154
3.4	Gli inviti pubblici comunali per il social housing	158
3.5	In sintesi	164
	BOX 6 – Il piano nazionale di edilizia abitativa (L. 133/2008) ed il Sistema integrato di Fondi (SIF)	168
	BOX 7 – Le leggi regionali per il piano casa	171
	BOX 8 – Le iniziative comunali. Esperienze in corso e buone pratiche	173
	BOX 9 – La densificazione dei piani di zona (piano casa del Comune di Roma)	176
	Allegato al capitolo 3 - Schede di analisi degli Inviti pubblici del piano casa del Comune di Roma	179
	<b>Conclusioni</b>	219
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	225
	FONTI	230
	Allegati alla tesi	231
	ALLEGATO 1 – Excursus normativo (leggi nazionali)	232
	ALLEGATO 2 – Appendice statistica	238
	ALLEGATO 3 – Le leggi regionali del Lazio per il “piano casa”	248



## **Introduzione**

### *Oggetto della tesi*

La tesi si interroga sul ruolo del piano urbanistico comunale nella definizione ed implementazione delle politiche per l'abitare, facendo riferimento all'attuale contesto socio-economico e alla nuova definizione che tali politiche hanno assunto sia in ambito disciplinare sia nel quadro più generale delle politiche pubbliche. L'interesse per questo tema scaturisce da due ordini di considerazioni.

- In primo luogo, per la centralità del tema (disagio abitativo, definizione delle politiche per l'abitare) sia in ambito disciplinare, sia all'interno del quadro più generale delle politiche socio-economiche.

La "casa" rappresenta tradizionalmente uno dei grandi temi del piano urbanistico. A prescindere dal giudizio sugli esiti degli interventi passati, è innegabile che il disegno attuale delle città e di alcune grandi periferie urbane sia dipeso in misura non trascurabile dalle politiche che il piano ha - direttamente o indirettamente - posto in essere, in materia di edilizia residenziale e di edilizia residenziale pubblica. La nuova emergenza abitativa pone il tema della casa anche al centro della riflessione sul piano: due questioni, in particolare, sembrano assumere un ruolo determinante. In primo luogo, la necessità di migliorare le esperienze passate (interventi di recupero e riqualificazione dell'esistente; formulazione di nuovi modelli di riferimento per gli interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale, in grado di evitare gli effetti di segregazione e di garantire una buona accessibilità ai servizi); in secondo luogo, valutare l'efficacia del piano e dei nuovi strumenti attuativi. La riforma del piano è infatti un processo iniziato nel corso degli anni '90, dopo un dibattito quasi ventennale sul tema della sua efficacia, che ha portato alla ridefinizione complessiva dello strumento urbanistico comunale: forma piano, procedure di formazione, strumenti attuativi. Tale riforma si pone come ulteriore elemento di "novità" nel quadro complessivo dell'attuale definizione delle politiche abitative, che presentano - anche per questa ragione - elementi di sostanziale differenza rispetto al passato. In particolare il presente lavoro si soffermerà sulle nuove modalità di attuazione del piano urbanistico (perequazione, compensazioni, premialità/incentivi) e sulla loro applicazione al caso specifico delle politiche per l'abitare.

- In secondo luogo, per il ruolo preminente assunto dal livello di governo “locale” e, all’interno di esso, dallo strumento urbanistico nella definizione ed attuazione delle politiche per l’abitare<sup>1</sup>.

Le politiche pubbliche per l’abitare si inseriscono in un contesto di generale contrazione delle risorse per il welfare. Questa situazione di perdurante scarsità di fondi pubblici si proietta in un orizzonte di medio-lungo periodo, per cui è necessario ripensare interamente le modalità di intervento pubblico. E’ opinione largamente condivisa che le politiche per la casa, nella maniera tradizionale in cui sono state concepite, non siano più ipotizzabili, venendo meno la capacità, da parte dell’operatore pubblico, di provvedere in modo diretto alla produzione e gestione degli alloggi sociali. Il quadro delle politiche pubbliche è comunque complesso e non si esaurisce nella sola produzione e gestione del bene casa<sup>2</sup>. Esse impegnano il soggetto pubblico in modi molto diversi: si possono distinguere misure regolative (regolamentazione dei contratti, dei finanziamenti e dell’accesso al credito, leva fiscale ed urbanistica) e distributive (sussidi, produzione e assegnazione diretta degli alloggi). La possibilità del soggetto pubblico si è molto ridotta specie in tema di politiche distributive e in particolare riguardo la produzione diretta di alloggi, mentre continua ad avere un ruolo centrale in tema di politiche regolative. In questo quadro di mutate condizioni generali, il piano urbanistico e la dimensione “locale” - per la precisione, comunale - delle politiche pubbliche assumono una rilevanza inedita rispetto al passato, tanto che anche le *policy* promosse a livello nazionale (piano nazionale di edilizia abitativa, interventi del sistema integrato nazionale di fondi promosso da Cassa Depositi e Prestiti) poggiano in modo sostanzioso sulla “qualità” e sugli strumenti operativi del piano urbanistico (centralità della cosiddetta “leva” urbanistica<sup>3</sup>). Infatti il piano può attivare diverse risorse - dalla risorsa “suolo”, alle agevolazioni fiscali e procedurali - che diventano, nel quadro attuale di ridotta capacità di spesa dello Stato e delle Regioni, l’unica possibile modalità di contributo pubblico al finanziamento delle iniziative di edilizia

---

<sup>1</sup> Un momento fondamentale della ricerca è stato quello di definire, all’interno del quadro generale delle politiche abitative, i principali elementi di “contesto” in cui si colloca e può legittimamente operare il piano urbanistico, intendendo con ciò sia la descrizione dei nuovi caratteri del disagio abitativo (dimensioni del fenomeno, fattori determinanti e indicatori delle dinamiche in atto) sia la definizione generale delle policy pubbliche riguardanti la casa. In relazione a quest’ultimo punto, si è cercato di inserire il piano urbanistico nell’ambito più generale delle politiche pubbliche per l’abitare, mediante la loro classificazione, la descrizione delle modalità attuative, le tendenze in atto in ambito nazionale e comunitario, gli strumenti a disposizione del soggetto pubblico.

<sup>2</sup> Tale questione sarà trattata in modo approfondito nella prima parte del capitolo uno.

<sup>3</sup> I nuovi strumenti attuativi del piano sono menzionati esplicitamente anche nelle disposizioni normative nazionali (L. 133/2008) quali elementi centrali per l’attuazione in sede locale delle politiche abitative nazionali.

sociale. Tali considerazioni si inseriscono inoltre in un quadro istituzionale di progressivo decentramento delle competenze in materia di politiche per la casa, con il disimpegno, a partire dalla fine degli anni '90, da parte dello Stato centrale in favore delle Regioni. Pertanto, anche in ambito istituzionale si segnala una nuova centralità assunta dal livello "locale" e, all'interno di esso, (implicitamente) dallo strumento urbanistico.

E' questo l'ambito specifico in cui si colloca l'oggetto del presente lavoro, ossia: l'analisi delle modalità con cui il piano urbanistico definisce e implementa le politiche per l'abitare alla scala locale e, quindi, la verifica della sua capacità di cogliere le nuove potenzialità offerte dalla normativa più recente.

Infine, la scelta del caso monografico su Roma si fonda su due tipi di considerazioni: i) innanzitutto, la necessità di approfondire le policy sulla questione casa alla scala locale, l'unica in cui sia possibile misurare l'efficacia del piano; ii) e poi la scelta di Roma come campo preferenziale di indagine per la centralità del tema e per la recente definizione e approvazione del Nuovo piano regolatore generale.

i) Aver scelto un caso monografico ha consentito di operare gli approfondimenti necessari e di evitare raffronti in presenza di eterogeneità delle condizioni di contesto (condizioni in cui si manifesta localmente il disagio abitativo) e degli strumenti a disposizione degli enti locali (tipo di piano, diverse leggi regionali sulla casa, diverse leggi di governo del territorio). Infatti, l'esplosione dei caratteri del disagio abitativo, per cui si sommano condizioni strutturali (classe media in crescente difficoltà, crescita dei valori immobiliari come bene rifugio, ecc.) a condizioni soggettive (incidenza di singles, giovani coppie, studenti, immigrati, ecc.), ha reso i modi di affrontare la nuova questione abitativa fortemente dipendenti dalle specificità locali (per esempio, dall'andamento del mercato immobiliare, dalle dinamiche del reddito e del mercato del lavoro, ecc.).

Analogamente, le risposte date dal piano non possono essere generiche o standardizzate, sia per la dimensione locale del problema, sia per la dimensione parimenti locale delle possibili soluzioni (ad esempio, le modalità di reperimento dei soggetti e dei finanziamenti locali, le caratteristiche generali del piano e le modalità attuative).

Per tali ragioni, le analisi comparative<sup>4</sup> debbono mantenere necessariamente un taglio molto sintetico, limitandosi quindi al raffronto delle iniziative in corso, senza calarle nella

---

<sup>4</sup> Ad esempio il recente rapporto di Nomisma sulla condizione abitativa in Italia e sul social housing [cfr. AA.VV. (2010), Rapporto Nomisma, *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di Housing sociale alla risposta del piano nazionale di edilizia abitativa e del piano casa*, Bologna] offre una panoramica delle

dimensione locale e nella specificità dello strumento urbanistico. La tesi invece ha analizzato in modo dettagliato il piano urbanistico e le altre iniziative, collaterali ad esso, messe in campo dall'amministrazione comunale di Roma, proprio allo scopo di evidenziarne le interrelazioni. Si tratta di uno studio approfondito che ha richiesto la lettura del piano nella sua interezza, l'analisi dell'evoluzione delle norme nazionali e regionali di riferimento, la ricerca delle iniziative comunali in corso e l'approfondimento dei singoli atti con cui il Comune ha attivato il proprio "piano casa".

ii) Nell'ambito di queste considerazioni generali, la scelta è ricaduta su Roma per tre motivi. In primo luogo, Roma offre una visione "radicale" del problema, sia per i livelli raggiunti dal disagio e dalla tensione abitativa<sup>5</sup>, sia per la natura del piano, che è un ibrido tra vecchio Prg e nuove forme della pianificazione, e quindi offre una prospettiva di osservazione molto ampia<sup>6</sup>. In secondo luogo, facendo riferimento al piano del 2008, si deve segnalare la centralità assunta dagli strumenti di "nuova generazione", come la perequazione, le compensazioni e gli incentivi, che - pur muovendosi all'interno di una forma piano "tradizionale" - rappresentano la modalità attuativa preferenziale per le nuove previsioni di piano. Ad essi è affidata, per esplicita dichiarazione del Prg, la parte preponderante delle nuove trasformazioni di interesse pubblico e di più rilevanti dimensioni, attuabili con interventi indiretti. Infine, il Comune di Roma ha dato l'avvio a molte iniziative già a partire dal 2006-2008 (ossia con la precedente Giunta guidata dal centro-sinistra), confluite nella più recente approvazione del "piano casa", nel 2010. Quest'ultimo aspetto rappresenta un elemento di particolare interesse perché offre

---

esperienze in corso in alcuni grandi Comuni italiani. Una sintesi degli esiti di tale ricerca è stata esposta nel Box n. 8 (cfr. capitolo tre della tesi).

<sup>5</sup> Come è noto, Roma è una città in cui il disagio abitativo ha sempre determinato delle forti tensioni sociali. Inoltre a Roma il settore immobiliare occupa storicamente una centralità ed un rilievo del tutto particolari rispetto al resto del territorio nazionale. L'importanza che questo settore ha assunto nel condizionare e nel modificare l'assetto urbano è stata oggetto di numerosi scritti (si veda I. Insolera, *Roma moderna*, Einaudi, nuova edizione 2011 e, da ultimo, P. Berdini e D. Nalbone, *Le mani sulla città*, Edizioni Alegre, 2011). In un contesto metropolitano come quello di Roma, inoltre, il disagio abitativo è legato a fenomeni di forte tensione sociale (fenomeno delle occupazioni) e ad azioni *contra legem* (dimensioni straordinarie assunte dal fenomeno dell'abusivismo). Questi elementi non sono stati approfonditi nella tesi ma ad essi si è fatto riferimento come "indicatori" che contribuiscono a "qualificare" il contesto e la centralità della questione abitativa a Roma.

<sup>6</sup> Nonostante una forma piano "tradizionale", nel Prg di Roma sono ravvisabili sia la componente "strategica", sia quella "operativa". Vedi a tal proposito il "pianificar facendo" di Campos Venuti che ha fornito l'impostazione generale del Piano, e le considerazioni svolte sull'argomento nel capitolo due. Inoltre, la ragione che rende il Prg di Roma particolarmente interessante è la presenza della perequazione, e degli altri istituti ad essa legati, quale modalità attuativa preferenziale per le nuove previsioni del piano, tra cui anche le iniziative per l'edilizia residenziale sociale.



l'occasione di valutare il ruolo dello strumento urbanistico in un quadro di riferimento di iniziative locali molto ampio e sostanzialmente contemporaneo rispetto al Prg.

### **Struttura del testo, metodo di ricerca e fonti**

La tesi è articolata in tre capitoli "tematici" e in un'ultima parte dedicata alle conclusioni.

- Il *primo capitolo* affronta la descrizione del contesto, ed è a sua volta suddiviso in tre parti:
  - i) il contesto vero e proprio, ossia i caratteri assunti dal nuovo disagio abitativo, la definizione e classificazione delle politiche pubbliche per l'abitare, le tendenze in atto in ambito comunitario e nazionale, l'analisi comparativa tra i Paesi europei, le specificità del caso italiano. In questa parte del lavoro si è fatto riferimento alla principale e più recente letteratura nazionale e internazionale sul tema delle "politiche abitative", agli studi e alle ricerche di tipo socio-economico sul tema dell'abitare. In taluni casi si è proceduto con l'elaborazione diretta dei dati (cfr. allegato 2, "Appendice statistica").
  - ii) l'attuale attribuzione delle competenze in materia di politiche per l'abitare tra Stato, Regioni e Comuni, cui è stato dedicato uno specifico approfondimento: dalla nuova ripartizione della materia tra competenze del governo centrale e locale (fine anni '90) fino alle più recenti innovazioni introdotte dal 2007<sup>7</sup>. Attraverso questi ultimi passaggi, il piano urbanistico è diventato un riferimento cruciale per l'attivazione di risorse pubbliche alternative al finanziamento diretto, mediante la leva urbanistica e l'esercizio dei poteri pianificatori.
  - iii) le trasformazioni del piano. Volendo schematizzare, le più rilevanti trasformazioni si possono dividere in due grandi categorie: da un lato le modifiche della forma piano (progressivo abbandono della forma rigida del vecchio Prg, verso la scissione in due componenti, strategica ed operativa/gestionale); dall'altro, l'introduzione di nuove modalità operative, tra cui la perequazione, le compensazioni, gli incentivi e le premialità. L'evoluzione del piano ha seguito un percorso di apertura verso l'apporto dei soggetti privati con il conseguente parziale superamento dei criteri di intervento di tipo rigido, dirigistico e centralizzato<sup>8</sup>. Nell'ambito specifico dell'attuazione della cosiddetta "città

---

<sup>7</sup> Si rammentano brevemente, nell'ordine, gli "standard" pubblici per l'edilizia abitativa sociale, introdotti con la L. 244/2007, la definizione di "alloggio sociale" con Dm del 22 aprile 2008, il piano nazionale di edilizia abitativa, con la L.133/2008, e le più recenti leggi regionali sul cosiddetto "piano casa", emanate a partire dal 2009.

<sup>8</sup> Questa tendenza è comune ed è legata alla crisi generale dei sistemi tradizionali di welfare. Nell'ambito delle politiche per lo sviluppo, si è passati da modelli *top-down*, programmati e gestiti dal centro, a modelli

pubblica”, si può parlare ormai di una generale tendenza – nell’operato dei Comuni e nella nuova pianificazione – ad usare sempre meno le risorse finanziarie (espropriazioni, indennizzo dei vincoli, finanziamento diretto delle opere pubbliche) e sempre più l’esercizio dei poteri di pianificazione (Stanghellini, 2009). Ciò riguarda anche le politiche per l’abitare, rispetto alle quali il piano urbanistico può operare una maggiore integrazione (sia sostanziale, sia strumentale<sup>9</sup>) tra l’edilizia sociale e le principali trasformazioni urbane.

- Il *secondo capitolo* è interamente dedicato all’analisi Prg di Roma, che si può scindere in tre momenti:

i) l’analisi del contesto in cui opera il Prg, quindi: accertare la rilevanza che il tema delle politiche per l’abitare assume a livello locale, ricostruire il quadro normativo di riferimento (norme nazionali e regionali in tema di politiche abitative, norme regionali sul governo del territorio);

ii) l’analisi generale dello strumento urbanistico: il lungo iter di formazione, i contenuti, gli obiettivi strategici e la struttura del piano;

iii) l’analisi dettagliata dei contenuti del piano riguardanti le politiche per l’abitare e le modalità attuative degli interventi. A questo riguardo è stato costruito un metodo di analisi centrato sulla disamina del corpus normativo e degli strumenti operativi del Prg. Infatti, in ragione della sua recente approvazione, non si poteva avere un riscontro diretto circa l’operatività e l’incisività dei meccanismi di attuazione del piano<sup>10</sup>. Sono state esaminate nel dettaglio le politiche abitative del Prg, in particolare: la loro collocazione all’interno degli elaborati del piano, la presenza ed il livello di definizione di strategie e obiettivi specifici (compreso il “dimensionamento” del fabbisogno di alloggi sociali); gli strumenti per l’attuazione delle politiche abitative (tra cui le modalità di perequazione e gli altri istituti ad esse legati). In riferimento a questo ultimo punto, è stata dedicata una specifica attenzione al *corpus* normativo del piano, individuando le singole norme ed il sistema complessivo da esse disegnato per l’attuazione degli interventi di edilizia sociale. Le prime conclusioni di questo capitolo introducono il successivo, in cui sono state

---

definiti *bottom-up*, fondati sul coinvolgimento degli attori locali e sull’incentivazione e la creazione di capitale sociale (Giovannoni, 2004, p. 34 e ss.).

<sup>9</sup> Le nuove modalità operative del piano tendono ad includere gli interventi per nuovi alloggi pubblici e sociali all’interno delle principali trasformazioni urbane (*inclusionary housing*), realizzando in tal modo un duplice livello di integrazione: strumentale, nel senso che i nuovi meccanismi operativi sono portati per loro stessa natura ad integrare gli interventi di interesse pubblico e le principali trasformazioni private, per le quali è prevista un’attivazione “condizionata”; sostanziale, per l’effettiva potenzialità, insita in queste modalità attuative, di superare gli esiti negativi delle esperienze tradizionali di edilizia pubblica (effetto di segregazione e di marginalità).

<sup>10</sup> E’ stato tuttavia possibile valutare il ruolo del Prg in relazione ad un altro elemento “esterno” di verifica, ossia confrontando i contenuti del piano urbanistico con le iniziative parallele del “piano casa”.

approfondite le iniziative collaterali al piano urbanistico (il cosiddetto piano casa) con cui l'amministrazione comunale ha agito già a partire dal 2008, ossia in coincidenza con l'anno di approvazione del Prg.

- Nel *terzo capitolo* si descrivono in dettaglio le iniziative che il Comune di Roma ha messo in campo a partire dalla data di approvazione del Prg e con la nuova amministrazione guidata dal sindaco Alemanno. Le iniziative raccolte all'interno del "piano casa" sono molteplici e di vario tipo. Le principali riguardano: 1) i bandi e gli inviti pubblici con cui è stata sollecitata la partecipazione dei privati per l'incremento di alloggi sociali; 2) le modifiche ai piani attuativi (densificazione dei piani di zona), attualmente in corso con diversi stati di avanzamento (in fase di pubblicazione, iter di partecipazione attivati, fase di ratifica). Tali iniziative sono state analizzate nel dettaglio, dedicando a ciascuna una scheda di approfondimento, e successivamente sono state composte in un quadro di sintesi per consentire un primo bilancio sulla portata del piano casa comunale, in merito alla dimensione e alla natura delle iniziative e al loro rapporto con cui il Prg. Oltre a ciò, sono state considerate le più recenti leggi regionali (ad esempio il cosiddetto "piano casa" del Lazio) che hanno offerto una importante sponda normativa alle iniziative comunali.
- Infine, l'ultima parte del presente lavoro è dedicata alle conclusioni, che costituiscono la sintesi e, allo stesso tempo, una valutazione critica dei risultati emersi nel corso della ricerca.

#### ***Gli apparati della tesi: i box di approfondimento e gli allegati***

Completano il lavoro alcuni apparati inseriti in calce ai capitoli e a chiusura del testo.

I box di approfondimento sono stati inseriti alla fine dei capitoli cui si riferiscono, in particolare:

- in calce al secondo capitolo si trovano gli approfondimenti riguardanti il nuovo piano (con un dettaglio sulla legge regionale del Lazio in materia di governo del territorio), la perequazione urbanistica, i grandi patrimoni immobiliari e la stima del disagio abitativo a Roma, e, infine, le principali iniziative in tema di edilizia pubblica a Roma dal secondo dopoguerra ad oggi (dal Piano Ina-Casa, al primo e secondo Peep);
- in calce al terzo capitolo si trovano gli approfondimenti sulle norme nazionali più rilevanti ai fini della ricerca (in particolare, la L. 133/2008, che istituisce il "piano nazionale di edilizia abitativa" ed il "sistema integrato di fondi"), una visione comparativa delle iniziative regionali e comunali in corso, e, infine, uno specifico approfondimento dedicato

ad una delle iniziative più rilevanti del piano casa del Comune di Roma (la densificazione dei piani di zona).

Gli allegati, invece, sono distinti in due tipi: gli allegati collocati alla fine dei capitoli, per facilitarne la lettura e per la forte attinenza dei loro contenuti con i temi trattati nel testo, e gli allegati generali, posti a chiusura della tesi.

Si tratta – nel primo caso - delle tavole che illustrano il Prg di Roma (cfr. “elaborati descrittivi” del Prg, da D2 a D8), inserite alla fine del capitolo due, e delle schede di analisi degli inviti pubblici emanati dal Comune di Roma per l’attuazione del piano casa, dal 2008 al 2011, compresi nel capitolo tre.

Nel secondo caso, invece, si tratta di tre allegati aventi ad oggetto:

- la ricostruzione dell’excursus normativo nazionale in materia di edilizia abitativa pubblica e politiche per la casa, dal 1903 ad oggi, con una sintesi delle principali disposizioni (allegato 1);
- l’appendice statistica, contenente le elaborazioni dei dati Istat, di dettaglio nazionale, regionale e comunale (allegato 2);
- l’analisi delle fonti normative regionali sul cosiddetto “piano casa” del Lazio, consistenti in schede di sintesi dei principali contenuti (allegato 3).



## Capitolo 1

### Analisi e descrizione del contesto

#### A. IL CONTESTO

##### 1.1 I caratteri del nuovo disagio abitativo

Le politiche abitative hanno assunto una crescente rilevanza all'interno del dibattito politico e disciplinare più recente, paragonabile a quella che lo stesso tema conobbe negli anni '60-'70<sup>11</sup>. Sono però mutate le condizioni del contesto tanto che le caratteristiche dell'attuale disagio abitativo non possono essere assimilate a quelle del periodo precedente. L'emergenza abitativa degli anni 60-70 si inseriva infatti nel contesto più ampio delle tensioni sociali e della lotta per i diritti dei ceti a basso reddito<sup>12</sup> e in estrema sintesi, era caratterizzata da:

1. una carenza strutturale dello stock abitativo: il numero degli alloggi, specialmente nelle città medie e grandi, non era sufficiente a soddisfare una domanda rapidamente cresciuta, anche in termini di mero rapporto quantitativo. Le dinamiche demografico-insediative, soprattutto quelle innescate dagli spostamenti della popolazione (spopolamento delle

---

<sup>11</sup> Per una ricostruzione storica delle modalità con cui in Italia sono state attuate le politiche pubbliche per la casa, si veda G. Caudo che individua tre periodi: 1) Inizio del novecento: nasce l'edilizia economica e popolare con la legge Luzzatti (1903) che affida ad un unico ente morale, l'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP), la realizzazione di alloggi ed il coordinamento delle diverse iniziative promosse dagli altri soggetti ed enti di beneficenza. Gli interventi, fino al 1919, furono finanziati con risorse comunali. Nel 1919 lo Stato interviene per far fronte alla crisi degli alloggi del dopoguerra, con il blocco dei fitti e con agevolazioni fiscali. Tali agevolazioni progressivamente vennero concesse in modo generalizzato, fino al 1928; 2) Ventennio fascista. Nasce l'edilizia residenziale statale, legata al posto di lavoro. Si tratta di un'esperienza specifica italiana che differenzia il nostro paese dal resto d'Europa. Nel ventennio fascista l'attività degli ICP (istituti case popolari) viene incrementata. Gli ICP passano dalle 59 unità, nel 1931, a 78 nel 1936. Tuttavia aumenta la forbice tra gli investimenti per l'edilizia statale, cui viene destinato il 58% degli investimenti totali e quella popolare (ERP, 42%); 3) Secondo dopoguerra. Le principali esperienze sono quelle dell'INA casa e del Piano casa Fanfani. Negli anni '60 viene approvata la L. 167/1962. Dal 1970 fino a metà degli anni '80, grazie ai finanziamenti Gescal, vengono attuati i grandi interventi nazionali di edilizia pubblica. Questa fase termina con la fine dei fondi Gescal (nel 1998). Nel 1998 la competenza sulla casa passa in modo definitivo alle Regioni (d.lgs 112/1998 e riforma Titolo V della Costituzione).

<sup>12</sup> Sono anni di grandi tensioni sociali legate all'emergenza abitativa. La Torino degli anni '60 è la città italiana dove si manifestano le maggiori tensioni per l'elevato disagio abitativo (alta domanda di alloggi per le assunzioni FIAT e per i fenomeni di migrazione interna al paese). In quegli anni nasce la trattenuta Gescal, ossia una forma di finanziamento dell'edilizia economica e popolare la cui principale fonte è il salario dei lavoratori. Sono anche gli anni della L. 167/1962.

campagne, migrazioni interne), avevano infatti prodotto una redistribuzione della popolazione sul territorio, con picchi di domanda fortemente localizzati nelle principali aree urbane del paese;

2. una sostanziale omogeneità degli attori sociali coinvolti: si trattava per lo più di residenti stabili, famiglie a basso reddito o monoreddito con difficoltà di accesso alla prima casa e con una forte propensione all'acquisto del bene.

L'attuale emergenza abitativa non presenta queste due caratteristiche<sup>13</sup>. In particolare, la difficoltà di reperire un alloggio non è attribuibile ad un deficit dello stock abitativo ma alle caratteristiche stesse del mercato, alla sua accessibilità. A questo proposito è utile evidenziare addirittura il dato contrario, cioè che la crescente difficoltà di accesso all'abitazione si manifesta contestualmente ad un sostanziale incremento del numero di abitazioni. Ciò trova conferma nei dati dei censimenti Istat, che evidenziano, su scala nazionale, un aumento pressoché costante del numero di abitazioni totali<sup>14</sup>, anche laddove si registra un saldo negativo della popolazione<sup>15</sup>. Si tratta quindi di un fabbisogno legato alla difficoltà di accedere al mercato della casa, per la carenza strutturale, nel contesto italiano, di un'offerta abitativa solvibile da redditi medio-bassi<sup>16</sup>. L'attuale disagio abitativo è determinato principalmente:

- dall'aumento della forbice tra reddito delle famiglie e costo della casa<sup>17</sup>. L'aumento di questa forbice riguarda categorie di famiglie e di individui eterogenei (nuclei

---

<sup>13</sup> Le caratteristiche assunte dal fenomeno, nei vari momenti storici, dipendono in modo diretto da fattori economici, sociali e culturali, tanto che nel tempo si è assistito al variare delle condizioni in cui il medesimo fenomeno si presentava. Ad esempio, all'inizio del secolo, la questione abitativa emerse anche come problema di igiene pubblica e di politica sociale (cfr. rassegne: Niceforo 1936 - Somma 1982). Per una sintesi delle diverse modalità con cui il fenomeno si è presentato nel tempo, si rimanda a Poggio T. (2009), "Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa in Italia", in Brandolini-Schizzerotto-Saraceno, *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazioni*, p. 273 e ss..

<sup>14</sup> Il dato Istat delle abitazioni totali è ottenuto dalla somma delle abitazioni occupate e non occupate. Vi sono quindi incluse anche le seconde case (che hanno una grande incidenza in alcune aree del nostro paese) e le abitazioni sfitte.

<sup>15</sup> Cfr. Allegato 2 (appendice statistica).

<sup>16</sup> Vedi, da ultimo, AA.VV. (2010), *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di Housing sociale alla risposta del piano nazionale di edilizia abitativa e del piano casa*, Rapporto Nomisma 2010. I nuovi fattori di crisi che hanno determinato un incremento della domanda abitativa sono così sintetizzati nel rapporto Nomisma sopra citato: " - la forte crescita dei valori immobiliari ha avuto una forte ricaduta sui valori degli affitti, incompatibile con il livello attuale dei redditi; - la recente crescita dei tassi di interesse, che ha messo in difficoltà le famiglie che hanno contratto un mutuo per l'acquisto dell'alloggio; - la diffusione di forme di lavoro a tempo determinato, soprattutto per i più giovani, rende meno praticabili le forme tradizionali di accesso all'abitazione di proprietà; - la ripresa di migrazione interna, unita all'immigrazione extracomunitaria, richiede un maggiore stock abitativo in locazione" (cfr. op. cit. pag. 111).

<sup>17</sup> "La vulnerabilità crescente delle famiglie italiane esposte ai canoni di affitto in regime di libero mercato è il dato significativo della nuova questione abitativa" (G. Caudo, in Dossier di Roma economia, *Abitare a*

monoparentali, famiglie monoreddito, giovani coppie, lavoratori precari, studenti, anziani, immigrati<sup>18</sup>) che si aggiungono alle categorie svantaggiate che tradizionalmente vengono associate alle politiche pubbliche per la casa (famiglie a basso reddito, in situazioni di disagio estremo o di esclusione sociale). Il novero dei soggetti che vivono in condizioni di difficoltà si è quindi ampliato. Essi sono portatori di interessi differenti, con scarsa capacità, e possibilità, di configurarsi come un unico attore sociale: sono gli immigrati<sup>19</sup>, gli anziani, le giovani coppie, ma anche i lavoratori precari, gli studenti e, sempre più, le famiglie del ceto medio il cui reddito è stato eroso da fattori contingenti o strutturali. E sono, ancora, le famiglie monoparentali, i divorziati, i single. Per questo segmento di popolazione, sempre più ampio, non ci sono “soluzioni” sul mercato dell’edilizia residenziale e la domanda rimane sostanzialmente inevasa anche perché è difficile costruire intorno ad essa una tipologia di “offerta” unitaria ed efficace;

- dal generale incremento della domanda di abitazioni, sostenuto non tanto dalla crescita demografica quanto dalle trasformazioni strutturali, ormai in atto nella popolazione e nella società italiana, e dalle dinamiche insediative, come l’aumento del numero di famiglie<sup>20</sup>. Sul tema, il “Rapporto annuale 2008” dell’Istat nell’approfondire il fenomeno dell’urbanizzazione e della pressione insediativa, come esito congiunto delle dinamiche economiche con quelle demografiche e sociali, evidenzia come il legame fra crescita demografica ed economica, da una parte, e crescita urbana, dall’altra, non sia più lineare ma si manifesti in forme sempre più complesse caratterizzate da una forte accelerazione

---

*Roma*, anno 1, n. 1). La forbice tra reddito delle famiglie e costi per la casa è dovuta anche al fatto che tali costi si sono modificati nel tempo e hanno progressivamente condotto verso il miglioramento dei requisiti di qualità ed efficienza delle abitazioni nonché dei servizi, ecc.; in questa ottica, l’incremento dei costi per la casa non è soltanto un indicatore di disagio legato alla gestione dell’abitazione, ma anche un indicatore del miglioramento complessivo degli stili di vita.

<sup>18</sup> L’art. 40, c. 6 TUIM, attribuisce agli «stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo» il diritto di accedere «in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali (...) per agevolare l’accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato (...)». Gli immigrati, insieme alle altre categorie sociali menzionate nel presente paragrafo sono inoltre citati espressamente tra i soggetti destinatari delle iniziative del piano nazionale di edilizia abitativa, ex art. 11 L. 133/2008.

<sup>19</sup> In questa sede non si fa riferimento alle cd. prima e seconda accoglienza, ossia alla soddisfazione in via d’urgenza del diritto all’alloggio e all’accoglienza degli immigrati disciplinati dall’art. 40, commi 1, 2 e 3 del Testo unico per l’immigrazione.

<sup>20</sup> Le famiglie anagrafiche, nel 2009, sono 24 milioni e 905 mila (dato nazionale). La ripresa della crescita delle famiglie è avvenuta a partire dagli anni ‘90 e si è molto rafforzata a partire dagli anni 2000. A ciò si aggiunga la continua contrazione del numero medio di componenti (2,59 nel 2001 e 2,42 nel 2009, con andamenti più accentuati nelle aree urbane e metropolitane). Stime Nomisma 2009 (cfr. Rapporto Nomisma 2010, op. cit. pp. 21-22). Vedi anche Allegato 2, appendice statistica (dettaglio regionale e Roma).



dell'urbanizzazione, relativamente autonoma rispetto agli andamenti demografici ed economici recenti;

- dalla riduzione dello stock di alloggi pubblici e degli alloggi a canone moderato (assimilabili alla definizione di alloggio sociale<sup>21</sup>), in conseguenza del ciclo di privatizzazioni/dismissioni/cartolarizzazioni iniziato negli anni '90 e tutt'ora in corso, che ha riguardato sia gli alloggi ERP, sia gli alloggi di proprietà degli enti previdenziali e di altri soggetti (Enel, casse di previdenza, ecc.)<sup>22</sup>. Contemporaneamente, si è assistito ad una progressiva diminuzione della produzione di alloggi interamente sovvenzionati da risorse pubbliche che ha aggravato la condizione di disagio legata all'accessibilità al bene casa<sup>23</sup>.

Si debbono inoltre segnalare ulteriori motivi di tensione legati al soddisfacimento della domanda di abitazioni e all'efficacia delle politiche pubbliche:

- la difficoltà di rispondere in modo flessibile alle diverse esigenze espresse dai soggetti interessati (domanda molto differenziata, per tipologie di alloggi, dimensioni e caratteristiche dei servizi ad essi associati) e la difficoltà di contemperare le domande provenienti da cittadini italiani ed extracomunitari, elemento che genera ulteriori situazioni di conflitto sociale<sup>24</sup>;

---

<sup>21</sup> In Italia, un apposito decreto del Ministero delle Infrastrutture (Dm 22 aprile 2008) stabilisce le caratteristiche ed i requisiti del cd. "alloggio sociale" (ex art. 5, L. 9/2007). Tale definizione è stata introdotta per finalità diverse dalla programmazione edilizia e urbanistica ed ha lo scopo di stabilire quali sono le caratteristiche degli interventi esentati dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato (per ragioni di interesse pubblico, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea). Sul punto, si tornerà in modo più approfondito nei paragrafi successivi della tesi, in particolare nell' 1.4.1..

<sup>22</sup> Il patrimonio abitativo dell'edilizia residenziale pubblica è costituito dall'insieme delle abitazioni di proprietà di IACP, delle agenzie territoriali per la casa (Ater/Roma, Atc/Torino, Acer/Bologna, ecc.) degli enti locali e delle altre amministrazioni pubbliche. Esso comprende circa 1,4 milioni di unità abitative (totali); se si considerano solo gli IACP, le aziende autonome e gli enti locali, tale patrimonio scende a circa un milione. Il dato più aggiornato di Federcasa (2006) parla di 938.821 alloggi. Il processo di dismissione, promosso dalla L. 560/1993, ha portato alla cessione di circa 154.000 unità tra il 1993 ed il 2006, con un picco tra il 1996 ed il 1999 (cfr. Rapporto Nomisma 2010, p. 39 e ss.). A fronte di ciò, da una recente indagine del Censis, risulta che nel 2008 sono circa 700.000 le famiglie aventi diritto alla casa popolare e in lista di attesa nei comuni (cfr. Dexia, IX Incontro Finanziario dell'Autonomia Locale sul tema "Social housing: riordino urbano e valorizzazione del territorio", Roma, 8 ottobre 2008).

<sup>23</sup> Per dare un'idea delle dimensioni del fenomeno, nel 1980, secondo stime Ance, il numero di permessi di costruire rilasciati per la costruzione di abitazioni pubbliche a totale carico di Stato, Regioni, Province e Comuni era pari a 35.000, mentre nel 2004 gli stessi permessi sono stati circa 1.300. Un'indicazione analoga emerge dalla considerazione delle "dimensioni" degli interventi (in termini di volume): nel 1984 il 20,6% del volume concesso per la realizzazione di nuove abitazioni risultava "a parziale o totale finanziamento pubblico", nel 2005 questa quota è passata al 3,9% (cfr. ANCE, *La necessità di una politica abitativa per lo sviluppo e il benessere sociale del paese*, IX Convegno nazionale Ance, Roma, 23-24 novembre 2007).

<sup>24</sup> L'accesso alla casa pubblica è uno dei settori nei quali si registra un marcato antagonismo tra cittadini italiani e stranieri. Si parla sia di discriminazioni nella soddisfazione della pretesa abitativa degli immigrati

- la difficoltà di garantire una equa gestione del patrimonio edilizio pubblico nel tempo, e quindi l'accesso alla casa al maggior numero possibile dei soggetti in condizioni di disagio. L'attuale sistema di accesso al servizio abitativo pubblico<sup>25</sup> è infatti basato su rigide prove dei mezzi (Minelli, 2004; Poggio, 2005), che privilegiano il segmento più povero della popolazione prevedendo soglie di reddito basse, lasciando in una situazione di sostanziale abbandono le altre categorie sociali comunque escluse dal libero mercato<sup>26</sup>. Al contempo, la riduzione del patrimonio pubblico, in seguito alle recenti dismissioni<sup>27</sup>, e la difficoltà (strutturale, in Italia) di instaurare regimi di rotazione degli assegnatari, hanno accentuato le disuguaglianze di trattamento fra *insiders* e *outsiders* (Minelli, 2004);
- la presenza crescente, specie nelle grandi realtà urbane e metropolitane, di comportamenti adattivi (coabitazione) e talvolta *extra* e *contra legem* (occupazioni abusive, abusivismo edilizio) da parte della popolazione, come risposta alla carenza di soluzioni pubbliche al disagio abitativo.

### 1.1.1 La descrizione del disagio abitativo: i principali indicatori

*In questo paragrafo si è cercato di ricostruire il quadro degli indicatori tradizionalmente utilizzati per descrivere il disagio abitativo, come riportati nei principali studi di tipo*

---

extracomunitari, sia di discriminazione "alla rovescia" (ossia di esclusione dei cittadini italiani a causa del grande numero di richieste presentate dagli extracomunitari in condizioni di maggiore indigenza). Per una ricca ricognizione su questo tema, si rimanda a L. De Gregoriis, *Provvedimenti amministrativi e discriminatori e tutela delle pretese abitative degli immigrati extracomunitari*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) (sezione "studi e contributi"), 27.10.2011. Si vedano, tra gli autori ivi citati, M. Macewen, *Housing, race and law: the British experience*, London, Routledge, 1991; A. Caligiuri, *L'accesso ai benefici di natura assistenziale dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia*, in *Diritto Imm. e Citt.*, 2009, 1; C. Corsi, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Diritto Imm. e Citt.*, 2008, 3-4; F. Corvaja, *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto Imm. e Citt.*, 2009, 3; M. Vrenna, *Il diritto all'abitazione del cittadino straniero: forme di discriminazione e strumenti di contrasto*, *Gli stranieri*, 2001, 5. Sulle cd. "discriminazioni alla rovescia" si veda S. Spinaci, *Divieto comunitario di discriminazione in base alla nazionalità e principi costituzionali di eguaglianza*, *Diritto Pubblico*, 2007, 1.

<sup>25</sup> Il Dpr n. 1035 del 30.12.1972 contiene la disciplina base per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che nel tempo è stata modificata ed integrata da numerose disposizioni (per una ricognizione delle norme si rimanda all'exkursus allegato, cfr. Allegato 2).

<sup>26</sup> A tale riguardo, si segnala la critica alla tendenza ad "affievolire" il diritto alla casa a favore della tutela dei non abbienti, per cui si rimanda a M. Ainis, *Se la casa è un diritto*, in *Quaderni Cost.*, 2007, 4 (commento di Cass. Pen. 35580/2007). Questa tendenza è peraltro un elemento che accomuna molti paesi dell'UE, i quali stanno privilegiando criteri di selezione per l'accesso alla casa sempre più restrittivi (vedi a tale proposito il successivo paragrafo 1.2.2.).

<sup>27</sup> La dismissione del patrimonio immobiliare abitativo pubblico ha determinato una contrazione dell'offerta di abitazioni a canone sociale. Tale contrazione ha aggravato le condizioni delle fasce di disagio più estremo e allo stesso tempo ha ridotto la competitività del sistema, che deve poter contare su una offerta minore di abitazioni, insufficiente a sostenere la mobilità territoriale della popolazione.

socioeconomico. Successivamente, anche sulla base di questo schema interpretativo dei molti dati disponibili, è stato ricostruito il quadro di riferimento internazionale e nazionale, mediante una sintesi delle principali fonti<sup>28</sup> e della letteratura più recente sul tema delle politiche per l'abitare.

Gli indicatori possono essere raggruppati in tre categorie: i) indicatori che descrivono la domanda (modifica della struttura della popolazione e delle famiglie, andamento dei redditi e incidenza delle spese per la casa, ecc.); ii) indicatori che descrivono l'offerta, ossia le caratteristiche e l'evoluzione del mercato delle abitazioni (numero di alloggi e titolo di godimento, stato di conservazione e dimensioni medie delle abitazioni, andamento dei prezzi di acquisto e dei canoni di locazione); iii) altri tipi di indicatori, che descrivono il fenomeno del disagio abitativo non in termini quantitativi, ma mediante l'interpretazione di alcune dinamiche in atto (distribuzione della popolazione sul territorio e fenomeni di espulsione dalla città, fenomeni di segregazione e degrado legati al disagio abitativo, presenza di soggetti in condizioni di particolare fragilità socio economica, altri fattori che determinano l'ampliamento delle fasce di disagio abitativo, ecc.). Si tratta in ogni caso di indicatori *proxy*, ossia di dati che descrivono in modo indiretto il fenomeno complesso del disagio abitativo, rappresentandone i fattori principali e quindi favorendo una rappresentazione del problema il più possibile sintetica<sup>29</sup>.

Nei paragrafi che seguono verranno descritte le modalità con cui le principali dinamiche della domanda e dell'offerta possono essere rilevate e rappresentate, facendo riferimento allo schema degli indicatori qui proposto insieme alla loro interpretazione (in particolare agli indicatori che descrivono le dinamiche della domanda e dell'offerta). Nel paragrafo 1.2, invece, tali dinamiche saranno approfondite, per il contesto europeo e nazionale, citando i più recenti studi sul tema.

Tab. 1 – I principali indicatori utilizzati per descrivere il disagio abitativo

<b>i) Domanda (caratteristiche della popolazione)</b>	
<i>Indicatore</i>	<i>Descrizione sintetica dell'indicatore</i>
Modifica della struttura della popolazione per fasce d'età	Distribuzione della popolazione per fasce d'età I trend demografici vanno verso una crescente incidenza della popolazione anziana e quindi verso una riduzione strutturale del numero di componenti della famiglie
Modifica del numero e delle caratteristiche delle	Andamento del numero delle famiglie e del numero medio dei componenti (maggiore incidenza dei singles e dei nuclei monoparentali,

<sup>28</sup> Le singole fonti non sono riportate nella tabella che segue ma nelle note e nei riferimenti bibliografici del testo, via via menzionati e a cui si rimanda. Vedi anche lo specifico approfondimento sulle fonti, riportato in calce alla bibliografia.

<sup>29</sup> Sulla classificazione generale degli indicatori, un utile riferimento è rappresentato – tra gli altri – da Pileri P. (2002), *Interpretare l'ambiente. Gli indicatori di sostenibilità per il governo del territorio*, Alinea.

famiglie	anche a seguito delle separazioni; riduzione del numero dei componenti delle famiglie e aumento del numero delle famiglie anche a fronte di un rallentamento della crescita della popolazione)
Andamento del reddito delle famiglie	Diminuzione dei redditi medi delle famiglie; dinamiche più accentuate per le classi medio-basse (salariati, impiegati e lavoratori dipendenti)
Incidenza delle spese per la casa sul reddito delle famiglie	Aumento dell'incidenza delle spese per la casa dovute a utenze, manutenzione, rata del mutuo o canone di affitto, in ragione della diminuzione dei redditi e del contemporaneo incremento dei costi e dei prezzi unitari delle abitazioni (aree urbane e metropolitane) Soglia limite per definire le condizioni di disagio: spese per la casa superiori al 30% del reddito (Cresme et alia)
Distribuzione territoriale della tensione abitativa	Densità abitativa Segnalazione tra i comuni con tensione abitativa (indicati con apposite delibere del CIPE, cfr. da ultimo delibera n. 87 del 13.11.2003) Graduatorie per accedere alle abitazioni pubbliche (numero di domande e di attese nella graduatoria) Domande di contributo a sostegno del reddito delle famiglie in locazione (l. 431/1998) Presenza di pressione turistica e di domanda di non residenti Incidenza del numero di studenti universitari Presenza ed incidenza del numero di immigrati
<b>ii) Offerta (caratteristiche del mercato delle abitazioni)</b>	
<i>Indicatore</i>	<i>Descrizione sintetica dell'indicatore</i>
Numero e caratteristiche degli alloggi (titolo di godimento, caratteristiche fisiche e manutentive, dimensioni, distribuzione territoriale)	Stock abitativo, suddiviso in abitazioni occupate e non occupate; ripartizione dello stock per titolo di godimento (proprietà, locazione, altro titolo); caratteristiche degli alloggi (dimensioni, stato conservativo, periodo di costruzione, dotazione di servizi)
Caratteristiche del mercato immobiliare	Andamento dei prezzi degli immobili e del numero di compravendite; andamento dei canoni mensili; ripartizione del mercato delle locazioni in funzione della struttura della proprietà
Consistenza del settore "sociale" degli alloggi	Numero di alloggi pubblici in rapporto allo stock totale di abitazioni (inteso sia come alloggi pubblici propriamente detti – ERP - sia come alloggi a canone moderato). Rapporto tra numero di alloggi "sociali" e popolazione residente.
<b>iii) Altri indicatori e indicatori di sintesi</b>	
<i>Indicatore</i>	<i>Descrizione sintetica dell'indicatore</i>
Pressione abitativa	Densità territoriale (nr abitanti / kmq): rappresenta l'indicatore più immediato e più semplice di "pressione" antropica sul territorio e quindi, <i>latu sensu</i> , anche di pressione della domanda di abitazioni. Tale indicatore può essere affinato considerando la densità di popolazione in relazione al territorio comunale effettivamente antropizzato (superficie coperta dagli insediamenti, assimilabile al corrispondente dato della superficie coperta del Corine Land Cover disponibile a scala comunitaria).
Stima del fabbisogno di alloggi (stima della domanda inevasa)	Stime effettuate da primari istituti di ricerca nazionali (Cresme, Nomisma) ed internazionali (Cecodhas) Stime effettuate sulla base di indicatori di disagio provenienti da associazioni e comitati (Sunia, Ance, ecc.)
Peso delle abitazioni sociali sul comparto locativo	Stime effettuate da primari istituti di ricerca nazionali (Cresme, Nomisma) ed internazionali (Cecodhas)
Presenza di soggetti in	Incidenza degli immigrati

condizioni di particolare fragilità (stabile o contingente)	Numero degli sfratti esecutivi Incremento dei fenomeni di morosità e di occupazione abusiva degli immobili Percentuale di popolazione in condizioni di disagio abitativo in senso stretto (popolazione alloggiata in abitazioni improprie oppure senza tetto)
---	---

Fonte: elaborato in proprio.

### 1.1.2 Gli indicatori che descrivono la domanda: le dinamiche demografiche ed insediative

La modifica della struttura della popolazione è caratterizzata da due fenomeni, in parte correlati, che determinano nel loro insieme un incremento e una modifica del fabbisogno abitativo: l'evoluzione della struttura della popolazione per fasce d'età e la variazione del numero e delle caratteristiche delle famiglie. Gli indicatori che descrivono queste dinamiche sono molteplici e suggeriscono una progressiva polverizzazione dei nuclei familiari (crescente incidenza degli anziani sul totale della popolazione, aumento dei nuclei monoparentali e dei single), che è di per se stessa motivo di incremento della domanda abitativa. In tal modo, l'andamento del numero delle famiglie è in parte slegato dal segno dei saldi demografici. In altri termini, il numero delle famiglie aumenta anche quando la popolazione totale non aumenta o addirittura diminuisce (poiché diminuisce il numero medio dei componenti), inducendo una crescita della domanda di abitazioni che prescinde dal saldo negativo demografico. Contemporaneamente si modificano anche le caratteristiche della domanda: sono cioè necessarie più abitazioni e di dimensioni più ridotte, con una maggiore dotazione di servizi<sup>30</sup>. Questo fenomeno è più marcato nelle grandi città e soprattutto nelle aree metropolitane, ove i *trend* di medio periodo hanno evidenziato una contrazione del numero di componenti delle famiglie più accentuata<sup>31</sup>.

A ciò si aggiunga la progressiva diversificazione della domanda, che non è rappresentata solo dalla popolazione residente ma anche - e sempre di più - da un complesso insieme di soggetti, portatori di esigenze e di stili di vita diversi, che in taluni casi "utilizzano" solo temporaneamente la città e sono quindi interessati esclusivamente al mercato degli

<sup>30</sup> Si pensi ad esempio, alla necessità di servizi per la popolazione anziana. Questo aspetto è menzionato anche nell'ultimo rapporto Cecodhas (2011), come uno degli elementi salienti dell'attuale e, ancor più, del futuro fabbisogno abitativo, che si stima sarà caratterizzato da un incremento della domanda di servizi integrativi delle funzioni residenziali.

<sup>31</sup> Si rimanda all'allegata appendice statistica, ove sono riportati i dati, con dettaglio nazionale e regionale (incluso un approfondimento sul caso di Roma).

affitti<sup>32</sup>. L'incidenza di questa componente sul totale della popolazione è determinante nell'incrementare la domanda di abitazioni, sia in modo diretto (se rivolta, come nel caso degli immigrati e delle giovani coppie, all'offerta abitativa sociale) sia in modo indiretto (come nel caso degli studenti e dei *city users*, che si rivolgono prevalentemente al mercato delle locazioni private).

Anche la relazione tra popolazione e aspetti economici dell'abitare riveste un ruolo importante, in particolare per quanto concerne la capacità di reddito delle famiglie. La questione centrale è la sostenibilità delle spese economiche legate alla casa e l'indicatore più rappresentativo è quello che descrive non solo l'ammontare e l'andamento nel tempo della spesa per l'alloggio, ma soprattutto la sua incidenza sul reddito. A tal proposito, si citano alcuni dati recenti: nel 2008 le spese per l'abitazione costituivano una delle voci principali del bilancio familiare. Quasi 2,4 milioni di famiglie (9,7%) si trovano in condizione di grave disagio, sono quelle che hanno una quota di spese per l'abitazione che supera il 40% del reddito disponibile. Si tratta delle famiglie in affitto (30%), di quelle con reddito inferiore al primo quintile della distribuzione (27,1%) e delle famiglie mono genitoriali con figli minori (26,1%). Il problema riguarda anche le persone sole con meno di 35 anni (23,7%); tale dato conferma le maggiori difficoltà dei giovani, spesso legate a condizioni di precarietà lavorativa<sup>33</sup>. Nei paragrafi successivi verranno menzionate le determinanti che contribuiscono all'innalzamento dell'incidenza delle spese per la casa sul reddito, tra cui qui si ricordano l'indebitamento delle famiglie e l'aumento dei fattori di precarietà legati al reddito (tipologia dei contratti, aumento del tasso di disoccupazione, ecc.). Inoltre, le spese per la casa, tra le principali uscite delle famiglie, risultano più rigide e per questo possono interagire con le disuguaglianze di reddito rappresentando un fattore specifico di impoverimento, nella misura in cui limitano il soddisfacimento di altri bisogni<sup>34</sup> (Poggio, 2009), costituendo anche un fattore di vulnerabilità generalizzabile alla maggior parte delle famiglie<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Vedi la definizione delle popolazioni metropolitane, in Martinotti G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino.

<sup>33</sup> Dati Nomisma, da AA.VV. (2010), *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di Housing sociale alla risposta del piano nazionale di edilizia abitativa e del piano casa*. Nomisma, p. 55 e ss..

<sup>34</sup> Per tale motivo, l'autore sostiene che le politiche per la casa abbiano un ruolo centrale nel contenimento della povertà e del disagio sociale legato al basso reddito [cfr. Poggio T. (2009), p. 275 e ss.].

<sup>35</sup> Accanto alla nozione di povertà, che fotografa una situazione statica di insufficienza di reddito, si deve considerare anche la nozione di vulnerabilità, molto importante nel caso del disagio abitativo legato al rapporto tra reddito e spese per la casa (anche di chi dispone di un'abitazione in proprietà e deve sostenerne il mutuo): la vulnerabilità coglie una situazione dinamica di esposizione, in prospettiva, a fattori di rischio di impoverimento, anche senza un effettivo peggioramento delle condizioni economiche

Infine, una considerazione generale sulla distribuzione territoriale del disagio abitativo. Esso viene stimato sia in base alle caratteristiche della domanda, sia in base al loro rapporto con il mercato delle abitazioni. Riferendoci ai due fattori sopra richiamati, il disagio abitativo presenta tratti più marcati nei luoghi ove la domanda di abitazioni è più complessa e più concentrata, e dove contemporaneamente si verificano le condizioni più critiche di sostenibilità dei prezzi legati alla casa<sup>36</sup> (maggiori prezzi unitari delle abitazioni e dei canoni, ecc.). Per tale ragione, il disagio abitativo tende a configurarsi come fenomeno tipicamente metropolitano. Alcune delle cause, come ad esempio l'impoverimento delle famiglie, la modifica della struttura sociale per classi di età, la diffusa presenza sul territorio nazionale degli immigrati e di utenti temporanei, fanno sì che l' "emergenza casa" si manifesti anche nelle città piccole e medie, ma presenta le condizioni più preoccupanti nelle aree metropolitane.

### **1.1.3 Gli indicatori che descrivono l'offerta: le dinamiche del mercato delle abitazioni**

Gli indicatori che descrivono l'offerta sono di due tipi. In primo luogo, quelli che definiscono le caratteristiche generali dello stock abitativo, in base a diversi criteri di classificazione: oltre al numero di abitazioni, si utilizzano indicatori di tipo dimensionale e qualitativo per definire l'adeguatezza degli alloggi (le dimensioni, l'indice di affollamento, la dotazione di servizi, lo stato conservativo, ecc.) e indicatori di altro tipo, che forniscono una visione generale delle caratteristiche del mercato delle abitazioni, come ad esempio il titolo di godimento (locazione o proprietà), il grado di utilizzo (abitazioni occupate e non occupate).

Per quanto riguarda il primo aspetto, la situazione italiana si presenta generalmente molto buona, poiché le condizioni di disagio estremo legate all'appropriatezza degli alloggi sono

---

(cfr. Saraceno C., Schizzerotto A. (2009), "Dimensioni della disuguaglianza", in Brandolini-Schizzerotto-Saraceno, *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazioni*, p. 57).

<sup>36</sup> Da un'indagine condotta da Cresme sull'incidenza dei fattori di produzione delle nuove abitazioni (condotta su un campione di undici città) emergono i seguenti dati, molto interessanti per comprendere le forti sperequazioni territoriali: 1) un divario contenuto nei costi di costruzione nelle diverse aree urbane, e per le diverse tipologie edilizie. Il costo di costruzione "puro" va dai 700 ai 1.000 euro/mq; 2) diverse entità degli oneri di urbanizzazione: intorno ai 200 euro/mq nelle città maggiori e nelle città d'arte, 100-120 euro nelle altre; 3) una sensibile diversità geografica e urbana, tra i costi delle aree edificabili, che va da un minimo di 400 euro a mq di superficie commerciale ad un massimo di 1.200 euro/mq; 4) una eccezionale differenza tra i prezzi del mercato immobiliare, con valori medi stimati che vanno da 2.600 euro/mq di superficie commerciale a 6.000 euro/mq (cfr. Bellicini L. (2009), "Ritorna il problema della casa", in *Casabella* n. 774, febbraio 2009, p. 15).

assai contenute<sup>37</sup>. Sia la quota di alloggi impropri, sia la parte di alloggi con insufficiente dotazione di servizi, rappresentano – a livello nazionale – una percentuale ridotta<sup>38</sup>. Riguardo il titolo di proprietà<sup>39</sup>, si tratta di un indicatore ambivalente. Infatti, anche se generalmente le maggiori difficoltà sono legate all'affitto, un'area consistente di disagio è rappresentata anche dalle famiglie con la casa in proprietà, che hanno contratto un mutuo o che debbono sostenere spese per la casa troppo alte in rapporto ai redditi (i quali hanno subito una tendenziale riduzione)<sup>40</sup>.

In secondo luogo, si devono considerare gli indicatori che descrivono nel dettaglio le caratteristiche del mercato immobiliare, in termini non solo statici ma anche diacronici, come ad esempio: la ripartizione del mercato delle locazioni in funzione della struttura della proprietà, il numero di compravendite, l'andamento dei prezzi e dei canoni degli immobili nel tempo.

Accanto a questi due gruppi di indicatori, per la definizione del disagio abitativo è particolarmente utile rilevare o stimare le dimensioni del settore pubblico delle abitazioni: quindi, il numero di alloggi pubblici (intesi sia come alloggi pubblici propriamente detti – ERP - sia come alloggi a canone moderato) in rapporto allo stock totale di abitazioni<sup>41</sup>.

Infine, per rendere un'immagine sintetica delle dinamiche del mercato delle abitazioni, si riporta un interessante grafico che illustra il ciclo immobiliare nel periodo che va dal 1980 al 2009, in relazione all'andamento del tasso medio sui mutui, dei prezzi delle abitazioni e del numero delle compravendite. Da notare l'evidenza con cui risalta il lungo ciclo crescente che va dal 1996-1997 al 2006-2007 e che ha portato ad un incremento eccezionale dei prezzi delle abitazioni, concausa dell'esplosione dell'attuale emergenza abitativa.

---

<sup>37</sup> Vedi, a tale riguardo, anche il paragrafo successivo 1.2.2, dove vengono richiamati i dati italiani e degli altri paesi dell'UE in riferimento a questo aspetto. Vedi anche l'appendice statistica (Allegato 2) dove questi dati sono riportati con dettaglio nazionale e regionale.

<sup>38</sup> In termini di disponibilità di servizi igienici e comfort, la grande maggioranza delle abitazioni occupate dai residenti può essere considerata di standard elevato (92% delle abitazioni in Italia, nel 2001, dati Istat).

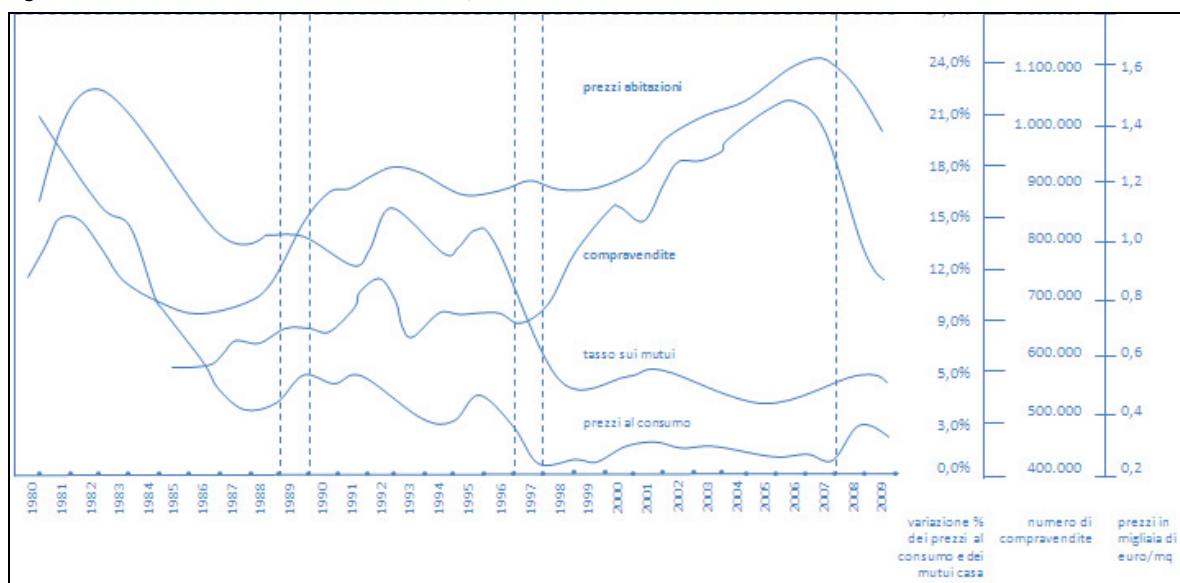
<sup>39</sup> I dati nazionali sulla ripartizione delle famiglie per titolo di godimento delle abitazioni rilevano una percentuale di famiglie che occupano la casa in proprietà pari al 75%; il 18,9% sono in affitto e il restante 6,1% dispone di un altro titolo (dati Istat, stime su EU-SILC, 2008). Vedi anche Allegato 2, appendice statistica.

<sup>40</sup> Cfr. AA.VV. (2010), *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di Housing sociale alla risposta del piano nazionale di edilizia abitativa e del piano casa*. Nomisma, pp. 8-9 e p. 49 e ss. dove vengono descritte le condizioni economiche delle famiglie in relazione ai costi per la casa (compresi gli andamenti dei tassi dei mutui e la loro incidenza sul reddito).

<sup>41</sup> Vedi, a tale riguardo, anche il paragrafo successivo 1.2.2, dove vengono richiamati i dati italiani e degli altri paesi dell'UE.



Fig. 1 – Il ciclo immobiliare delle abitazioni in Italia, 1980 - 2009



Fonte: Cresme, 2009

## 1.2 Le politiche pubbliche per l'abitare: aspetti generali

Il problema abitativo si intreccia da sempre con altre questioni di rilevanza pubblica e, quindi, con altre politiche<sup>42</sup>. Per tale motivo non si può considerare un settore di intervento autonomo e facilmente circoscrivibile rispetto ad altri. Le politiche occupazionali, industriali e di sostegno all'economia si intrecciano con quelle per la casa "quando addirittura non sembrano averne costituito la preoccupazione centrale" (Minelli, 2004). Il settore edilizio è tradizionalmente considerato come un volano della crescita e come uno degli elementi portanti del sistema produttivo: si tratta infatti di un settore ad alta intensità di lavoro, capace di generare un indotto considerevole. E' quindi stato utilizzato come elemento trainante, anche in senso anticongiunturale, per le politiche Keynesiane, via via associato ad obiettivi specifici diversi e strumentali, tra cui le politiche per la casa.

<sup>42</sup> Le definizioni di politica pubblica sono molte in letteratura, ciascuna pone l'attenzione su particolari aspetti, a seconda della questione analizzata e delle finalità della ricerca. Assumendo una delle definizioni note, una politica pubblica (policy) rappresenta tutto ciò che lo Stato ha deciso e fatto, o non deciso e non fatto, in merito ad un problema ritenuto di rilevanza collettiva (definizione di Dunn, 1981). Anche se le leggi e le politiche pubbliche hanno ampi margini di sovrapposizione (soprattutto in Italia), le politiche pubbliche comportano l'utilizzo di mezzi più ampi della mera potestà legislativa, fino a coinvolgere anche le pratiche consolidate e quelle informali, che possono incidere anche in modo sostanziale in termini di efficacia delle politiche stesse.

In generale, le politiche pubbliche possono essere classificate in vario modo<sup>43</sup>, a seconda del tipo di intervento (interventi distributivi e interventi regolativi; interventi diretti o indiretti), del *plateau* sociale di riferimento (politiche universalistiche e selettive) e, scendendo più nel dettaglio, possono essere descritte distinguendo gli attori coinvolti (istituzionali e non) ed i mezzi utilizzati (trasferimento di denaro, offerta diretta di beni e servizi, regolazione di rapporti contrattuali, politiche fiscali)<sup>44</sup>. Facendo riferimento alla distinzione, nota in letteratura, tra politiche di tipo distributivo e regolativo, le varie modalità di azione pubblica in materia di politiche per l'abitare possono essere schematizzate e distinte in due gruppi (cfr. Tab. 2).

Tab. 2 – Le politiche per l'abitare: modalità di azione di tipo regolativo e distributivo

Tipo di politica	Descrizione
Regolativa	Blocco dei fitti e dei canoni (ad esempio, sul modello dell'equo canone) Politiche creditizie Incentivi fiscali e tributari (*) <b>Definizione del regime d'uso dei suoli (piano urbanistico)</b> <b>Incentivi urbanistici (abbattimento oneri, cessione di aree e di diritti edificatori, premialità)</b>
Distributiva	Costruzione di alloggi e loro assegnazione (per categorie sociali svantaggiate oppure per specifici destinatari, come ad esempio le forze dell'ordine, dipendenti di enti, ecc.). Concessione di agevolazioni per la costruzione di alloggi e loro assegnazione (in affitto o in locazione; mediante finanziamenti a soggetti pubblici o privati) Sussidi agli inquilini

(\*) Potrebbero essere considerati anche tra le politiche distributive. Fonte: elaborato in proprio. In neretto, gli ambiti specifici in cui intervengono i contenuti del piano urbanistico.

<sup>43</sup> La classificazione delle modalità d'azione pubblica è uno dei temi tradizionali e specifici degli studi di policy (sia nell'ambito delle scienze politiche, sia della sociologia). Le politiche pubbliche possono essere classificate in vari modi: in base a criteri istituzionali avremo una suddivisione tra politiche nazionali, locali, intergovernative; oppure possono essere classificate in funzione dei destinatari. La classificazione più nota è quella di Lowi (cfr. Lowi, 1999), che distingue in base al criterio della natura della coercizione indotta: a) Politiche regolative: utilizzano norme per determinare il comportamento dei cittadini; lo stato obbliga a fare o vieta di fare; b) Politiche distributive: fondate su trasferimenti in denaro o in natura; esse trasferiscono risorse a ristretti gruppi di individui o a singoli individui o imprese; c) Politiche redistributive: mirano a ridurre le risorse a chi le ha per trasferirle ad altri soggetti; d) Politiche costituenti: intervengono per modificare le modalità organizzative e procedurali dello svolgimento delle attività pubbliche. La classificazione di Bardach (cfr. Bardach, 2000), invece, individua due classi: 1) l'imposizione di tasse, tributi, tariffe, finanziamento pubblico in genere; 2) le forme di regolazione (a loro volta distinte in: regolazione dei prezzi e dei prodotti di monopoli; regolazione sociale, come ad esempio la sanità, la tutela per l'ambiente; la regolazione riguardante i settori oligopolistici oppure caratterizzati da sistemi di protezione).

<sup>44</sup> Secondo Meny e Thoenig (cfr. Meny-Thoenig, 1996), una politica pubblica può essere meglio analizzata distinguendo alcuni elementi, ossia: a) gli obiettivi perseguiti; b) i cittadini verso i quali è diretta; c) gli esecutori cui è affidata l'applicazione delle direttive di governo; d) i tipi di politiche pubbliche.

Come si è visto, la varietà di azioni che contribuiscono a determinare le politiche per la casa e la pluralità di soggetti coinvolti fanno sì che il quadro di riferimento sia piuttosto complesso (Poggio, 2005).

Seguendo lo schema interpretativo proposto da Adams (1975), le politiche per la casa possono essere classificate in base ad un modello teorico definito dalla coppia “comprensivo” (o universalista) e “residuale”. Si tratta di un modello interpretativo molto efficace e largamente utilizzato come riferimento teorico, che distingue le policy in base all’estensione del ruolo pubblico. Nel primo caso (modello comprensivo o universalista) il *plateau* sociale di riferimento è il più ampio possibile e tende a coincidere con l’intera popolazione. Il controllo pubblico è esteso e va dal regime dei suoli alla regolamentazione del mercato privato e delle politiche del credito, ecc.. Nel secondo caso, invece, (modello residuale) l’intervento del soggetto pubblico è limitato al sostegno di fasce di popolazione ben individuate (in genere in base a criteri di reddito, più o meno raffinati) e si limita ad ambiti specifici di azione pubblica. Più recentemente questo schema è stato ripreso e dettagliato da Ghekiere<sup>45</sup>, il quale mantiene la distinzione tra due criteri di assegnazione, definiti in questo caso come “universalista” e “orientato” (oppure “centrato”), ma aggiunge una ulteriore suddivisione per questi ultimi, ripartiti secondo l’approccio “generalista” e “residuale”. Il modello universalista considera il bene abitativo (rispondente a criteri di adeguatezza qualitativa) come un servizio di responsabilità pubblica, esteso alla totalità dei cittadini. E’ il caso di paesi come la Svezia, i Paesi Bassi e la Danimarca (in cui il ruolo di assegnazione e gestione di tale servizio è affidato a società municipali e associazioni no profit). Il modello orientato, invece, riconosce la necessità di un impegno pubblico solo per le fasce di popolazione che non riescono a collocarsi nel mercato, distinguendo due modalità di azione: “orientato-generalista”, ossia basata su criteri di assegnazione tradizionali, legati alla classe di reddito; “orientato-residuale”, ossia basata su criteri più raffinati di individuazione del *plateau* di riferimento, che tendenzialmente seguono di più le necessità effettive. Nella tabella che segue (cfr. Tab. 3) si riporta la classificazione dei Paesi europei in base a questa classificazione, utilizzata nel rapporto Cecodhas del 2007. Si noti che l’Italia appartiene al secondo gruppo (orientato-generalista) e che alcuni paesi (come ad esempio la Francia, il Belgio e la Germania) hanno un approccio misto (orientato-generalista e orientato-residuale).

---

<sup>45</sup> Ghekiere L., (2007), *Le développement du logement social dans l’Union Européenne. Quand l’intérêt général rencontre l’intérêt communautaire*, Dexia Editions, Paris.

Tab. 3 – La classificazione delle politiche per l’abitare

Dimensione del settore dell’affitto sociale	Criteri di assegnazione		
	Universalista	Generalista	Orientato Residuale
> 20 %	Paesi Bassi, Danimarca, Svezia	Austria	
11 – 19 %		Repubblica Ceca, Francia, Finlandia, Polonia	Francia, Regno Unito
5 – 10 %		Belgio, Germania, <b>Italia</b>	Irlanda, Belgio, Germania Malta
0 – 4 %		Slovenia, Lussemburgo	Ungheria, Cipro, Portogallo Bulgaria, Estonia, Lituania Lettonia, Spagna

Fonte: elaborato in proprio, su dati Cecodhas Social Housing Observatory (2007-2010).

La classificazione dei paesi in funzione dell’approccio alle politiche abitative (Ghekiere, 2007) è ripresa nel Rapporto Cecodhas 2007. La distinzione, invece, in base alla dimensione del settore dell’affitto sociale, si riferisce ai dati più recenti del rapporto Cecodhas 2011.

Anche la Minelli, nel suo importante contributo<sup>46</sup>, evidenzia alcune questioni analitiche essenziali per definire e classificare le politiche per l’abitare, partendo dalla definizione stessa di politica per la casa, ossia “quell’insieme di azioni pubbliche mirate a governare il mercato delle abitazioni in un paese”. Si tratta di una definizione molto inclusiva, in cui rientrano non soltanto gli interventi legati al settore dell’edilizia residenziale ma anche interventi di diversa natura (per esempio, di tipo finanziario e regolamentare). Per schematizzare le possibili combinazioni dell’azione pubblica, in base agli strumenti, gli obiettivi ed i tipi di intervento, nel testo dell’Autrice viene proposta una classificazione molto interessante anche ai fini di questa tesi, riportata nella tabella successiva. In particolare, è utile la distinzione degli strumenti di policy in base ai due approcci, diretto e indiretto. Infatti, le ultime tendenze seguite a livello comunitario e anche nazionale<sup>47</sup> sono quelle di un progressivo spostamento dagli interventi di tipo diretto a quelli indiretti, con una conseguente accentuazione degli strumenti tipici dell’azione pubblica indiretta, ossia

<sup>46</sup> Si fa riferimento al testo di Minelli A. (2004), *La politica per la casa*, Il Mulino, già citato poc’anzi. Il testo affronta in particolare i contenuti della politica abitativa e la loro modificazione nel tempo, la ricognizione dei “caratteri” propri del problema casa nei suoi diversi aspetti e nelle sue interdipendenze con altre questioni di interesse generale e, infine, la ricostruzione dei processi decisionali e del ruolo degli attori coinvolti. Oltre agli aspetti menzionati sopra, l’autrice pone l’accento su altri due punti, ossia: l’individuazione dei caratteri propri della policy, in relazione alle principali teorie esistenti; l’interpretazione delle scelte effettuate e la valutazione dei risultati della policy (cfr. op. cit. p. 23 e ss.).

<sup>47</sup> Sul punto si tornerà in modo approfondito nel paragrafo successivo, in cui si analizzano gli aspetti comuni e le peculiarità del caso italiano nel contesto europeo.

la regolazione e il sostegno mediante incentivi (tra cui rientrano anche il piano urbanistico e gli strumenti della cosiddetta leva urbanistica).

Tab. 4 – La classificazione delle politiche per l’abitare (strumenti, obiettivi, tipi di intervento)

Obiettivi	Intervento diretto	Intervento indiretto
Proprietà	Produzione e vendita	Credito Politiche fiscali
Affitto	Produzione e gestione	Regolazione Sussidi Incentivi

Fonte: Minelli A. (2004), *La politica per la casa*, Il Mulino, “classificazione delle politiche per la casa (interventi, obiettivi, strumenti)”, p. 27.

Nei paragrafi successivi ci si avvarrà dei risultati degli studi sin qui citati e di altri, ad essi affini o complementari, per due finalità:

- individuare gli elementi comuni e le peculiarità del caso italiano, facendo riferimento ad un ambito territoriale più ampio. L’Unione Europea rappresenta, a tal fine, il contesto più adatto per una lettura comparativa delle dinamiche del nostro Paese;
- dare conto sinteticamente delle politiche adottate in Italia, richiamando i soggetti coinvolti, le competenze istituzionali ed i mezzi utilizzati, e quindi individuando l’ambito di azione specifico in cui si muove anche il piano urbanistico. Questo aspetto è di grande importanza perché consente di tracciare delle considerazioni di sintesi che introdurranno i paragrafi successivi, ove si parlerà del riparto delle competenze tra i livelli istituzionali in Italia e del ruolo del piano urbanistico. In particolare, in riferimento a quest’ultimo punto, il dibattito disciplinare sui nuovi strumenti del piano urbanistico potrà essere argomentato in un contesto di riferimento più ampio.

Prima di passare al paragrafo che illustra le peculiarità del caso Italiano nel contesto europeo, è necessaria una precisazione terminologica su ciò che si intende per *social housing* che, come si avrà modo di vedere, ha anche riflessi sostanziali sulle tematiche della presente tesi.

### 1.2.1 Cosa si intende per social housing?

In ambito comunitario ed internazionale si ricorre al termine “social housing” per designare tutto ciò che attiene l’offerta sociale di abitazioni<sup>48</sup>, quindi un ambito che comprende sia l’edilizia residenziale pubblica tradizionale, sia i nuovi modelli di edilizia sociale, più orientati ai redditi medio-bassi che non riescono a trovare una collocazione nel mercato. Il social housing, quindi, rappresenta una parte importante delle politiche pubbliche per l’abitare anche se non ne esaurisce il campo<sup>49</sup>. Tuttavia, il termine social housing, non senza una certa ambiguità di fondo, è spesso utilizzato per rinviare alla totalità delle iniziative pubbliche concernenti le politiche abitative, anche in ragione della loro sostanziale integrazione, che ne rende impossibile una delimitazione esatta<sup>50</sup>.

La definizione di social housing, inoltre, non è utilizzata ovunque con la medesima accezione. Una definizione di social housing comunemente riconosciuta in ambito internazionale è quella di Cecodhas: “insieme di alloggi e servizi, di azioni e strumenti con connotazione sociale rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo per ragioni economiche e per l’assenza di un’offerta adeguata”. Si intende quindi con social housing un insieme integrato di alloggi e di servizi per la creazione di un contesto abitativo dignitoso. Viene riconosciuta la centralità della qualità progettuale e della qualità urbana, ma anche l’importanza della gestione “sociale” delle iniziative<sup>51</sup>. Nel far riferimento ad una definizione il più possibile condivisa, si deve richiamare anche quella recentemente fornita dal Secondo rapporto sui Servizi di interesse generale della Commissione Europea, che ne dà una visione molto inclusiva e,

---

<sup>48</sup> Vedi, a tal proposito, anche la definizione data da Caudo G., in AA.VV. (2008), *Abitare a Roma*, Dossier Roma Economia, anno 1, n. 1, p. 81 e ss.

<sup>49</sup> Sarebbero perciò incluse tutte le iniziative che agiscono sull’offerta di alloggi, escludendo invece altre azioni di natura prettamente economica e fiscale, come le agevolazioni al credito o l’erogazione diretta di finanziamenti alle famiglie per l’acquisto o l’affitto di abitazioni (buoni casa, sostegno all’affitto, ecc.).

<sup>50</sup> Ad esempio, nei due rapporti del Cecodhas di cui si dirà nel prosieguo, vengono analizzate le politiche per l’abitare nella loro interezza, talvolta comprendendo sotto l’unica dizione di social housing anche il sostegno al credito o le diverse modalità di finanziamento pubblico adottate negli stati membri (sia inteso come sostegno all’offerta, sia come sostegno alla domanda di abitazioni).

<sup>51</sup> Agli elementi progettuali e gestionali è riconosciuto un ruolo centrale. La progettazione degli spazi aperti e degli spazi pubblici, la definizione dei percorsi e del sistema delle relazioni, la gestione e la progettazione degli spazi aperti esterni, sono requisiti fondamentali per il successo duraturo delle iniziative e per l’integrazione tra residenza e servizi. Quest’ultimo punto (la gestione degli spazi aperti e comuni) è forse il più delicato, perché la disaffezione ai luoghi ed i conseguenti fenomeni di degrado fisico e sociale iniziano proprio dagli spazi esterni e comuni. Questi aspetti sono stati indicati come uno degli elementi comuni nelle strategie dei nuovi interventi di social housing a livello comunitario (vedi, da ultimo, il rapporto Cecodhas del 2011, del quale si dirà dettagliatamente nel prosieguo).

anche qui, centrata sulla questione dei servizi: “lo sviluppo, l’affitto o la vendita, e la manutenzione di alloggi a costi moderati e la loro assegnazione e gestione, che potrebbe comportare anche la gestione del patrimonio e dei servizi di vicinato. Sempre di più il social housing può includere altri aspetti: ad esempio, nei programmi di housing sociale destinati a specifici soggetti sono coinvolti anche i servizi di assistenza e la gestione del debito per le famiglie a basso reddito. In generale le istituzioni coprono i costi dei terreni e collaborano con i promotori delle iniziative”<sup>52</sup>.

Infine, in Italia, quando si fa riferimento al social housing si vuole indicare un settore di intervento diverso dall’edilizia pubblica propriamente detta e si rimanda a delle iniziative più recenti, che differiscono dalle politiche abitative tradizionali<sup>53</sup>, sia per i soggetti promotori, sia per i destinatari e, non ultimo, per gli strumenti utilizzati. Sovente la locuzione “housing sociale” è stata utilizzata nei documenti italiani più recenti proprio con

---

<sup>52</sup> Cfr. European Commission, 2010. Second Biennial Report on social services of general interest. Commission Staff Working Document, Brussels, 22.10.2010 SEC (2010) 1284 final, mia traduzione da: *“Social housing provisions encompass development, renting/selling and maintenance of dwellings at affordable prices as well as their allocation and management of housing estates and neighborhoods. Increasingly, management of social housing can encompass social aspect: for example, care services are involved in housing or rehousing programmes for specific groups or in debt-management for low-income households. In most cases, however, specific care institutions cover the care component and collaborate with social housing providers”*.

<sup>53</sup> In Italia si distingue tradizionalmente in edilizia sovvenzionata, edilizia agevolata ed edilizia convenzionata [cfr. Caudo G., in AA.VV. (2008), *Abitare a Roma*, Dossier Roma Economia, anno 1, n. 1, p. 81 e ss.]. L’edilizia sovvenzionata (ossia l’edilizia residenziale pubblica - ERP - propriamente detta) è attuata interamente con finanziamento pubblico. Gli alloggi sono di proprietà pubblica e sono destinati alla locazione – ad un canone stabilito per legge – a famiglie in possesso di specifici requisiti, selezionate attraverso apposite graduatorie pubbliche approvate dai Comuni. A seguito del trasferimento alle regioni delle competenze in materia di politiche abitative (art. 59 e ss. Dlgs 112/1998 e ss.), ciascuna ha riorganizzato le strutture preposte alla realizzazione e gestione dei programmi costruttivi di edilizia sovvenzionata. La definizione di edilizia agevolata ha dei contorni più sfumati: per edilizia agevolata si intende quella attuata da cooperative o da altri soggetti, con il sostegno di finanziamenti pubblici. I contributi possono essere erogati in più forme e in momenti diversi (contributi a fondo perduto, mutui a tasso agevolato, ecc.). L’edilizia convenzionata è attuata da privati previa stipula di apposite “convenzioni”, tramite le quali vengono fissati i canoni di vendita e di locazione degli alloggi. I prezzi di vendita e di locazione, sono generalmente più bassi rispetto a quelli di mercato ma comunque più alti dei canoni applicati all’edilizia sovvenzionata. Gli alloggi debbono rispondere a caratteristiche e tipologie edilizie stabilite e sono, di norma, locati o messi in vendita a famiglie in possesso di specifici requisiti, meno restrittivi rispetto a quelli stabiliti per l’edilizia sovvenzionata; solitamente le condizioni per l’accesso all’edilizia convenzionata sono molto variabili e vengono fissate dal comune all’interno della convenzione. Tradizionalmente, nell’edilizia convenzionata, le quote destinate alla locazione sono minoritarie rispetto a quelle destinate alla vendita. Attualmente le politiche per l’accesso alla casa puntano più sull’affitto che non sulla proprietà, pertanto i comuni tentano di innalzare la percentuale di alloggi in affitto e limitare la loro alienazione. Infatti, in sede di convenzione, vengono stabiliti dei periodi inderogabili (di solito, minimo cinque anni) prima dei quali gli alloggi in affitto non possono essere venduti. L’edilizia convenzionata è la modalità più frequente con cui i comuni hanno operato, poiché gli alti costi dell’esproprio hanno reso sostanzialmente impraticabile l’edilizia sovvenzionata ed altre operazioni consentite dall’ordinamento, come ad esempio la sottoscrizione di accordi sostitutivi di provvedimenti ex artt. 11 e 15 legge 241/1990 (sperimentate con alcune remore dalle pubbliche amministrazioni).

lo scopo di distinguere e caratterizzare queste nuove iniziative, spesso frutto di sperimentazioni di livello locale (attivate autonomamente dalle Regioni, dai Comuni o da soggetti del cosiddetto terzo settore). L'edilizia sociale si differenzia dai modelli tradizionali essenzialmente per due motivi: non si basa necessariamente sull'esproprio dei suoli e non prevede forme di finanziamento pubblico tradizionali (ad esempio la sola sovvenzione) ma si avvale di nuovi strumenti (tra cui la leva urbanistica) per il sostegno pubblico delle iniziative; il coinvolgimento dei soggetti privati è più intenso. Il soggetto privato, infatti, non è mero attuatore ma partecipa al finanziamento e alla gestione delle iniziative, che hanno un carattere misto (più articolazioni del canone, opzioni differenziate per la cessione degli alloggi in vendita o in locazione, all'interno di un mix funzionale per diversificare l'investimento immobiliare, ecc.)<sup>54</sup>. I principali riferimenti normativi per identificare il settore, in Italia, sono la definizione di "alloggio sociale"<sup>55</sup> ed i richiami all'"edilizia residenziale sociale" della L. 244/2008, di cui si dirà in seguito.

### 1.2.2 Le peculiarità del caso italiano nel contesto europeo

Le politiche per l'abitare non sono una specifica competenza dell'Unione Europea<sup>56</sup>, pertanto – in assenza di una armonizzazione delle norme di riferimento e delle strategie di azione - negli stati membri si sono affermati e consolidati dei sistemi autonomi, che nel tempo hanno determinato situazioni differenziate sotto il profilo delle azioni intraprese e della consistenza del patrimonio abitativo pubblico.

Il principale riferimento per una visione d'assieme del contesto europeo è rappresentato dai due rapporti Cecodhas<sup>57</sup> (il primo del 2007 ed il secondo del 2011), che forniscono una lettura uniforme e completa per tutti gli stati membri dell'Unione Europea<sup>58</sup>, strutturata secondo due assi principali: le dimensioni del settore e la descrizione delle politiche

---

<sup>54</sup> Cfr. AA.VV. (2010). *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di Housing sociale alla risposta del piano nazionale di edilizia abitativa e del piano casa*, Nomisma, p. 149 e ss.

<sup>55</sup> Definizione di "alloggio sociale" di cui al Dm 22.4.2008.

<sup>56</sup> Vedi, a questo proposito, il successivo paragrafo 1.3, *Il diritto alla casa nei fondamenti del diritto internazionale e nazionale*, dove si approfondisce anche il ruolo dell'Unione Europea.

<sup>57</sup> Come è noto, il Cecodhas è il Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa. Si tratta di un'associazione accreditata a livello comunitario; la maggior parte dei soggetti che si occupano di social housing, sia istituzionali sia privati (compresi i cd. "gestori sociali" e gli enti pubblici) sono iscritti al Cecodhas e collaborano in varie forme alle attività dell'associazione.

<sup>58</sup> Si tratta dei 27 stati membri, ossia: Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Inghilterra.



abitative. Sono stati considerati anche altri importanti e recenti contributi<sup>59</sup> che offrono una visione generale delle caratteristiche del social housing in Europa, tra cui si citano ad esempio, il rapporto *Social Housing in Europe*<sup>60</sup>, della London School of Economics and Political Science (2007), lo studio *Il social housing in Europa*<sup>61</sup>, di Baldini-Federici (2008) e l'interessante analisi offerta dal *Financing Affordable Social housing in Europe* di Un-Habitat (2009)<sup>62</sup>. I testi citati affrontano il medesimo tema da angolazioni differenti e offrono ulteriori spunti comparativi; tuttavia si tratta di studi meno completi rispetto ai rapporti Cecodhas, che rimangono quindi il riferimento principale<sup>63</sup>.

Nella sintesi che segue si è tenuto conto principalmente dell'ultimo rapporto Cecodhas, sia perché più aggiornato (come anno di riferimento dei dati e come estensione dello studio) sia perché menziona le profonde trasformazioni intervenute dopo il 2007 (crisi dei mutui sub prime, crisi economica internazionale e del debito degli Stati nazionali in Europa) che hanno inciso anche nelle politiche per l'abitare<sup>64</sup>. Dal rapporto 2011 del Cecodhas emergono due assi principali di analisi, integralmente ripresi nell'impostazione di questa sintesi:

---

<sup>59</sup> Nel caso delle politiche pubbliche per l'abitare, si debbono citare altri studi comparativi meno recenti, che hanno tentato una classificazione delle policy intraprese dai governi nazionali. I principali riferimenti sono: 1) la distinzione dei paesi in base al ruolo assunto del soggetto pubblico nella definizione delle politiche pubbliche per l'abitare (Hecló, Heidenheimer, Adams, 1975); 2) la classificazione dei paesi in base alla disponibilità di edilizia sociale, e quindi – in ultima istanza - in base alle dimensioni del settore identificato mediante il titolo di godimento (Balchin, 1995). Un limite evidenziato da Minelli, in riferimento a questi contributi, è la staticità delle analisi e la loro parzialità rispetto alla dimensione complessa del problema abitativo attuale (cfr. Minelli, 2004).

<sup>60</sup> AA.VV. (2007), *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, LSE London.

<sup>61</sup> Baldini-Federici, (2008) *Il social housing in Europe*, Università di Modena e Reggio Emilia, Paper n. 49.

<sup>62</sup> È stato considerato anche lo studio, meno recente, di Allen J., Barlow J., Leal T., Thomas M., Padovani L., (2004), *Housing and welfare in Southern Europe*, Oxford, Blackwell, che analizza i sistemi abitativi in Grecia, Italia, Spagna e Portogallo, affrontando gli aspetti peculiari dei regimi di welfare nell'Europa meridionale. Da questo studio emerge l'importanza delle pratiche informali e della famiglia nel soddisfare i bisogni abitativi degli individui, evidenziando le peculiarità dei modelli di welfare dei paesi del Mediterraneo.

<sup>63</sup> Ad esempio, non tutti i paesi dell'unione sono trattati allo stesso modo; da alcune analisi specifiche sono esclusi paesi come l'Italia. È questo il caso di *Financing Affordable Social housing in Europe* di Un-Habitat, dove vengono considerate alcune *best practice* e dove viene offerto un focus specifico sulle modalità di finanziamento degli interventi, in cui non si menziona il caso italiano. Analogamente, nello studio *Social Housing in Europe* della London School of Economics, l'Italia non viene considerata tra le schede di approfondimento ma viene collocata solo nel quadro generale.

<sup>64</sup> Il primo rapporto Cecodhas, del 2007, era intervenuto colmando un deficit informativo sulle politiche per l'housing sociale in Europa, fotografando la situazione dei vari paesi e utilizzando dei criteri di classificazione comuni, per favorire le comparazioni. Dal 2007 ad oggi sono molto mutate le condizioni del contesto (crisi internazionale, iniziata con i mutui sub prime nel 2008 fino all'attuale crisi dei debiti sovrani e dell'euro). Pertanto, nel suo nuovo rapporto, Cecodhas rivede le considerazioni iniziali (contesto) e fornisce una lettura più approfondita delle dinamiche in atto in Europa.

- il contesto: dimensione del settore dell'housing sociale, dotazione di alloggi, stima del disagio abitativo, stock e qualità del patrimonio edilizio "sociale";
- le politiche: descrizione "strutturale" delle politiche (articolazione delle competenze, presenza di soggetti specializzati, ecc.); descrizione di alcuni esiti di tali policy, come ad esempio la natura e l'efficienza delle politiche regolative e distributive messe in campo dai governi nazionali negli anni precedenti.

▪ *Il contesto*

In riferimento al primo punto (il contesto), gli indicatori ed i criteri utilizzati per descrivere il settore dell'housing sociale sono quattro: (i) la disponibilità e il regime di proprietà dello stock abitativo; (ii) l'incidenza dei costi per la casa sul reddito delle famiglie e, quindi, la sostenibilità economica della casa; (iii) la qualità degli alloggi e le condizioni abitative; (iv) il trend della popolazione e delle abitazioni.

- (i) *La disponibilità e il regime di proprietà dello stock abitativo.* Una caratteristica largamente condivisa nel mercato delle abitazioni nella maggior parte dei paesi europei è l'alta percentuale di abitazioni in proprietà rispetto all'affitto. Questa non è una caratteristica solo italiana, ma comune ormai a molti altri paesi<sup>65</sup>. È interessante notare anzi che l'Italia ha dei valori inferiori (anche se di poco) alla media europea<sup>66</sup> e in sostanziale parità con paesi come Belgio, Regno Unito, Lussemburgo e Finlandia (cfr. Fig. 2). Ciò che differenzia l'Italia è la ripartizione del mercato della locazione, fortemente sbilanciato verso il settore privato. Infatti, ciò che varia considerevolmente è la dimensione e la ripartizione del mercato degli affitti, particolarmente esiguo nei paesi dell'est Europa e in altri (dell'area mediterranea), come la Spagna, la Grecia e l'Italia. Il ruolo delle cooperative nel supplire alle carenze del social housing è rilevante, tuttavia non è possibile comparare le differenze tra gli Stati in funzione della dimensione e del

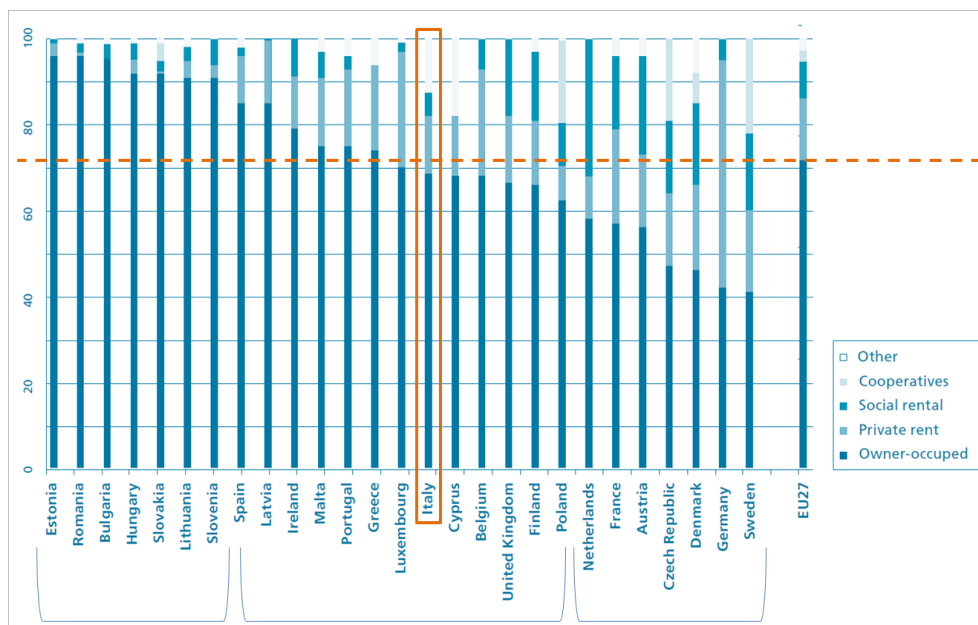
---

<sup>65</sup> Cfr. paragrafo "Housing availability and tenures" (Cecodhas, *Housing Europe review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, 2011). Dai dati raccolti per la totalità dei paesi europei, emergono tre fasce di riferimento in base alla proprietà della casa (cfr. Fig. 2). Un gruppo di paesi dove l'indice di proprietà è particolarmente alto, superiore al 90% (Estonia, Romania, Bulgaria, Ungheria, Slovacchia, Lituania, Slovenia); un secondo gruppo in cui i valori si collocano su livelli alti, ma comunque rapportabili al dato medio europeo (il gruppo centrale, tra la Spagna e la Polonia); un terzo gruppo di paesi con valori decisamente minori, inferiori al 60% (dai Paesi Bassi fino a Germania e Svezia, intorno al 40%).

<sup>66</sup> Si tratta della media di 27 paesi EU, quindi comprendente i recenti ingressi degli Stati dell'Est Europa che hanno determinato un innalzamento del valore medio europeo, per la percentuale altissima di abitazioni in proprietà (valori superiori al 90%).

ruolo del patrimonio amministrato dalle cooperative perché la definizione stessa di cooperativa è diversa e altrettanto differenti sono le modalità di classificazione dei dati<sup>67</sup>.

Fig. 2 – La proprietà delle abitazioni nei paesi europei



Fonte: Cecodhas, Housing statistics in the European Union, 2010.

[In arancione (nostro) sono stati evidenziati: la media europea (linea orizzontale tratteggiata) e la colonna dei dati riferiti all'Italia].

Malgrado le distinzioni sopra evidenziate, una tendenza comune a tutti i paesi europei - a partire dagli anni '80 - è la crescita delle case in proprietà. Questa tendenza riguarda sia i paesi dell'Europa centrale e dell'est, sia i paesi dell'area mediterranea, sia – benché con tassi di crescita e dati assoluti variabili – i paesi del nord Europa e continentali<sup>68</sup>. Se da un lato ciò riflette l'evoluzione demografica e socio economica (come ad esempio, l'invecchiamento della popolazione), dall'altro, il dato è attribuibile alle politiche seguite dai vari Stati che hanno incentivato la proprietà e l'acquisto degli alloggi (tra le misure più

<sup>67</sup> In alcuni casi le cooperative vengono considerate insieme alla categoria dei proprietari, in altri casi invece come parte del social housing; in altri casi ancora sono considerate e censite come un settore a parte.

<sup>68</sup> Un dato interessante riguarda la crescita più veloce della percentuale di case in proprietà in paesi come il Regno Unito e l'Olanda (cfr. Cecodhas, *Housing Europe review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, 2011, ove tuttavia non vengono riportati i dati assoluti).

rilevanti e generalmente diffuse si citano gli incentivi fiscali per i compratori e le politiche di dismissione degli alloggi sociali e pubblici<sup>69</sup>). Queste dinamiche hanno inciso in modo significativo, e in alcuni casi con esiti negativi, sul tasso di indebitamento delle famiglie.

L'indicatore utilizzato per descrivere la disponibilità di alloggi (e quindi, indirettamente, anche il fabbisogno potenziale) è dato dal numero di alloggi per mille abitanti. I valori sono ovunque abbastanza alti, specialmente nei paesi del sud ovest dell'Europa (Spagna e Portogallo, in particolare, con valori rispettivamente pari a 544 e 557), ma lo sono anche in altri casi, come Finlandia (531), Francia (509) e Germania (490). I valori più bassi si registrano invece nei paesi dell'Europa orientale, come Polonia (348) Romania (390) e Slovacchia (326). L'Italia ha un valore medio-alto (479)<sup>70</sup>. Tuttavia questo non è un indicatore completamente affidabile circa la reale disponibilità di alloggi, per alcuni ordini di motivi: l'indicatore non tiene conto della disponibilità di alloggi per la parte vulnerabile della popolazione e neanche delle modifiche della struttura della popolazione che incidono più del totale abitanti; infine, non rappresenta, nella sua forma aggregata a livello nazionale, il dettaglio "territoriale" e quindi l'effettiva distribuzione della carenza di alloggi, che si concentra in alcune aree precise. Molto importanti, sotto questo aspetto, sono gli squilibri territoriali che si possono notare tra regioni ed aree con forte crescita ed economicamente più attraenti (per esempio, le aree metropolitane).

- (ii) *l'incidenza dei costi per la casa sul reddito delle famiglie (sostenibilità economica della casa)*<sup>71</sup>. In media la popolazione europea dedica un quinto del proprio reddito (22,9%) alle spese per la casa. Questa percentuale sale a circa il doppio per le famiglie a rischio di povertà (40,4%); all'interno di questa ultima categorie, le persone che vivono da sole (single o anziani) sono i soggetti più esposti (cfr. Fig. 3).

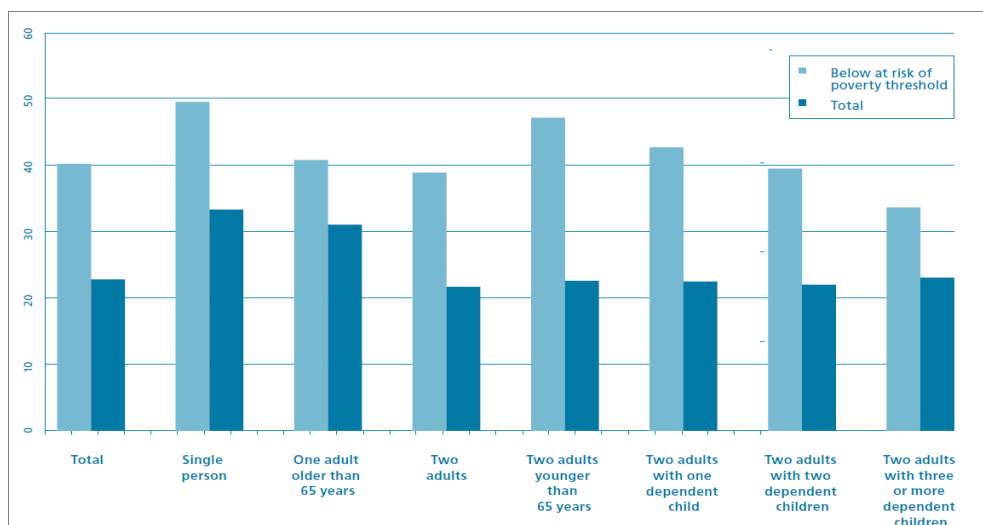
---

<sup>69</sup> Tra le prime esperienze in questo senso, si cita il *Right to buy* introdotto nel Regno Unito nel corso degli anni '80. Anche nei paesi dell'est Europa si è avuta una massiccia privatizzazione degli alloggi dello stato che ha portato alle attuali alte percentuali di case in proprietà.

<sup>70</sup> Tale valore, riportato nel rapporto Cecodhas del 2011, deve essere letto con attenzione perché si riferisce all'ultimo censimento Istat disponibile (che ad oggi è ancora quello del 2001) e non tiene conto delle importanti modificazioni intervenute nell'ultimo decennio (come ad esempio la ripresa dell'attività edilizia che ha conosciuto un nuovo impulso negli anni 2000 e l'incremento dovuto ai frazionamenti). Negli anni 2000, in Italia, la produzione residenziale (riferita soprattutto al settore privato) è tornata su livelli molto alti, paragonabili agli anni '70. Secondo le stime Cresme, le nuove abitazioni introdotte nel mercato nel 2007 sono state 337.000, a fronte di un dato pari a 193.000 nel 1999. Si tratta di edifici plurifamiliari e di alloggi di dimensioni medio piccole (cfr. Bellicini, 2009).

<sup>71</sup> Cfr. paragrafo "Housing (un)affordability?" (Cecodhas, *Housing Europe review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, 2011).

Fig. 3 – Costi della casa (%) sul reddito (totale popolazione e popolazione a rischio povertà)



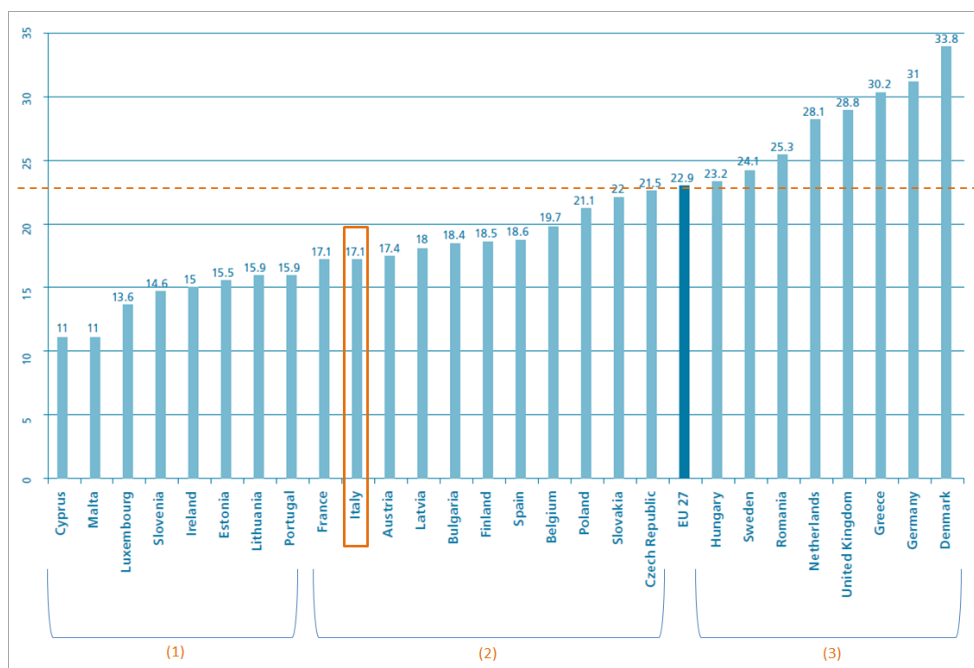
Fonte: Cecodhas, Housing statistics in the European Union, 2010.

A fronte di questi valori medi (calcolati sui 27 paesi dell'UE), la situazione è molto differenziata a livello nazionale. Considerando i valori medi del reddito e le spese medie sostenute per la casa, rispetto al valore riferito alla totalità dei paesi (EU 27), vengono distinti tre gruppi (cfr. Fig. 4):

1. i paesi con costi per la casa molto più bassi della media (che vanno da Cipro al Portogallo);
2. i paesi sostanzialmente in linea con la media o appena al di sotto di essa (che vanno dalla Repubblica Ceca alla Francia e che comprendono anche l'Italia);
3. i paesi, infine, con costi per la casa più alti della percentuale media europea (che vanno dall'Ungheria alla Danimarca e comprendono, tra gli altri, la Germania ed il Regno Unito)<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Nel rapporto Cecodhas viene illustrata una seconda elaborazione dei dati che tiene conto della percentuale di popolazione in difficoltà nel sostenere i costi dell'abitazione. Si tratta di medie più affinate, da cui emerge una situazione interna dei paesi maggiormente differenziata. Per esempio, a fronte di una sostanziale parità dei costi medi sostenuti dalle famiglie italiane rispetto a quelle francesi, la percentuale di popolazione in difficoltà (ossia con dei costi superiori al 40% del reddito) è molto maggiore in Italia (cfr. Cecodhas, *Housing Europe review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, 2011, p. 15 e ss.).

Fig. 4 – Costi della casa (%) sul reddito nei paesi europei



Fonte: Cecodhas, Housing statistics in the European Union, 2010.

[In arancione (nostro) sono stati evidenziati: la media europea (linea orizzontale tratteggiata), la colonna dei dati riferiti all'Italia ed i tre raggruppamenti di Paesi in base ai valori % dei costi per la casa sul reddito].

- (iii) *la qualità degli alloggi e le condizioni abitative*. La qualità degli alloggi e le condizioni abitative generali (affollamento, dotazione dei servizi essenziali, dimensioni, ecc.) sono un indicatore di “benessere” abitativo, in riferimento allo stock esistente. Una lettura selettiva del dato, considerando cioè anche il parametro del reddito delle famiglie (ossia distinguendo dal dato totale – per valori di reddito medio - la parte di popolazione sotto la soglia del rischio di povertà) mostra come la percentuale di popolazione che vive in condizioni di sovraffollamento ed in condizioni di disagio aumenti. L'Italia si colloca intorno ai valori medi EU (di poco superiori alla media) e in linea con paesi come la Francia. Sono invece migliori le condizioni di paesi quali il Regno Unito, la Germania e il nord Europa in generale. Analizzando la qualità dello stock abitativo, a fronte di valori medi buoni (in EU, circa l'80% degli alloggi è dotato dei servizi essenziali), la posizione

dell'Italia è migliore rispetto alla media, collocandosi su una percentuale di circa il 90% di alloggi con dotazioni minime essenziali soddisfacenti<sup>73</sup>.

- (iv) *il trend della popolazione e delle abitazioni*<sup>74</sup>. Il legame tra la popolazione e gli insediamenti è un legame ambivalente. Da un lato, l'incremento della popolazione induce un aumento della domanda di abitazioni; dall'altro, la disponibilità di abitazioni può creare essa stessa le opportunità per la crescita demografica. Il rapporto Cecodhas sottolinea le dinamiche evolutive non lineari della popolazione (andamento del numero degli abitanti) e della domanda di abitazioni, essendo questa ultima determinata più dal numero delle famiglie che dal numero totale degli abitanti. Il generale aumento del numero della famiglie in tutti i paesi europei è una delle cause dell'incremento del fabbisogno abitativo<sup>75</sup>.

- *Le politiche*

In riferimento al secondo punto (le politiche), i criteri utilizzati per descrivere, in un'ottica comparativa, le iniziative in corso nei diversi paesi sono cinque: (i) cosa si intende per "social housing" e quali sono gli elementi che distinguono le varie situazioni nazionali; i punti salienti che inquadrano le politiche nazionali, ossia: (ii) le dimensioni del settore, (iii) i promotori, (iv) le modalità di finanziamento pubblico e gli strumenti utilizzati, tra cui la leva urbanistica, (v) i beneficiari<sup>76</sup>.

- (i) *cosa si intende per social housing?* La definizione di social housing non è utilizzata ovunque con la medesima accezione. Ad esempio, in alcuni paesi il social housing è

---

<sup>73</sup> Si fa riferimento alla percentuale di alloggi dotati di acqua corrente e bagno. In questo ambito, si segnala l'arretratezza dei paesi dell'Est Europa che registrano una quota di alloggi priva di servizi essenziali fino al 50% del totale.

<sup>74</sup> Cfr. paragrafo "Population trends and housing" (Cecodhas, *Housing Europe review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, 2011, p. 17 e ss.).

<sup>75</sup> Il numero delle famiglie (totale EU) è passato da circa 193 milioni nel 2005 a circa 202,8 milioni nel 2009; la composizione media delle famiglie, mostra una prevalenza di single adulti e coppie senza figli, categorie che sono cresciute più rapidamente delle altre nel periodo considerato. Si tratta delle categorie di famiglie più vulnerabili, perché comprendono sia le giovani coppie sia la componente anziana della popolazione, quindi le fasce più esposte all'instabilità economica. Queste categorie, inoltre, necessitano di soluzioni abitative specifiche, adeguate alle esigenze in termini di accessibilità e dotazione di servizi, in particolare per quanto riguarda la popolazione anziana, che si pensa avrà un impatto notevole nel determinare le prossime esigenze dell'housing (Cecodhas, *Housing Europe review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, 2011, p. 17 ss.).

<sup>76</sup> Secondo Baldini-Federici (2008), i principali fattori di differenza dipendono da tre variabili: 1) l'approccio, in termini di politiche pubbliche per la casa [i possibili approcci sono due (Adams, 1990): universale, ossia rivolto a tutti i cittadini; oppure mirato al disagio abitativo (modello generalistico/residuale)]; 2) la consistenza del patrimonio abitativo sociale; 3) le modalità e gli strumenti di finanziamento delle politiche pubbliche per la casa, sia sul lato dell'offerta di alloggi, sia sul lato della domanda. A proposito di tali criteri di analisi delle politiche in ottica comparativa, vedi anche Ghekiere Laurent, 2007, *Le développement du logement social dans l'UE*, Dexia Editions, La defense, Paris.

considerato come una parte dell'edilizia pubblica, in altri casi invece non è affatto definito o identificato come un ambito specifico<sup>77</sup> e quindi include una gamma ampia di politiche pubbliche per la casa. A tal riguardo, basti ricordare che anche l'Italia è giunta ad una definizione dell'alloggio sociale soltanto nel 2008, con il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti datato 22 aprile, e che tale definizione coincide solo in parte con le forme tradizionali dell'edilizia pubblica e sociale (edilizia sovvenzionata, edilizia agevolata/convenzionata<sup>78</sup>).

Come accennato, al di là delle specifiche definizioni, gli elementi di differenziazione sono quattro: il regime di proprietà degli assegnatari, i promotori, gli strumenti finanziari, i soggetti beneficiari. Essi verranno analizzati nel dettaglio nei punti successivi di questo paragrafo. Tuttavia, appare opportuno anticiparne alcuni aspetti generali, cominciando dal primo (il regime di proprietà). Anche se il social housing è generalmente associato alla locazione, in alcuni paesi è consentita e incentivata la proprietà (ad esempio, in alcuni paesi dell'area mediterranea, come Grecia, Spagna e Cipro<sup>79</sup>), oppure sono ammesse formule intermedie di possesso/utilizzazione (come in Inghilterra e in Irlanda<sup>80</sup>). In Italia, la definizione di alloggio sociale<sup>81</sup> attribuisce una preferenza alla locazione, preferenza che tuttavia non ha riscontri nella effettiva consistenza che il settore della locazione a canone moderato occupa rispetto alla generalità delle abitazioni (sia totale, sia in affitto). Infatti, gli alloggi "sociali" in affitto in Italia rappresentano una quota pari a circa il 5,3% dello stock di abitazioni<sup>82</sup> (a tale riguardo, vedi anche il punto successivo, "le dimensioni del

---

<sup>77</sup> Per una disamina completa delle varie modalità con cui il social housing è stato definito nei vari stati membri, si rimanda alle schede che il rapporto Cecodhas ha compilato per ciascun paese e alla sintesi di tali risultati. Nelle schede finali, relative ai profili dei singoli paesi, sono schematicamente riportate delle informazioni di base e dati riguardanti tutti gli stati membri; particolare attenzione è stata riservata alla situazione dei paesi dell'est Europa, in cui la fine del vecchio regime ha segnato una svolta repentina nell'organizzazione di tutti i settori del paese, compreso quello della gestione delle abitazioni e dell'housing sociale (cfr. Cecodhas, *Housing Europe review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, 2011, capitoli II - in particolare vedi la sintesi riportata nel paragrafo 2.1, "Social Housing in the European Union" - e III - Country profiles).

<sup>78</sup> Vedi anche il paragrafo 1.2.1.

<sup>79</sup> In tali paesi il "social housing" è concepito quasi esclusivamente come alloggi a basso costo destinati alla vendita.

<sup>80</sup> In Inghilterra, le famiglie acquistano una quota del valore dell'abitazione da una *housing association* e in seguito pagano un affitto scontato sulla porzione di valore dell'abitazione in capo a tale associazione; analogamente avviene in Irlanda, dove il ruolo della *housing association* è svolto dalla cosiddetta *Local Authority*.

<sup>81</sup> Cfr. Dm 22 aprile 2008, in cui contenuto sarà illustrato nel successivo paragrafo 1.4.1.

<sup>82</sup> Il dato si riferisce a quanto riportato nel rapporto Cecodhas, dal quale si può desumere la "debolezza" del nostro sistema rispetto ad altri contesti assimilabili per dimensioni e condizioni socio-economiche (vedi a tale proposito i punti successivi di questo paragrafo). I dati tuttavia scontano le disomogeneità di partenza sia nella classificazione, sia nella disponibilità annuale. Per quanto riguarda l'Italia, il dato differisce da quanto emerge dal rapporto SHSGI (cfr. M. Huber, M. Maucher, B. Sak, *Study on Social and*



settore”). Per quanto riguarda il secondo aspetto (i promotori), si tratta di situazioni eterogenee, dove al soggetto pubblico si sono progressivamente affiancate figure provenienti dal mondo no profit ma anche dalle cooperative, che operano in modo specializzato nel settore dei servizi sociali. Una tendenza comune a tutti i paesi è il progressivo coinvolgimento di operatori privati, anche se con ruoli e livelli di autonomia variabili. Analogamente i beneficiari (terzo aspetto) sono individuati, nei vari paesi, secondo criteri diversificati. A questo proposito, si rimanda alla distinzione - già menzionata e comunemente accolta in letteratura - tra sistemi “universalistici” e “orientati”, ossia rispettivamente ai modelli di intervento statale molto inclusivi, che tendono a coinvolgere l’intera popolazione, ed i modelli selettivi, dove hanno accesso ai servizi pubblici riguardanti la casa soltanto determinate fasce di popolazione, individuate sulla base di criteri più o meno stringenti (fasce di reddito, specifiche condizioni di disagio temporaneo o permanente)<sup>83</sup>. Infine, considerando il quarto aspetto (strumenti finanziari), i mezzi adottati dagli Stati europei si possono suddividere in due grandi categorie: sostegno alla domanda di abitazioni e sostegno all’offerta. Le formule usate localmente sono variabili, in funzione delle condizioni del mercato del credito, della disponibilità di risorse pubbliche e anche (elemento, quest’ultimo, non trascurabile) delle pratiche consolidate.

- (ii) *le dimensioni del settore*. Con dimensione del settore si intende la quantificazione della disponibilità complessiva di alloggi sociali. L’indicatore sintetico più rappresentativo è la percentuale di alloggi sociali in locazione sul totale dello stock abitativo<sup>84</sup>. Nel contesto europeo, l’Italia con il 5,3% è sostanzialmente in linea con Paesi come il Belgio (7%), la Germania (4,6%) e la Spagna (2%), ma ha dei valori decisamente più bassi di Paesi come ad esempio la Francia (17%), il Regno Unito e la Svezia (entrambi al 18%), la Danimarca (19%) ed i Paesi Bassi (32%), ove si registra la quota in assoluto maggiore di alloggi sociali (in affitto) sul totale alloggi. Complessivamente il settore del social housing italiano appare di dimensioni contenute, e appare ancor più contenuto il mercato delle locazioni, come dimostra il rapporto tra numero di alloggi sociali per mille abitanti (cfr. Tab. 5). Questo

---

Health Services of General Interest in the European Union, Final Synthesis Report, 2008) - citato peraltro anche in alcune parti del rapporto Cecodhas - che colloca la quota di alloggi sociali in affitto al 4% dello stock totale di abitazioni.

<sup>83</sup> Ghekiere, 2007, op. cit.

<sup>84</sup> Come evidenziato anche nella nota precedente, questo dato sconta diverse difficoltà di reperimento delle informazioni di base e anche di classificazione degli alloggi. Ad esempio, in alcuni contesti nazionali sono generalmente considerati come alloggi sociali anche quelli con un regime di proprietà “misto”, tra locatore e società gestrice, sul modello anglosassone. La Grecia rappresenta un caso estremo, poiché il “social housing” è tradizionalmente concepito come sola vendita di alloggi a basso costo.

dato suggerisce una maggior distanza tra domanda e offerta di alloggi sociali, e quindi un maggior fabbisogno.

Tuttavia, la progressiva divaricazione della forbice tra domanda di alloggi sociali e offerta non è una caratteristica soltanto italiana; infatti, come dimostrano altri recenti studi di livello europeo riguardanti il rapporto tra numero di richiedenti (quindi, popolazione in condizioni di disagio abitativo) e disponibilità di alloggi, negli ultimi dieci anni le domande sono considerevolmente aumentate, proprio mentre lo stock abitativo “sociale” si riduceva<sup>85</sup>. In Inghilterra, ad esempio, le liste di attesa sono cresciute del 57% dal 2001 al 2006 (dati *National Housing Federation*), per oltre un milione e mezzo di famiglie; un trend analogo si è registrato in Svezia e in Irlanda, dove - in particolare - l’incremento di domande per alloggi sociali nell’area di Dublino è stato del 60%. Questa tendenza è inoltre esacerbata dall’attuale contesto socio-economico che tende ad aggravare le condizioni di vulnerabilità delle famiglie. Fanno eccezione alcuni paesi europei, in particolare l’Austria, il Belgio, la Danimarca e la Finlandia, dove lo stock di alloggi sociali è rimasto sostanzialmente costante<sup>86</sup>; infine, in Paesi come Francia e Inghilterra si è scelto di provvedere a incrementare la dotazione di alloggi pubblici attraverso la predisposizione di nuovi programmi che hanno svolto anche il ruolo di “ammortizzatori sociali”<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Andrews D., Caldera Sanchez A., Johansson A., (2011), *Housing Markets and structural Policies in OECD Countries*. OECD Economics Department Working Papers, n. 836, OECD Publishing.

<sup>86</sup> Dol K., Haffner M., (2010), *Housing Statistics in the European Union 2010*, OBT Research Institute for the Built Environment, Delft University.

<sup>87</sup> Il rapporto Cecodhas cita sia il caso francese, sia il caso inglese. In quest’ultimo esempio, in particolare, il dato è molto significativo, perché sono stati reperiti oltre 131.000 nuovi alloggi sociali da nuovi interventi (cfr. Cecodhas, *Housing Europe review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, 2011). Il caso italiano non appare altrettanto virtuoso. Secondo dati meno recenti (Eurostat, 2004) per l’housing sociale si spendevano 369 euro per abitante in Inghilterra, 203 in Italia, 30 in Spagna e, ultima in Europa, 5 euro in Italia (dati citati da Bellicini, 2009, p. 15).

Tab. 5 – Le dimensioni del settore delle abitazioni sociali in Europa

Stato membro	% alloggi sociali in affitto sul totale dello stock abitativo	% alloggi sociali in affitto sul totale delle abitazioni in affitto	numero di alloggi sociali in affitto per 1.000 abitanti	% di alloggi sociali sul totale dei nuovi interventi
Paesi Bassi	32,0	75,0	138,0	19,0
Austria	23	56	100	27,5
Danimarca	19,0	51,0	95,0	22,0
Svezia	18,0	48,0	84,0	13,0
Regno Unito	18,0	54,0	80,0	-
Repubblica Ceca	17,0	-	-	-
Francia	17,0	44,0	86,5	12,0
Finlandia	16,0	53,0	85,0	13,0
Polonia	10,0	64,0	34,9	5,0
Irlanda	8,7	41,0	-	7,0
Belgio	7	24	32	6
Malta	6,0	-	-	-
Slovenia	6,0	-	-	-
<b>Italia</b>	<b>5,3</b>	<b>28,0</b>	<b>29,0</b>	<b>-</b>
Germania	4,6	7,8	22,6	15,0
Ungheria	3,7	53,0	15,9	-
Portogallo	3,3	16,0	-	-
Bulgaria	3,1	-	-	-
Lituania	3,0	43,0	11,7	-
Slovacchia	2,6	87,0	8,5	12,0
Romania	2,3	-	8,9	4,0
Lussemburgo	2,0	7,0	7,8	-
Spagna	2,0	15,0	10,9	16,0
Estonia	1,0	25,0	5,0	-
Lettonia	0,4	2,5	-	1,0
Cipro	0,0	-	-	-
Grecia	0,0	0,0	0,0	1,0

Fonte: elaborato in proprio su dati rapporto Cecodhas (2010).

- (iii) *i promotori*. Il social housing nasce in tutta Europa per iniziativa del settore privato<sup>88</sup>, come risposta ai problemi legati alle urbanizzazioni dei primi decenni dell'industrializzazione. Molto più avanti, in particolare dopo la seconda guerra mondiale, alcuni stati nazionali sono intervenuti direttamente per far fronte alla domanda

<sup>88</sup> Società/istituti di beneficenza, associazioni caritatevoli, oppure alcune compagnie private che costruivano alloggi per i propri lavoratori.

alloggiativa di vasti strati della popolazione<sup>89</sup>. Questa tendenza si è invertita in modo significativo negli anni '90, contraddistinta quasi ovunque da un progressivo decentramento di responsabilità dai livelli centrali di governo a quelli regionali e locali. Questo spostamento dei centri di "regia" ha coinciso con una parallela contrazione dell'impegno pubblico nel settore, favorendo il ritorno ad un coinvolgimento dei soggetti privati. Il contesto in cui l'operatore privato si muove è comunque caratterizzato da un ruolo determinante degli attori pubblici che continuano ad aver parte ai finanziamenti (anche se con formule diverse dalla sovvenzione diretta e totale) e alla definizione degli indirizzi generali del settore<sup>90</sup>. Pertanto, oggi si assiste a diverse combinazioni di attori coinvolti, in cui i soggetti pubblici (generalmente le municipalità, anche se talvolta ricorrendo a specifici enti) spesso coesistono con un settore privato crescente, no profit oppure a "profitto limitato"<sup>91</sup>. La tendenza comune è quella che vede l'operatore pubblico impegnato nella gestione del patrimonio esistente e il privato nella realizzazione e gestione dei nuovi interventi<sup>92</sup>. Per una disamina esaustiva dei tipi di attori e di promotori coinvolti nelle iniziative di social housing, si rimanda alla tabella successiva (cfr. Tab. 6).

- (iv) *le modalità di finanziamento pubblico e gli strumenti utilizzati (tra cui la leva urbanistica)*. I maggiori oneri per le iniziative di social housing sono tradizionalmente legati al costo delle aree e, oggi in modo particolare, a quelli del credito. Secondo alcuni autori, il ruolo dell'attuale crisi economica e finanziaria è centrale anche nel ridisegnare il rapporto tra gli operatori. In particolare, la necessità di attingere a forme di finanziamento alternative a quello pubblico, costringe i promotori (anche pubblici) a rivolgersi direttamente al mercato dei prestiti. In tale contesto è fondamentale che vi siano delle mediazioni, tra gli operatori "sociali" che si occupano degli alloggi a canone moderato e il

---

<sup>89</sup> La ricostruzione sintetica della storia del social housing in Europa è stata tratteggiata nel primo rapporto Cecodhas del 2007. In quella sede venivano evidenziate delle linee comuni di sviluppo, partendo dall'esperienza di alcuni stati, come ad esempio l'Inghilterra e la Francia, in cui il tema dell'alloggio sociale ha avuto una grande rilevanza anche in relazione alle dinamiche socio-politiche ed economiche coeve. Le linee di sviluppo qui richiamate sono ovviamente molto generali e non si attagliano con il medesimo grado di aderenza ai vari casi nazionali. Tuttavia, le tendenze generali, specialmente quelle riferite alle dinamiche di avvicendamento dei soggetti pubblici e privati, sono senz'altro degli importanti elementi di riferimento per interpretare la fase attuale. La recente evoluzione del settore, a partire dagli anni '90, si spiega infatti con la crisi generale del welfare state in Europa, che ha coinvolto anche le politiche abitative pubbliche per la casa. Una ricostruzione molto dettagliata delle vicende di alcuni paesi (tra cui Inghilterra e Francia) si trova in Minelli, 2004, op. cit..

<sup>90</sup> Czischke D., Taffin C., "Les politiques europeennes de financement du logement social", in Houard N. (2011), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses Etats*, La documentation française, Paris.

<sup>91</sup> Questo è il caso dell'Inghilterra, dove le "housing associations" sono divenute gli attori principali, gestendo il 54% degli alloggi sociali (cfr. Cecodhas, *Housing Europe review. The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels, 2011, p. 25).

<sup>92</sup> Molignoli E., "L'abitare sociale in Europa", in *Focus Quotidiano Immobiliare*, n.6, 2012.

mercato, per consentire da un lato la sostenibilità delle operazioni, dall'altro una forma di "regia" pubblica, a tutela delle politiche abitative sociali<sup>93</sup>. In ogni caso, le iniziative di social housing debbono necessariamente attingere a forme miste di finanziamento, stante l'impossibilità di provvedere attraverso il canale della sola sovvenzione pubblica, quindi: prestiti bancari tradizionali, sovvenzioni o prestiti pubblici, utilizzo di fondi propri delle associazioni/enti che si occupano di social housing<sup>94</sup> e - in alcuni casi - anche il contributo diretto degli inquilini. Inoltre, si è modificata anche la "forma" del sostegno pubblico, che rimane un canale indispensabile di supporto per le iniziative di social housing. Le modalità sono varie e combinate tra di loro<sup>95</sup>: sovvenzioni sui prestiti, accompagnate da forme di garanzia sui prestiti o sugli affitti, esenzioni fiscali, reperimento di aree a basso costo.

---

<sup>93</sup> Cfr. Ghekiere L. (2009), "L'Institutional mechanisms and social housing finance: a European comparative perspective", in *Financing social housing after the economic crisis*, Cecodhas Seminar Brussels, 10.9.2009.

<sup>94</sup> In alcuni casi, come ad esempio in Olanda, Francia e Danimarca, dove vi sono organizzazioni "mature", sono le stesse che investono con fondi propri in nuovi interventi o nella riqualificazione degli interventi esistenti. In altri casi, come ad esempio in Italia, la vendita del patrimonio di alloggi pubblici esistente è uno dei canali previsti dalle politiche per il reperimento di fondi da destinare allo sviluppo di nuove iniziative, anche se rimane un fenomeno marginale. In Inghilterra invece, fin dagli anni '80 vige il cosiddetto "right to buy", recentemente riformato nel 2010 [cfr. Whitehead C. (2008), "Financing social housing in Europe", in *Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*, Cecodhas Housing Europe Observatory, Brussels].

<sup>95</sup> A rigore, non si tratta di forme di finanziamento vero e proprio, ma di "sostegno", che può quindi avvalersi di mezzi e modalità differenziate tra di loro. A questo proposito, vale la pena ricordare che anche la legge che in Italia ha istituito il piano nazionale di edilizia abitativa (L. 133/2008) parla di diverse forme di sostegno pubblico, tra cui appunto la cessione di aree, l'apporto di immobili, ecc.

Tab. 6 – I promotori degli interventi di social housing

COUNTRY	TYPE OF PROVIDER(S)					
	CENTRAL GOVERNMENT	LOCAL AUTHORITY	INDEPENDENT PUBLIC BODY/ PUBLICLY OWNED COMPANY	CO-OPERATIVE	OTHER PRIVATE NON-PROFIT	PRIVATE FOR-PROFIT
Austria		X	X	X	X	X
Belgium		X	X		X	
Bulgaria		X				
Cyprus	X					
Czech Republic		X		X*	X*	X*
Denmark		X		X	X	
Estonia		X				
Finland			X		X	
France			X	X	X	
Germany						X**
Greece			X			
Hungary		X				
Ireland		X		X	X	
Italy		X	X	X	X	X
Malta	X				X	
Lithuania		X				
Latvia		X				
Luxemburg		X	X			
Netherlands					X	
Poland		X		X***	X	
Portugal		X	X	X	X	
Romania		X				
Slovenia		X			X	
Slovakia		X				
Spain		X	X	X		X
Sweden****						
United Kingdom		X	X	X	X	X*

\* = can apply for funding to provide social housing within certain funding schemes  
\*\* = they also include municipal companies, which are considered as part of the private sector depending on the definition used  
\*\*\* = there is officially no 'social housing' in Sweden, despite the existence of a municipal publicly owned sector, cooperative housing in the form of tenant ownership, and a system of negotiated rent setting for the whole rental sector  
\*\*\*\* =

Fonte: Cecodhas, 2011.

Si ricorre anche ad interventi di tipo misto, per consentire ai soggetti promotori privati di differenziare il “portafoglio” dell’investimento e quindi ridurre il rischio, sviluppando – accanto e all’interno dei medesimi compendi immobiliari di edilizia abitativa sociale - anche alloggi da collocare sul libero mercato. Anche i livelli istituzionali coinvolti possono prevedere combinazioni in cui la scala locale ed i governi centrali si accordano per garantire il sostegno pubblico alle politiche abitative e alle iniziative di social housing. All’interno di questo contesto, molto complesso, assume quindi rilievo l’applicazione – ormai diffusa e consolidata in molti modelli operativi nazionali – della leva urbanistica.

Infatti, è ormai una prassi quella di voler riservare ad housing sociale una quota delle superfici dei nuovi insediamenti residenziali (inclusionary housing).

- (v) *i beneficiari*. I criteri utilizzati per definire il plateau di riferimento per le politiche abitative sono anch'essi variabili. In generale, il criterio più comune utilizzato è quello basato sui massimali di reddito (criteri di questo tipo, anche se con modalità differenti, si applicano in Francia, Germania, Austria e Italia). Nei casi citati, compreso quello italiano, i parametri di reddito sono integrati con altri criteri di selezione, basati sul bisogno effettivo (ad esempio, soggetti senza alloggio o in condizioni abitative di forte disagio, come la coabitazione o l'assenza dei servizi essenziali) oppure sull'appartenenza a soggetti molto ben definiti (famiglie numerose, disabili, anziani, ecc.). Accanto a queste situazioni, ve ne sono altre in cui le liste per l'assegnazione degli alloggi sociali appaiono più flessibili e sostanzialmente aperte, anche in presenza di criteri preferenziali di attribuzione (per esempio, genitori single, nuclei a basso reddito, anziani, disoccupati, ecc.): è questo il caso dei paesi del nord Europa, come la Danimarca e la Svezia<sup>96</sup>. Nonostante queste differenze, si deve segnalare una generale tendenza alla contrazione del sistema pubblico di alloggi che, a sua volta, ha determinato un progressivo orientamento verso i criteri selettivi di assegnazione e la modifica dei parametri di riferimento per facilitare un più rapido accesso anche alla popolazione svantaggiata<sup>97</sup>.

Generalmente l'assegnazione avviene su scala locale, attraverso un impegno diretto delle municipalità o, in alcuni casi (come l'Italia), delle Regioni, che fissano alcuni parametri e standard. Le liste di assegnazione seguono, generalmente, delle linee di priorità; possono essere basate su criteri di "maggior bisogno" oppure su altri fattori, legati alla programmazione e alle politiche locali (ad esempio, alloggi per studenti o per giovani, in modo da rivitalizzare e rendere competitive alcune regioni o aree urbane).

### 1.2.3 In sintesi

Tenendo conto di quanto sin qui illustrato, si possono definire alcuni elementi di sintesi, in merito agli aspetti comuni (tendenze in atto nella maggior parte degli Stati europei, tra cui l'Italia), e alle specificità del nostro Paese.

---

<sup>96</sup> Questa è una conseguenza del principio di evitare la segregazione sociale ampliando il più possibile il plateau di riferimento delle politiche abitative pubbliche (cfr. Rapporto Cecodhas 2011, p. 33).

<sup>97</sup> Si cita espressamente il caso francese, in cui la soglia di reddito per accedere ai servizi abitativi sociali è stata abbassata del 10% (2009); in altri casi, come ad esempio in Inghilterra (in particolare in Scozia) e in Spagna, le politiche pubbliche si stanno orientando verso criteri di assegnazione sempre più vicini alla popolazione in condizioni di forte bisogno.

Gli aspetti comuni sono i seguenti:

- Le politiche pubbliche per l'abitare si basano su meccanismi correttivi o alternativi al mercato, per garantire l'accessibilità al bene casa, assumendo – nella maggioranza dei casi - il carattere dei programmi selettivi. Si tratta cioè di iniziative pubbliche rivolte ad una specifica platea di beneficiari, cui si offre una specifica prestazione e si richiede la cosiddetta prova dei mezzi (Baldini-Federici, 2008; Ghekiere 2007; Cecodhas, 2010);
- Lo stretto legame con le politiche pubbliche di livello locale. Negli ultimi anni, nella maggior parte dei paesi europei, si è assistito ad un progressivo decentramento/attribuzione delle competenze dagli Stati centrali alle Amministrazioni locali e regionali, che hanno acquisito un ruolo sempre maggiore non solo nell'implementazione e nella gestione operativa delle iniziative ma anche nella loro definizione in termini di politiche e di strategie<sup>98</sup>. Questo processo, come si è visto, ha interessato anche l'Italia, che a partire dagli anni '90 ha iniziato un progressivo disimpegno del governo centrale e una devoluzione di poteri a favore delle Regioni<sup>99</sup>;
- Dopo una fase di riduzione dell'impegno pubblico nel settore dell'edilizia sociale, gli stati europei si stanno nuovamente misurando con questo tema, spinti dall'emergenza che è ancora più acuita dalla condizione di crisi socio-economica. Molti governi nazionali, dopo una fase di parziale dismissione<sup>100</sup> del proprio patrimonio, stanno varando nuovi programmi per sostenere le politiche abitative e le iniziative per la casa;
- La tendenza recente è anche quella di indirizzare le risorse private verso il social housing, a fronte di una generale contrazione del welfare (Baldini-Federici, 2008; Cecodhas, 2010)<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Cfr. Baldini-Federici, (2008) *Il social housing in Europe*, Università di Modena e Reggio Emilia, CAPP Paper n. 49, p. 11 e ss..

<sup>99</sup> Si prescinde, in questa sede, da ogni valutazione circa i diversi esiti di questo processo. In Italia, ad esempio, il progressivo decentramento delle competenze non ha ricevuto una adeguata copertura finanziaria, svuotando di fatto le potenzialità operative degli enti locali. Infatti, nel 1998 la competenza in materia di edilizia sociale è passata interamente in mano alle regioni, ma da quel momento in poi è mancato il supporto del fondo Gescal ed il finanziamento dell'edilizia pubblica è stato interamente rimesso alla presenza o meno di un apposito capitolo di spesa all'interno della Legge Finanziaria.

<sup>100</sup> La dismissione del patrimonio immobiliare abitativo pubblico, che ha interessato come si è visto molti paesi europei, ha determinato una contrazione dell'offerta pubblica di abitazioni. Tale contrazione ha aggravato le condizioni delle fasce di disagio più estremo e allo stesso tempo ha ridotto la competitività delle città (offerta di abitazioni insufficiente a sostenere la mobilità territoriale della popolazione).

<sup>101</sup> In Italia, si debbono segnalare alcune disposizioni che indirizzano le risorse private verso il finanziamento di iniziative di interesse sociale: le fondazioni di origine bancaria, ad esempio, possono usare il patrimonio (quindi non solo il reddito) per finalità di tipo sociale; Cassa Depositi e Prestiti Spa può utilizzare il risparmio postale anche per progetti promossi da soggetti privati; infine, il Governo definisce nell'ambito del piano nazionale di edilizia abitativa (L. 133/2008), il Sistema Integrato di Fondi (SIF), che è una delle sei linee di intervento previste, con l'utilizzo di fondi privati e il coinvolgimento di soggetti non pubblici. Di tali iniziative si dirà in seguito, in particolare nel capitolo 3.



- Il riconoscimento della necessità di incrementare il livello di dotazione dei servizi e della qualità degli insediamenti, mediante un progressivo stretto coinvolgimento dei residenti nella gestione dei servizi e delle attività di quartiere. Tale elemento appare decisivo per il funzionamento delle iniziative e per l'innalzamento del loro livello qualitativo<sup>102</sup>. Anche agli elementi progettuali e gestionali è riconosciuto un ruolo centrale. La progettazione degli spazi aperti e degli spazi pubblici, la definizione dei percorsi e del sistema delle relazioni, la gestione e la progettazione degli spazi aperti esterni, sono requisiti fondamentali per il successo duraturo delle iniziative e per l'integrazione tra residenza e servizi. Tali aspetti sono diventati centrali nelle strategie per lo sviluppo dei nuovi interventi di social housing a livello comunitario (Cecodhas, 2011);
- La sinergia sempre più stretta tra le politiche abitative ed i temi della sostenibilità ambientale e territoriale (rendimento energetico, accessibilità ai servizi e alla rete infrastrutturale, sostenibilità degli insediamenti urbani).

Venendo ora alle specificità del caso italiano, si possono elencare i seguenti aspetti:

- Il limitato impegno finanziario pubblico nell'edilizia residenziale. Tale circostanza è aggravata dalla insufficiente, storicamente consolidata, offerta di alloggi in affitto nel mercato immobiliare italiano<sup>103</sup>, nonché dalle caratteristiche di inefficienza di tale mercato (per lo più polverizzato, in mano a singoli proprietari privati) e all'assenza di attori istituzionali o privati specializzati nel mercato degli alloggi a canone moderato<sup>104</sup>. Gli enti di previdenza, che hanno avuto un ruolo molto importante in Italia nell'incrementare offerta di alloggi in affitto assimilabili a quelli "sociali", per livello dei canoni e dei servizi offerti, hanno prima agito secondo logiche corporative non sempre collimanti con le esigenze pubbliche e ora si comportano come i privati, sostanzialmente seguendo la logica di mercato.
- La tradizionale prevalenza di politiche pubbliche basate sullo strumento della regolazione, ossia sul ricorso a disposizioni normative per regolamentare, dall'esterno, il mercato degli

---

<sup>102</sup> Pittini A., (2011), *The place of inhabitants. Residents' participation in creating sustainable housing and neighborhoods*. "Exchange" Special edition May 2011. Cecodhas Housing Europe.

<sup>103</sup> Guardando alla rapporto tra le abitazioni del comparto sociale ed il totale delle famiglie: in Italia il rapporto è 5 abitazioni su 100 famiglie; la media europea è di 16 abitazioni su 100 famiglie.

<sup>104</sup> L'intervento pubblico è a quasi esclusivo beneficio delle famiglie più disagiate (nessun sostegno per giovani coppie, anziani, famiglie con redditi medi); non esiste nessuna forma efficace di mobilità degli inquilini assegnatari; mediamente con gli utili degli affitti (che hanno anche dei tassi molto elevati di insolvenza) non si riescono a coprire le spese ordinarie, tra cui le necessarie opere di manutenzione (cfr. Nomisma, 2010).

affitti (come ad esempio la legge “equo canone”<sup>105</sup>), l’accesso al credito<sup>106</sup>, la leva fiscale. Rientrano tra gli strumenti di tipo regolativo anche le politiche urbanistiche (sia quelle tradizionali, sia le più recenti basate sulla perequazione e sugli altri istituti ad essa legati).

- Il carattere emergenziale delle politiche per la casa, rivolte per lo più al soddisfacimento di una domanda di prima accoglienza nelle circostanze e nei luoghi in cui essa si manifestava con più gravità. L’assenza di una più organica politica della casa, capace di cogliere i segnali non solo del disagio più acuto ma anche di soddisfare nel tempo una domanda di abitazioni che si faceva sempre più complessa, articolata e vasta, ha determinato nell’ultimo decennio il progressivo aggravarsi di condizioni di disagio latente, che sono sfociate nell’attuale esplosione della “nuova questione abitativa”.

A conclusione di questo paragrafo, si riporta un grafico (cfr. Fig. 5) che fotografa il disagio abitativo in Europa (stima cecodhas, 2009), basato sulla considerazione della percentuale di popolazione che si trova in condizioni di “severe housing deprivation” (ossia, senza casa o in condizioni di gravi carenze e povertà della condizione abitativa). A fronte di un valore medio europeo di circa il 6% (percentuale di popolazione in condizioni di housing deprivation nel 2009<sup>107</sup>), il dato italiano è l’unico tra quelli dell’Europa occidentale a collocarsi sopra la media (con 7,3%). La Francia, presenta un tasso del 3%, la Germania del 2,1%, la Spagna dell’1,1% e il Regno Unito del 2,9%.

Il dato risulta interessante anche perché l’Unione Europea si sta muovendo nella direzione di considerare la mancanza di alloggio o la forte deprivazione nelle condizioni abitative

---

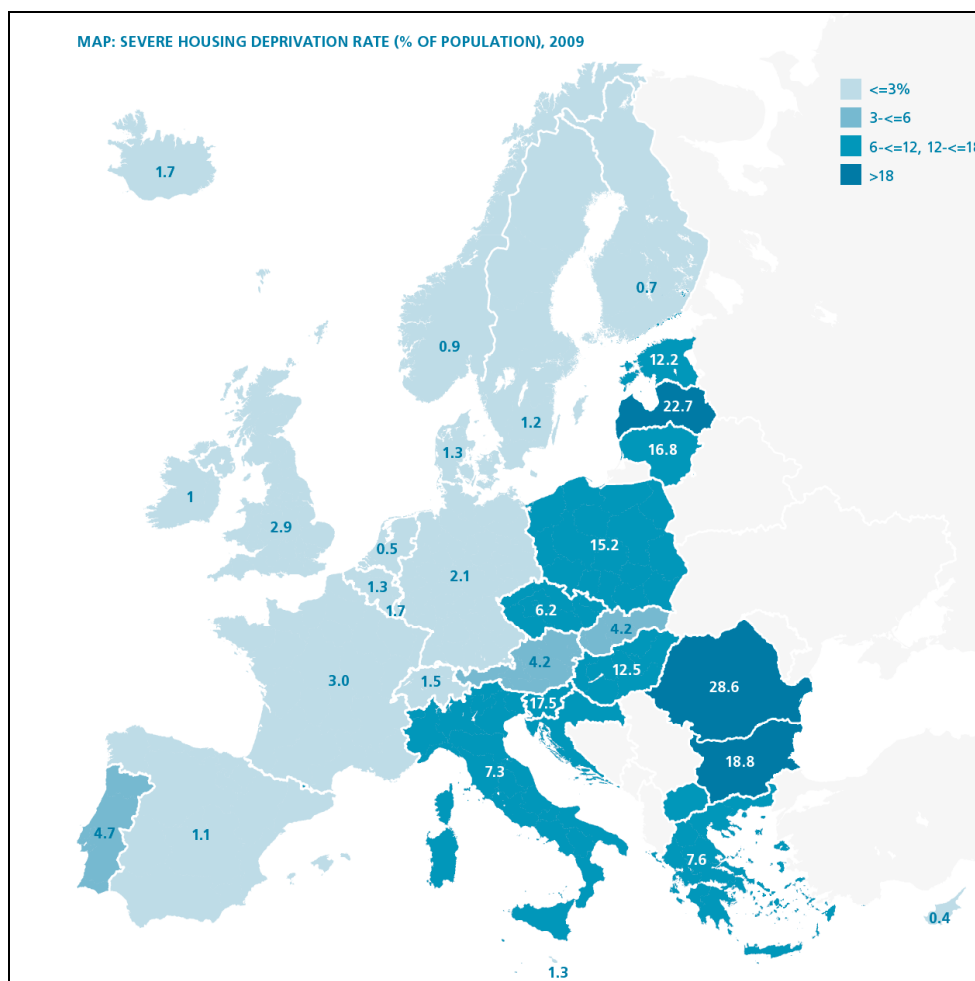
<sup>105</sup> Sul fallimento della legge “equo canone”, la Minelli osserva: “Il mercato [...] si adegua agli interventi spesso in modo da renderli inefficaci e controproducenti a fronte degli obiettivi perseguiti. Per gli effetti che la misura ha avuto in ogni contesto nazionale in cui è stata applicata, valga il solo esempio della regolazione dei contratti e dei canoni di affitto: in ogni epoca e paese questa regolazione ha provocato una repentina caduta degli investimenti in abitazioni da affittare, il ritiro – non appena possibile – degli alloggi esistenti dal mercato delle locazioni e l’aumento (così incentivato, se non addirittura obbligato) della domanda di case in proprietà per le famiglie in qualche modo in grado di affrontare la spesa”. [cfr. Minelli (2004), p.45]. Sul fallimento dell’esperienza dell’equo canone (oggi non più vigente), vedi anche altri autori, tra cui Miniaci (1996).

<sup>106</sup> Uno dei settori in cui è stato più frequente l’intervento pubblico indiretto, è quello del credito (incremento della disponibilità di capitale finanziario, sia pubblico sia privato), facilitando l’accesso ai finanziamenti per i proprietari che intendono acquistare la prima casa e per le imprese, le società immobiliari o le cooperative che intendono costruire alloggi [Cfr. Minelli (2004), Baldini-Federici (2008), Poggio (2009)].

<sup>107</sup> I dati si riferiscono agli indicatori pubblicati da EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Condition), che si occupa di monitorare le condizioni di vita, la distribuzione del reddito, povertà ed inclusione sociale in Europa. Per “severe housing deprivation”, nell’ambito dei nuovi indicatori EU-SILC, sono considerate le seguenti condizioni: popolazione che vive in appartamenti sovraffollati e che subisce almeno una delle seguenti condizioni: copertura non funzionante, senza vasca o doccia, acqua corrente o servizi sanitari interni, appartamento non illuminato a sufficienza.

come uno dei maggiori problemi di esclusione sociale nell'area comunitaria<sup>108</sup> e quindi a potenziare la propria capacità di intervento in tal senso.

Fig. 5 – Stima della popolazione in condizioni di grave disagio abitativo in Europa



Fonte: Cecodhas, 2009.

<sup>108</sup> Nel marzo 2010 l'Unione Europea ha presentato un documento programmatico per la crescita a livello comunitario, contenente le strategie di crescita per il prossimo decennio (Europe 2020). Tra le strategie comunitarie vi è quella di eliminare le condizioni di povertà ed esclusione in cui versano circa 20 milioni di individui; in tale contesto Eurostat ha individuato una serie di indicatori che qualificano l'esclusione sociale e la deprivazione, tra cui la mancanza di un alloggio adeguato e la "housing deprivation".

*B. IL RIPARTO DELLE COMPETENZE NELLE POLITICHE PER L'ABITARE  
E LE MODIFICHE ISTITUZIONALI*

**1.3 Il diritto alla casa nei fondamenti del diritto internazionale, comunitario e nazionale**

Da un esame complessivo della normativa internazionale, comunitaria e nazionale emergono una pluralità di “situazioni giuridiche soggettive” afferenti al bene casa (De Gregoriis, 2011). Volendo sintetizzare, si possono distinguere tre tipi di situazioni: il “diritto all’abitazione”, che si riferisce sia all’ambito generale dei diritti umani (definiti per lo più nel contesto internazionale) sia al rispetto di determinati standard e requisiti minimi qualitativi (diritto all’adeguatezza dell’abitazione, definito per lo più a livello nazionale e locale<sup>109</sup>); il “diritto sull’abitazione”, che riguarda prevalentemente la sfera del rispetto della vita privata e la tutela costituzionale del domicilio<sup>110</sup>; infine, deve essere considerata la tutela che il “diritto di accesso alla casa”, come gli altri diritti “sociali” riconosciuti, riceve nei riguardi delle discriminazioni nell’erogazione dei beni e servizi da parte del soggetto pubblico<sup>111</sup> (sia in ambito internazionale che nazionale).

Ai fini del presente lavoro, si farà riferimento prevalentemente al primo profilo, ossia al diritto all’abitazione. Esso è menzionato da molte fonti internazionali, il cui valore è riconosciuto nel nostro ordinamento sia da leggi di ratifica sia dall’art. 11 Cost., anche se il “diritto alla casa” richiamato nei vari documenti non ha una definizione univoca. Le norme strettamente connesse al diritto all’abitazione possono essere ricondotte a quattro fonti: i. la Dichiarazione universale dei Diritti dell’Uomo<sup>112</sup>; ii. la Carta internazionale dei diritti

---

<sup>109</sup> Per la precisione, il diritto ad una abitazione adeguata è menzionato anche in ambito internazionale, come *species* del diritto ad un adeguato standard delle condizioni di vita in generale: nell’art. 11 della Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; nell’art. 25, c. 1, della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (vedi testo e note successivi). Sul tema si veda il General Comment n. 4, The right to adequate housing, CESCR, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 13, December 1991.

<sup>110</sup> Nell’ordinamento italiano, si può parlare di “diritto sull’abitazione” anche in riferimento alla dottrina che ha tentato di desumere il diritto alla casa o all’abitazione dall’art. 14 della Costituzione, che tutela l’inviolabilità del domicilio, in mancanza di un’espressa enunciazione normativa in proposito (De Gregoriis, 2011).

<sup>111</sup> In questo caso, l’interesse alla casa fa parte del più generale ambito della tutela prevista per i servizi erogati dall’amministrazione pubblica, che non rientra tra gli interessi del presente lavoro.

<sup>112</sup> Come è noto, la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, firmata a Parigi il 10.12.1948, è un documento promosso dall’Organizzazione delle Nazioni Unite all’indomani della seconda guerra mondiale per codificare i diritti umani fondamentali. La Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo rappresenta il primo passo verso la formulazione della successiva “carta internazionale dei diritti dell’uomo”, dal valore sia giuridico che morale.

dell'uomo e le Convenzioni con cui è stata ratificata<sup>113</sup>; iii. la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale<sup>114</sup>; iv. la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)<sup>115</sup>.

I primi due documenti sono, come è noto, i più importanti perché sanciscono l'inclusione del diritto alla casa nell'ambito dei diritti fondamentali dell'individuo.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo menziona esplicitamente il diritto all'abitazione nell'art. 25, par.1, il quale recita: *«Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà».*

Con la successiva "Carta internazionale dei diritti dell'uomo" e, in particolare, mediante la Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il diritto alla casa è stato ribadito e (meglio) specificato mediante il richiamo all'adeguatezza delle condizioni abitative (art. 11, par. 1): *«Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare*

---

<sup>113</sup> La successiva "carta internazionale dei diritti dell'uomo" del 1966 venne ratificata con tre documenti (1976): la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; il Patto internazionale sui diritti civili e politici; il Protocollo facoltativo relativo a quest'ultimo.

<sup>114</sup> La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale è stata approvata il 21 dicembre 1965 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Con essa, gli Stati firmatari si impegnano a contribuire all'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e a promuovere la comprensione tra tutte le razze. Più specificamente, l'articolo 5 lettera e) di questa Convenzione prevede che: *«In ottemperanza agli obblighi fondamentali di cui all'articolo 2 della presente Convenzione, gli Stati Parte si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale [...], in particolare nell'esercizio dei seguenti diritti: [...] e) I diritti economici, sociali e culturali, ed in particolare: i. i diritti al lavoro, alla libera scelta del proprio lavoro, a condizioni di lavoro eque e soddisfacenti, alla protezione dalla disoccupazione, ad un uguale salario per uguale lavoro, ad una remunerazione equa e soddisfacente; ii. il diritto di costituire ed iscriversi a sindacati; iii. il diritto alla casa; iv. il diritto a servizi pubblici sociali, sanitari, di assistenza medica e di sicurezza sociale; v. il diritto all'istruzione e alla formazione; vi. il diritto ad un eguale grado di partecipazione alle attività culturali».*

<sup>115</sup> Approvato nel 1979, è il più importante documento internazionale in materia di diritti delle donne. Per quanto riguarda specificamente il diritto alla casa, viene menzionato in relazione alle donne in aree rurali [art. 14, c. 2 lett. h]): *«Gli Stati parte devono prendere ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare la loro partecipazione allo sviluppo rurale ed ai vantaggi che ne derivano, su una base di uguaglianza tra uomini e donne ed in particolare garantendo loro il diritto: [...] h) di beneficiare di condizioni di vita adeguate, in particolare per quanto concerne l'alloggio, i servizi sanitari, la fornitura dell'acqua e dell'elettricità, i trasporti e le comunicazioni».*

*l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso».*

Benché l'Europa, come istituzione sovranazionale di governo, si occupi di politiche sociali e di temi che hanno forti attinenze con le politiche per l'abitare (e che in qualche modo le includono), il diritto alla casa non fa parte delle politiche in cui l'UE è intervenuta direttamente né costituisce uno degli obiettivi di medio termine che gli Stati membri firmatari dei diversi trattati si sono prefissati di raggiungere (Ghekiere, 1999; Minelli, 2004; Nomisma 2010). A fronte del riconoscimento formale del "diritto all'assistenza abitativa" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>116</sup>, il diritto alla casa nei suoi aspetti positivi (cioè come definizione di prestazioni sociali minime ed implementazione di politiche mirate) non ha avuto attuazione a livello comunitario<sup>117</sup>.

Di diritto all'abitazione, non si parla in modo esplicito nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>118</sup> (Roma, 1950). La Corte europea dei diritti dell'uomo (che, in generale, riconosce ampia discrezionalità alle autorità locali nella determinazione delle politiche sociali), infatti, ha avuto modo di pronunciarsi su questo tema soltanto in relazione al principio di non discriminazione.

Più di recente, invece, la Carta Sociale Europea<sup>119</sup> (entrata in vigore il 1° settembre 1999<sup>120</sup>) ha stabilito nell'art. 31 che: «*Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1. a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2. a prevenire e ridurre lo status di senza tetto in vista di*

---

<sup>116</sup> L'art. 34, par. 3 recita: «*Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali*».

<sup>117</sup> Molti studi hanno affrontato il tema della mancanza di una dimensione comunitaria del diritto alla casa. Tra essi, per i numerosi riferimenti ai contenuti degli atti e delle policy della UE, riferibili al tema del diritto all'abitazione, si cita: AA.VV., *Il diritto alla casa*, rapporto di ricerca redatto dal Servizio Studi e Ricerche dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna e dal Center for Constitutional Studies and Democratic Development (centro interuniversitario Johns Hopkins University e l'Università di Bologna), Bologna, ottobre 2010.

<sup>118</sup> Con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU, Roma, 1950) gli stati firmatari si sono impegnati a rispettare, nel proprio ordinamento giuridico nazionale, i diritti garantiti dalla stessa Convenzione. La verifica dell'attuazione della CEDU provvede un organo specifico, denominato Corte europea dei Diritti dell'Uomo, con sede a Strasburgo.

<sup>119</sup> La Carta sociale europea è un Trattato del Consiglio europeo, fatta a Strasburgo il 3.5.1996, che protegge i diritti dell'uomo e ne sancisce le libertà, stabilendo contemporaneamente un sistema di controllo per garantire il loro rispetto da parte degli Stati firmatari.

<sup>120</sup> La Carta sociale europea è stata ratificata con legge 9.2.1999, n. 30. Il Ministro degli affari esteri, con comunicato pubblicato in G.U. n. 234 del 5.10.1999, ha reso noto che lo scambio degli strumenti di ratifica della medesima Carta è avvenuto il 6.7.1999, con conseguente entrata in vigore al 1° settembre dello stesso anno.

*eliminarlo gradualmente; 3. a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».* Benché tale atto preveda un preciso impegno da parte degli Stati firmatari, la definizione dei limiti e dei parametri con cui misurare il raggiungimento degli obiettivi della carta rimane una competenza dei singoli stati, poiché - ad esempio - lo standard per le condizioni di salubrità ed igiene, secondo le indicazioni dello stesso Consiglio, è definito negli ordinamenti nazionali.

Richiami al diritto alla casa sono inoltre contenuti nel Trattato di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) del 26 febbraio 2001<sup>121</sup>, che affronta l'ampia problematica dell'esclusione sociale. L'art. 34 della Carta di Nizza (sicurezza sociale e assistenza sociale) recita: «*l'unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa..* », quale mezzo per combattere i fenomeni di esclusione sociale e povertà.

Manca quindi un riconoscimento esplicito del diritto alla casa come diritto tutelato in modo attivo dall'Unione; la questione viene interamente demandata alle politiche nazionali e ciò è in parte dovuto al fatto che i paesi membri presentano situazioni, di fatto e di diritto, molto differenziate (non tutti hanno nel proprio ordinamento il riconoscimento del diritto alla casa né hanno attuato le stesse tipologie di *policy*) rispetto alla quali l'UE sino ad ora non ha inteso agire<sup>122</sup>.

La questione del diritto all'abitazione viene comunque affrontata nell'ambito di documenti riferiti ad altri temi (Minelli, 2004), quindi trasversalmente - per così dire - come nel caso della programmazione dei fondi 2000-2006, che prevedevano iniziative di riqualificazione urbana delle città (programmi Urban I e Urban II – programmi PIC), politiche per la libera circolazione delle imprese e delle merci o altri aspetti economici e “produttivi” inerenti l'alloggio, la sostenibilità energetica, la competitività urbana e territoriale<sup>123</sup>. L'iniziativa più incisiva sul tema della casa è quella legata alle strategie comunitarie per la coesione dell'UE che, tramite i fondi strutturali, ha perseguito la finalità di sostenere lo sviluppo, la competitività e la riqualificazione delle città europee<sup>124</sup>. La Comunità europea riconosce,

---

<sup>121</sup> Il Trattato di Nizza è stato ratificato in Italia, con la legge 11.5.2002, n. 102.

<sup>122</sup> Alcune associazioni per la tutela del diritto alla casa hanno proposto più volte, nel corso degli anni e anche di recente, che l'Unione europea modifichi ed integri le proprie azioni dirette al settore abitativo, imponendo agli stati membri norme e garanzie pubbliche per l'accesso alla casa di tutti i cittadini.

<sup>123</sup> Sono infatti state emanate direttive sulle costruzioni, sulle assicurazioni degli immobili, sui bandi di gara per l'appalto a ditte di costruzione, sui sistemi di tassazione degli immobili, sugli investimenti del fondo per lo sviluppo regionale (FESR) e della Banca europea degli investimenti (BEI), ecc. (AA.VV., *Il diritto alla casa*, op. cit.).

<sup>124</sup> Il gruppo interservizi “sviluppo urbano” della Commissione europea ha messo a punto, per esempio, una guida aggiornata per illustrare le iniziative nel campo delle politiche urbane. Nessuno di questi interventi, però, riguarda la tutela positiva del diritto alla casa.

inoltre, l'importanza "sociale" della questione abitativa, attraverso l'attribuzione – ad esempio - di un *favor*, cioè riconoscendo agli interventi di edilizia sociale l'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato. Da ciò deriva, ad esempio, la definizione di "alloggio sociale" del 2008, con cui in Italia sono state recepite le indicazioni comunitarie<sup>125</sup>.

Nella Costituzione Italiana non c'è un riconoscimento diretto del diritto alla casa. Ad esso non è dedicato un articolo specifico, tuttavia si può rinvenire un fondamento "diffuso" nel corpus delle disposizioni costituzionali<sup>126</sup>.

Un riferimento esplicito all'abitazione è contenuto nell'art. 47, c. 2, ove si afferma che «*la Repubblica [...] favorisce l'accesso del risparmio alla proprietà dell'abitazione*». Tuttavia, l'art. 47 della Costituzione è giudicato insufficiente a fondare il diritto alla casa perché verte su un profilo specifico concernente la proprietà privata (art. 42 Cost.), attribuendo una preferenza alla casa come bene su cui indirizzare il risparmio<sup>127</sup>.

Come anticipato all'inizio del presente paragrafo, il diritto alla casa assume rilievo in altre disposizioni costituzionali, più precisamente nell'art. 14, che stabilisce l'inviolabilità del domicilio<sup>128</sup>, e negli art. 2 e 3, comma 2, in cui trovano pieno riconoscimento,

---

<sup>125</sup> Cfr. paragrafo successivo, sulla definizione di alloggio sociale.

<sup>126</sup> La materia rappresentata dall'edilizia residenziale pubblica presenta "un indubbio rilievo dal punto di vista costituzionale a motivo dell'esistenza, accanto al tradizionale "diritto sull'abitazione", di quel "diritto all'abitazione" che, seppure non espressamente previsto dalla Costituzione, sembra tuttavia presupposto da molte norme quali ad esempio quelle sull'inviolabilità del domicilio e sulla formazione della famiglia" (A. Zito, *La gestione del patrimonio destinato a finalità abitative*, in *Annuario 2003 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*).

<sup>127</sup> Sulla difficoltà di desumere l'esistenza di un «diritto alla casa» dal comma 2 dell'art. 47 Cost., si vedano Crisafulli, Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, secondo i quali il riferimento all'abitazione ivi contenuto lascerebbe intendere (soltanto) un favore verso la proprietà destinata ad abitazione del proprietario («accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione»). Si veda inoltre D. Sorace (in *Scritti in onore di Costantino Mortati. L'organizzazione e le funzioni dello Stato-persona, lo Stato-comunità, le autonomie degli enti pubblici territoriali*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1978), il quale nota come la Costituzione nell'art. 47 si limiti «a richiedere che siano favorite alcune delle possibili destinazioni del risparmio popolare, quelle cioè che possono soddisfare un certo tipo di bisogni o di interessi dei piccoli risparmiatori». Sul punto, si veda, tra gli altri, C. Stato, sez. VI, 30-09-2008, n. 4694, secondo cui l'intento del legislatore della dismissione è stato quello di adottare misure di risanamento della finanza pubblica e non quello di assicurare una casa «di proprietà» agli originari conduttori delle abitazioni; per questo non può trovare spazio alcun profilo di violazione dell'art. 47, 2° comma, cost. («la Repubblica [...] favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione»).

<sup>128</sup> A tale proposito, si veda Martines, secondo cui «nella sua formulazione più semplice, l'interesse primario dell'abitare trova espressione nella tutela costituzionale del domicilio» (T. Martines, *Il «Diritto alla casa»*, in AA.VV., *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, 1972), inteso quindi come riconoscimento del ruolo dell'abitazione nell'assicurare il libero svolgimento della vita privata. In senso contrario, si veda invece A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1985, vol. II. Tali riferimenti sono citati in De Gregoriis (2011).



rispettivamente, “i diritti inviolabili dell’uomo” ed il principio di uguaglianza e pari dignità nell’accedere alle condizioni (economiche e sociali) che garantiscono il pieno sviluppo della persona<sup>129</sup>. Il riferimento a tali ultimi due articoli, i quali non menzionano mai la questione abitativa, è desunto indirettamente, mediante una interpretazione estensiva e non chiusa del dettato costituzionale<sup>130</sup>. Viene cioè riconosciuta la possibilità di interpretare la norma alla luce delle evoluzioni sociali, economiche e culturali, che possono quindi “richiedere” il riconoscimento di nuovi diritti<sup>131</sup>.

#### 1.4 Ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali

Il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica è iniziato con la L. 865/1971 ed è stato completato nel 1998, con il Dlgs 112/1998 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I delle L. 59/1997*)<sup>132</sup>. Il quadro disegnato dal Dlgs 112/1998 è stato sostanzialmente confermato dalla successiva riforma del Titolo V della Costituzione, che non fornisce una nuova classificazione della materia né una sua diversa consistenza<sup>133</sup>.

Sono stati mantenuti nella sfera statale (ex art. 59, Dlgs 112/1998) unicamente i compiti relativi: alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario nella materia, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali; alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli

---

<sup>129</sup> L’elaborazione giurisprudenziale e gli studi svolti sul tema hanno valorizzato altresì la portata dell’art. 3, comma 2, Cost. sul concreto assetto dei rapporti economico-sociali. In virtù della sua formulazione e della sua connotazione finalistica, questo articolo assume grande importanza per l’individuazione dell’ambito soggettivo di tutela: infatti, l’assenza di un’adeguata abitazione impedisce il pieno sviluppo della persona umana, e ciò deve indurre il legislatore a intervenire con la propria capacità normativa.

<sup>130</sup> I primi tentativi giurisprudenziali di definire il contenuto del “diritto ad un’abitazione” risalgono a C. Cost. 217/1988, che ha qualificato espressamente tale situazione giuridica soggettiva come diritto sociale, suscettibile di essere fatto valere anche nei confronti dello Stato, nonché alla sentenza C. Cost. 404/1988, che ha invece focalizzato l’attenzione sui diritti inviolabili protetti all’art. 2 Cost. (De Gregoriis, 2011).

<sup>131</sup> “La materia dell’edilizia residenziale pubblica rappresenta storicamente il punto di emersione a livello di ordinamento giuridico di una grande questione sociale quale è quella connessa al bisogno abitativo ed alla conseguente situazione di disagio di chi ha difficoltà ad accedere allo status di proprietario, secondo la logica del mercato”. (A. Zito, *op. cit.*).

<sup>132</sup> Si ricorda, tra l’altro, che nelle materie che l’art. 117 Cost., anche anteriormente alla riforma del titolo quinto attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001, attribuisce alla competenza legislativa regionale, le leggi statali si applicano fino a quando le Regioni non abbiano provveduto con proprie leggi a disciplinarle, rimuovendo, attraverso il concreto esercizio del proprio potere legislativo, la precedente normativa dello Stato (cfr., da ultimo, Cass. civ., sez. I, 5.6.2006, n. 13191).

<sup>133</sup> Come evidenziato dalla recente giurisprudenza in materia, il quadro sistematico delineato dal Dlgs 112/1998 non è stato modificato dal nuovo Titolo V, nel senso che la consistenza della materia non ha subito variazioni dipendenti da una nuova classificazione o da una diversa sistematizzazione legislativa (cfr. Corte Cost. 21.3.2007, n. 94; Coste Cost. 23.5.2008, n. 166).

alloggi; al concorso, unitamente alle regioni ed agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale; alla acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa (a tali fini è stato istituito l'osservatorio della condizione abitativa<sup>134</sup>); alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

Sono state conferite, invece, alle regioni ed agli enti locali (ex art. 60, Dlgs 112/1998) tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo stato e, in particolare, quelle relative: alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore; alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; alla gestione ed attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione; alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni. Contestualmente all'avvenuto trasferimento delle competenze è stato soppresso il CER (comitato per l'edilizia residenziale).

Benché la novità di maggior rilievo consista nell'attribuzione alle regioni delle funzioni di programmazione e gestione autonoma delle risorse finanziarie destinate al settore<sup>135</sup> (Fiale, 2009), la portata di tale trasferimento di funzione viene affievolita dal contemporaneo disimpegno economico da parte dello stato. Infatti in questi stessi anni termina l'esperienza delle trattenute Gescal, che garantiva (pur con le sue inefficienze<sup>136</sup>)

---

<sup>134</sup> L'osservatorio della condizione abitativa si articola su tre livelli: nazionale, regionale e comunale. Ai sensi dell'art. 12 della l. 431/1998, l'osservatorio è costituito presso il Ministero dei Lavori pubblici (oggi, delle Infrastrutture e dei Trasporti) ed effettua la raccolta e il monitoraggio permanente dei dati riguardanti la situazione abitativa. Con un successivo decreto ministeriale (d.m. 1.3.2005, n. C/374) sono state definite l'organizzazione e le funzioni.

<sup>135</sup> In particolare, con l'accreditamento diretto delle disponibilità esistenti presso le Regioni e corrispondente soppressione (o riduzione) dei capitoli di bilancio dello stato (Fiale, 2009). Si veda, sul punto, il Dm. 4.8.2011, con il quale si è provveduto al riparto delle risorse del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione relative all'annualità 2011.

<sup>136</sup> Alcuni autori, come ad esempio Minelli (2004) danno un giudizio negativo sugli esiti della gestione dei fondi Gescal (cfr. Minelli, 2004, pag. 45). In particolare, l'autrice contesta la scarsa operatività del piano Gescal dovuta a due motivi di fondo: i ritardi dei comuni nell'individuare i piani di zona e gli ambiti in cui collocare gli interventi; il limitato interesse da parte delle società e delle imprese costruttrici nel partecipare alle iniziative che, per il contemporaneo boom edilizio, risultavano meno remunerative potendo operare ampiamente nell'ambito dell'edilizia libera che consentiva di operare mediante interventi con maggiore remunerazione (cfr. Minelli, 2004, p. 101 e ss.). Un punto di vista critico sull'esperienza della prima attuazione del Gescal (1963-1973) proviene anche da altri autori (cfr. Preite 1979).

un flusso continuo di risorse verso il settore delle abitazioni pubbliche. Le risorse destinate alle funzioni mantenute allo stato vengono determinate annualmente nella legge finanziaria, sentita la Conferenza unificata<sup>137</sup>.

#### **1.4.1 La definizione di alloggio sociale**

In Italia, un apposito decreto del Ministero delle Infrastrutture<sup>138</sup> (Dm 22 aprile 2008) stabilisce le caratteristiche ed i requisiti del cd. "alloggio sociale". Tale definizione è stata introdotta per finalità diverse dalla programmazione edilizia e urbanistica ed ha lo scopo di stabilire quali sono le caratteristiche degli interventi esentati dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato (per ragioni di interesse pubblico, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea).

Il decreto 22 aprile 2008 del Ministero delle Infrastrutture ha definito<sup>139</sup> l'alloggio sociale come unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato: "l'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie".

A prescindere dalla natura del soggetto che le realizza (pubblico o privato), si fissano le condizioni<sup>140</sup> affinché le iniziative immobiliari siano qualificabili come "alloggi sociali", aventi cioè "funzione di interesse generale": "alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni

---

<sup>137</sup> Si tratta della conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, unificata con la Conferenza stato-città e autonomie locali, prevista dall'art. 9 della L. 59/1997.

<sup>138</sup> Il Dm. è stato emanato in attuazione della decisione 2005/842/CE della Commissione europea riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale e, soprattutto, della legge 8 febbraio 2007, n. 9, recante «Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali», il cui art. 5 dispone che vengano definite, con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

<sup>139</sup> Cfr. art. 1, comma 2, Dm 22 aprile 2008.

<sup>140</sup> Cfr. art. 1, comma 3, Dm 22 aprile 2008. Da notare che questa ultima specificazione consente di limitare la durata della locazione fino ad otto anni, e non a venticinque, come il decreto stesso prevede nella formulazione generale dell'alloggio sociale.

fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà”.

L'alloggio sociale così definito deve rispettare ulteriori requisiti<sup>141</sup>:

-rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico;

-rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive e dimensionali previste dalle norme statali<sup>142</sup>;

-numero di vani abitabili “tendenzialmente non inferiore al numero dei componenti del nucleo familiare - e comunque non superiore a cinque” oltre a bagno e cucina;

-canone di locazione non superiore a quello derivante dagli accordi locali<sup>143</sup>.

Agli operatori che realizzano e gestiscono gli alloggi sociali, sia pubblici sia privati, purché “selezionati mediante procedimenti di evidenza pubblica”, sono riconosciute delle “compensazioni” (da parte dello Stato, Regioni, Province e Comuni) per coprire i costi del servizio “nonché un eventuale ragionevole utile”<sup>144</sup>. Tali compensazioni possono essere intese anche come “valorizzazioni premiali di tipo urbanistico”<sup>145</sup>.

Si stabilisce, attraverso l'utilizzo - esplicitamente previsto nella definizione di alloggio sociale - degli incentivi urbanistici, un legame tra nuove politiche per l'abitare e piano urbanistico. Si ritrova qui uno dei legami più evidenti tra il ruolo del piano ed il conseguimento degli obiettivi di politica abitativa attraverso la promozione dell'alloggio sociale. L'utilizzo degli strumenti di governo del territorio e in particolare delle leve urbanistiche (incentivi, perequazioni, compensazioni urbanistiche) è considerato un fattore essenziale per favorire l'investimento pubblico e privato, sugli obiettivi di politica abitativa pubblica. Infatti, come risulta evidente dalla definizione stessa di alloggio sociale, con le nuove politiche abitative si vogliono intercettare quote aggiuntive di investimento, sia attraverso l'innovazione sul piano squisitamente finanziario (fondi di garanzia, fondi immobiliari chiusi, ecc.), sia allargando l'arena degli attori coinvolti direttamente, come promotori-finanziatori e gestori<sup>146</sup>. In questo nuovo quadro di riferimento, il ruolo del

---

<sup>141</sup> Cfr. art. 2, Dm 22 aprile 2008

<sup>142</sup> Cfr. artt. 16 e 43 della L. 457/1978.

<sup>143</sup> Si tratta degli accordi sottoscritti ex L. 431/1998, con le seguenti eccezioni: per valori non aggiornati, si applica il canone determinato ex art. 3, comma 114, L. 350/2003; possibilità di stabilire diversi canoni in base a specifici programmi di intervento da parte degli enti locali.

<sup>144</sup> Cfr. art. 2, Dm 22 aprile 2008.

<sup>145</sup> Cfr. art. 2, comma 6, Dm 22 aprile 2008.

<sup>146</sup> In questo nuovo contesto, appare evidente come la leva urbanistica sia fondamentale per garantire l'equilibrio economico delle iniziative. I soggetti potenzialmente coinvolti, sono le aziende per la casa, le cooperative edilizie e di servizi, le fondazioni bancarie e gli istituti di credito, fino alle imprese private e gli investitori istituzionali (cfr. Rapporto Nomisma 2010, p. 118).

piano assume una nuova (potenziale) centralità, proprio in ragione della sua capacità di attivare risorse pubbliche alternative al finanziamento diretto delle iniziative<sup>147</sup>.

#### **1.4.2 I destinatari delle politiche pubbliche per l'abitare in Italia**

Come già illustrato, il nuovo disagio abitativo non riguarda più soltanto le fasce sociali tradizionalmente deboli ma anche una parte del ceto medio impoverito, la cd. "fascia grigia": categorie di famiglie e di individui eterogenee (nuclei monoparentali, famiglie monoreddito, giovani coppie, lavoratori precari, studenti e giovani ricercatori, anziani) che si aggiungono alle categorie svantaggiate che accedono all'edilizia residenziale pubblica (famiglie a basso reddito e in situazioni di particolare disagio o esclusione sociale). La normativa nazionale ha recepito questo input, dettato dalle nuove condizioni del contesto socio-economico, ed ha ampliato il novero dei soggetti considerati dalle politiche pubbliche per l'abitare.

Il principale riferimento normativo nazionale è l'art. 11, comma 2 della L. 133/2008<sup>148</sup>, che - tra l'altro - individua gli strumenti operativi e le categorie di soggetti interessati dal cd. "Piano nazionale di edilizia abitativa"<sup>149</sup>:

"Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per:

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9150;

---

<sup>147</sup> Tale aspetto, introdotto con il Dm che definisce l'alloggio sociale, sarà ripreso ed enfatizzato anche nella previsione del piano nazionale di edilizia abitativa, ex L. 133/2008, di cui si dirà nel paragrafo successivo (in relazione ai soggetti beneficiari delle politiche pubbliche) e anche nel terzo capitolo.

<sup>148</sup> 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.

<sup>149</sup> Il "Piano nazionale di edilizia abitativa" previsto nell'art. 11 della L.133/2008 è diverso dai successivi provvedimenti, sia nazionali che regionali, noti come "Piano casa" (tra cui, la legge regionale del Lazio, l.r. 21/2009, recentemente modificata dalle l.r. 10/2011 e 12/2011). Di ciò si dirà nel capitolo terzo.

g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione”.

---

<sup>150</sup> Si tratta dei soggetti per cui vale la sospensione delle esecuzioni di rilascio degli immobili previsti nella L. 9/2007, "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali ", ossia "i conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza. La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico" (art. 1, L. 9/2007).

## C. LE TRASFORMAZIONI DEL PIANO

### 1.5 Il ruolo del piano urbanistico comunale nella definizione ed implementazione delle politiche per l'abitare

Nei paragrafi precedenti è stato descritto il nuovo quadro delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali in materia di politiche abitative. La modifica del quadro delle competenze è intervenuta in un momento in cui il settore pubblico non dispone delle risorse finanziarie per sostenere un programma di investimenti di consistenza adeguata ai bisogni. Il ruolo sempre più marginale del livello nazionale<sup>151</sup> si evince dal decentramento della maggior parte delle competenze ma soprattutto dalla riduzione considerevole dell'impegno finanziario. L'assenza di fondi stanziati da parte del governo centrale, dopo la cessazione del contributo Gescal, ha compromesso anche l'operatività dei governi regionali e locali, che non sono stati in grado di attivare risorse finanziarie e, quindi, nemmeno di promuovere politiche autonome (Minelli, 2004).

Tuttavia, il settore pubblico dispone di risorse reali, come ad esempio le aree edificabili e il suolo di proprietà pubblica (fra cui le aree a standard, di considerevole importanza per l'entità e il livello di diffusione sul territorio), nonché della potestà pianificatoria e di governo del territorio (che agisce stabilendo i criteri d'uso del suolo e attribuendo i diritti edificatori), e, in ultimo, della leva fiscale. Poiché l'unica possibile risorsa economica pubblica deriva dai beni reali (patrimonio immobiliare pubblico) e dalla leva urbanistico-fiscale, la centralità che il livello locale ha sin qui (solo formalmente) assunto con il ridisegno delle competenze istituzionali, acquisisce una potenzialità inedita proprio in virtù della natura di tali risorse. La capacità di regia pubblica nell'indurre gli operatori privati a convergere verso gli obiettivi delle politiche abitative è direttamente proporzionale all'efficacia con cui le risorse pubbliche sono attivate e gestite. Benché limitate, esse rappresentano comunque un supporto ed un incentivo per l'azione dei privati, specialmente se calate nel processo ordinario di governo del territorio. In particolare, con le recenti norme in materia di politiche abitative - cui si è già fatto riferimento più volte (definizione di alloggio sociale e L. 133/2008) e su cui si avrà modo di tornare anche in seguito - la possibilità di sviluppare politiche efficaci a livello locale è affidata proprio

---

<sup>151</sup> Pur avendo mantenuto alcuni compiti fondamentali, tra cui la garanzia minima del livello abitativo, ex art. 59 Dlgs 112/1998.

all'esercizio dei poteri regolativi di cui il Comune dispone, mediante lo strumento urbanistico. In questo nuovo contesto, al piano urbanistico è riconosciuto, potenzialmente, un ruolo preminente<sup>152</sup>, anche perché gli strumenti attivati con la pianificazione sono a costo "zero" (inteso come costo finanziario). Lo sviluppo di questa potenzialità dipende ovviamente dalla capacità del piano di confrontarsi con i temi posti dalle nuove politiche per l'abitare e con le dinamiche che esse sollecitano (in particolare, la necessità di un coinvolgimento diretto degli operatori privati). E' questo uno dei quesiti fondamentali posti a base del presente lavoro al quale si è cercato di dare una risposta concreta attraverso l'approfondimento del caso di studio.

Le questioni di maggiore interesse che emergono sulla forma del piano, sollecitate – almeno in parte – dalla nuova emergenza abitativa riguardano, rispettivamente, i seguenti aspetti:

- la necessità di rivedere le modalità operative e gli esiti delle esperienze passate, specialmente in termini di qualità urbana ed architettonica, di dotazione dei servizi, di accessibilità (intesa come integrazione con la rete infrastrutturale esistente) e stato di attuazione delle previsioni (in generale, nelle passate esperienze si è registrato il mancato completamento dei servizi e delle opere pubbliche connesse ai piani di zona);
- la valutazione dell'efficacia del piano e dei nuovi strumenti operativi, specialmente dopo la riforma del governo del territorio operata dalle leggi regionali, che ha preso l'avvio nella metà degli anni '90 e che ha condotto all'attuale ridefinizione complessiva del piano urbanistico comunale.

Il processo di riforma del piano cui si accennava rappresenta quindi un ulteriore elemento di "novità" nel contesto delle politiche abitative, ed è anche per questo che la loro definizione, come l'attuazione, da parte degli strumenti urbanistici avviene in modo molto diverso dal passato. Analizzare il ruolo del piano nella definizione ed implementazione delle politiche per l'abitare, significa quindi – in qualche modo – anche valutarne l'efficacia in termini più generali. Il tema della casa, infatti, ha una sua rilevanza oggettiva e si colloca (tradizionalmente) tra i principali contenuti del piano. In tal senso, ad esso si può attribuire

---

<sup>152</sup> I nuovi modelli operativi (del piano) occupano un ruolo centrale nel ridisegno complessivo delle strategie locali ma anche nazionali in tema di politiche abitative. Nel sistema integrato di fondi, ad esempio, molto è lasciato alla capacità di iniziativa locale. Si può anzi dire che questa sia la questione fondamentale, perché Cassa Depositi e Prestiti può finanziare fino ad un massimo del 40% delle iniziative locali, mentre il restante 60% deve provenire da risorse prodotte o intercettate dal territorio, in gran parte con il contributo della leva urbanistica (suoli, incentivi).



il valore di punto di osservazione privilegiato. Inoltre, la definizione del tema dell'abitare e l'attuazione degli interventi di edilizia "sociale" toccano alcuni tra i punti centrali della riforma del piano<sup>153</sup>:

- (i) *la capacità di gestire il rapporto pubblico-privato nell'attuazione del piano urbanistico (anche e soprattutto della parte "pubblica" del piano)*. La Corte Costituzionale, con la sentenza 221/1975 e con successiva giurisprudenza, aveva evidenziato, a proposito dell'edilizia pubblica: *"trattasi di materia essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai lavori pubblici [...]; la terza infine attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione o in proprietà ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto"*. Le politiche si articolavano quindi in momenti distinti [ossia: i) urbanistico: localizzazione degli interventi, scelta delle aree, individuazione dei servizi e delle infrastrutture necessari; ii) programmatico: individuazione delle risorse e realizzazione delle opere necessarie (mediante costruzione o recupero); iii) gestionale: attribuzione degli alloggi e loro gestione]. Nella formulazione tradizionale del processo, il ruolo del soggetto pubblico – mediante il piano urbanistico - era sostanzialmente limitato alla prima fase (e in parte alla seconda) e rigidamente determinato all'interno di procedure molto formalizzate. Il processo seguiva la sequenza tradizionale di attuazione del piano, basata sull'articolazione del vincolo e quindi sull'esproprio. Questa impostazione viene messa in discussione con le nuove politiche abitative (che necessitano di un coinvolgimento di diverso tenore da parte del soggetto pubblico), "imponendo alle amministrazioni nuove e originali soluzioni all'attuazione di piani e progetti" (cfr. Micelli, 2004, p. 24 e ss.) che ampliano – potenzialmente – il ruolo del piano attraverso strumenti (perequazione e gli altri istituti ad essa connessi) che possono intervenire attivamente in più fasi del processo. Nel caso delle nuove politiche abitative, le forme di partenariato pubblico-privato, prevedono i seguenti possibili ruoli del soggetto pubblico: partecipazione alle iniziative mediante l'offerta di suoli o di diritti edificatori, oppure mediante l'offerta di immobili (ad esempio, per mezzo dello strumento dell'apporto a fondi comuni di investimento in cui il Comune ottiene in cambio una partecipazione, come nel modello del sistema integrato di

---

<sup>153</sup> A ciò si aggiunga il grado di forte integrazione delle politiche abitative con altre politiche urbane e sociali del piano (recupero e riqualificazione urbana, politiche per la mobilità, risparmio energetico, coesione sociale e accessibilità), che fa assurgere la questione abitativa ad elemento cardine per le strategie di sviluppo della città.

fondi previsto dalla L. 133/2008); l'impegno dei Comuni come garanti nei confronti degli affittuari (fondi di garanzia per la eventuale morosità<sup>154</sup>); regolazione del carattere misto degli interventi<sup>155</sup> (una parte – maggioritaria - può essere messa in vendita subito e una parte è lasciata a disposizione dell'offerta sociale di alloggi); agevolazioni sulle imposte ed i contributi locali (anche se, essendo di entità molto variabile, la capacità di leva di questo strumento è limitata e non valutabile a priori)<sup>156</sup>.

- (ii) *l'efficacia dei nuovi strumenti operativi (la perequazione e gli altri istituti ad essa connessi, come le compensazioni, le premialità e gli incentivi) nell'attuazione del piano.* Questo tema è centrale per valutare l'efficacia del piano (anche se in misura proporzionale al peso assunto da tali strumenti nel corpus normativo). Da ciò discende anche la capacità del piano di accogliere le esigenze provenienti dal contesto socio-economico e di adattarsi in modo flessibile e non rigido ad esse. Infatti, l'attuazione del piano deve confrontarsi con l'inerzia propria dei processi edilizi, che hanno generalmente dei tempi medio-lunghi, specie se - coinvolgendo in vario modo il sostegno pubblico<sup>157</sup> - implicano procedure onerose e meccanismi di evidenza pubblica. Le politiche emergenziali, pertanto, difficilmente possono rispondere con modalità ed in tempi adeguati ai fabbisogni. Anche da queste considerazioni emerge ulteriormente l'importanza dell'efficacia del piano nel

---

<sup>154</sup> L'edilizia sociale rappresenta un settore ad alta componente di rischio e bassa remunerazione per gli investitori privati. Il principale fattore di rischio è rappresentato dagli alti tassi di insolvenza degli inquilini e dalla possibilità che l'investimento immobiliare (se non gestito adeguatamente) non sia in grado di restituire il valore atteso al termine del periodo di locazione a prezzi sociali. Tale situazione è notevolmente aggravata dall'attuale congiuntura socio-economica che pone in termini molto più onerosi il tema dell'accesso al credito (talmente oneroso da erodere i margini, già bassi, di remunerazione degli investimenti in edilizia sociale).

<sup>155</sup> La presenza della componente sociale all'interno di interventi insediativi di più ampie dimensioni è considerata in modo ambivalente. Da un lato rappresenta un'opportunità, per il privato, di differenziare l'investimento e quindi di ottenere una remunerazione maggiore di quanto avrebbe consentito la sola edilizia sociale. Tuttavia, proprio il carattere misto degli interventi costituisce una criticità per l'investitore privato. Ciò infatti rischia di compromettere la redditività attesa per la parte di edilizia in libero mercato, che è generalmente influenzata negativamente dalla compresenza dell'edilizia sociale, che può generare il deprezzamento della parte di edilizia libera.

<sup>156</sup> A tale proposito, si deve menzionare anche la recente introduzione del "contratto di disponibilità" nel d.lgs. 163/2006 - art. 44, decreto Cresci Italia. Il nuovo strumento contrattuale ha per oggetto l'affidamento ad un privato, mediante procedura ad evidenza pubblica (sia essa sopra o sotto soglia comunitaria ex artt. 66 o 122, d.lgs. 163/2006), della costruzione e successiva manutenzione, a proprio rischio e spese, di un'opera destinata all'esercizio di un pubblico servizio. L'opera, che rimane di proprietà privata, viene messa a disposizione del committente pubblico a fronte dei seguenti corrispettivi: (i) canone proporzionale alla disponibilità dell'opera; (ii) eventuale contributo in corso d'opera, comunque non superiore al 50% del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice; (iii) eventuale prezzo di trasferimento, parametrato al valore di mercato residuo al netto dei canoni già versati e del contributo, nel caso in cui l'opera passi in proprietà all'amministrazione aggiudicatrice.

<sup>157</sup> Sia attraverso il finanziamento diretto, sia attraverso altri strumenti come la cessione di aree o di diritti edificatori, ecc.

darsi strategie di lungo periodo in tema di politiche abitative, per garantire continuità all'applicazione degli strumenti sopra menzionati, costruendo nel tempo una riserva di risorse (suolo pubblico ma anche alloggi) di cui poter disporre;

- (iii) *il rapporto tra pianificazione "di settore" e pianificazione generale*. Nell'ambito delle politiche abitative, il "piano casa", inteso come strumento dotato di una propria specificità, rischia infatti di diventare autonomo e slegato rispetto ai contenuti generali del piano. Questo aspetto influisce sia sull'efficacia generale del piano, sia sulla qualità delle singole iniziative, poiché – soprattutto quando la progettualità privata concorre alla realizzazione di beni pubblici e progetti di interesse comune (limitati a specifiche aree di intervento) – è fondamentale che vi sia un "disegno" complessivo da parte del piano<sup>158</sup>, che prefiguri la totalità dello sviluppo territoriale (mobilità, spazi e servizi pubblici alla scala urbana).

#### **1.6 Gli strumenti operativi del piano urbanistico: dai piani di zona all'inclusionary housing**

L'abitare è tradizionalmente uno dei grandi temi della pianificazione comunale. Il modello di piano della legge nazionale del 1942, come modificato soprattutto con l'introduzione dei Piani di zona *ex lege* 167/1962, affrontava la questione abitativa in modo dualistico: a) attribuiva dei diritti edificatori il cui esercizio veniva lasciato alla libera iniziativa dei privati e al mercato; b) individuava delle aree da destinare appositamente all'edilizia residenziale pubblica e da acquisire mediante esproprio. Queste due modalità erano tenute insieme da un modello di pianificazione che prevedeva:

- il dimensionamento del piano mediante il calcolo del fabbisogno abitativo (stimato sulla base di una proiezione lineare del trend demografico pregresso) e la localizzazione delle previsioni di crescita, con conseguente attribuzione dei corrispondenti diritti edificatori. Una quota di tale fabbisogno veniva riservata alla cosiddetta edilizia economica e popolare;
- uno schema attuativo a cascata, basato sull'attuazione indiretta mediante Piano particolareggiato o Peep<sup>159</sup>;

---

<sup>158</sup> Cfr. Camagni R. (2008), "Le ragioni del piano: perché il divorzio fra liberismo e pianificazione è insostenibile", in *Scienze Regionali*, Franco Angeli.

<sup>159</sup> La L. 167/1962 prevedeva la formazione, da parte dei comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, di un "piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico". Successivamente, la L. 10/1977 ha esteso questo obbligo a tutti i comuni tenuti a formare i programmi

- la netta separazione tra la disciplina degli interventi finanziati con fondi pubblici (Peep, soggetti ad esproprio, con decadenza decennale del vincolo) e quella degli interventi residenziali affidati al libero mercato (Piano di lottizzazione di iniziativa privata, senza decadenza del diritto edificatorio).

Gli esiti dell'applicazione di questo modello hanno permesso di costatarne, a distanza di tempo, il parziale fallimento<sup>160</sup>. Non si deve ignorare il merito delle iniziative, che è stato sostanzialmente quello di aver consentito una risposta - in termini quantitativi - ad un fabbisogno improrogabile (determinato dalla rapida crescita demografica e dalle dinamiche migratorie); in alcuni casi, come quello di Roma, anche di aver contribuito alla soluzione di situazioni esplosive come le occupazioni dei baraccati e delle borgate abusive<sup>161</sup>. Tuttavia, gli esiti formali - salvo rare eccezioni - rimangono fallimentari sotto il profilo della qualità urbana (intesa come qualità/accessibilità della dotazione di servizi, qualità degli spazi pubblici e adeguatezza delle tipologie edilizie alle esigenze degli abitanti, dispositivi di prevenzione dei fenomeni di marginalizzazione e di degrado sociale, attenzione alla specificità locale e all'integrazione degli interventi con il contesto urbano). Inoltre, in mancanza di una legge efficace sull'esproprio dei suoli, i piani di zona sono stati collocati per lo più in aree periferiche, prive di servizi e di collegamenti con il resto della città, generando situazioni di vera e propria segregazione urbana, spesso associate ad uno stigma sociale. Uno dei motivi del fallimento risiede anche nella risposta meramente quantitativa ed indifferenziata rispetto alle specificità del fabbisogno locale, ossia non calata nel contesto territoriale e non aperta ad una condivisione delle scelte con i futuri abitanti.

Anche volendo prescindere da tali esiti, il funzionamento del modello tradizionale sopra descritto sconta, oggi, problemi di sostenibilità economica.

Un modello di questo tipo poggia, infatti, su due presupposti: l'esistenza di un'offerta di abitazioni in grado di intercettare - nel mercato - la maggior parte della domanda e la disponibilità di ingenti finanziamenti pubblici per coprire le fasce di disagio. Le condizioni

---

pluriennali di attuazione, nonché ad altri comuni, individuati con provvedimento dell'autorità regionale per la ricorrenza di particolari condizioni: i) comuni limitrofi a quelli tenuti per legge; ii) o aventi almeno 20.000 abitanti; iii) o con particolari esigenze turistiche e demografiche; iv) o con un indice di affollamento o un numero di abitazioni malsane superiori alla media, riconoscendo in tal modo criteri di maggior dettaglio rispetto alla mera soglia demografica del comune.

<sup>160</sup> Sul punto, vedi anche Urbani (2006), che parla di declino dei Peep e della riserva di aree per l'edilizia pubblica.

<sup>161</sup> Sulla questione delle tensioni legate al fenomeno dell'abusivismo e dei "baraccati" a Roma, vedi anche Insolera (2011), p. 279 e ss.

della finanza pubblica rendono sempre più difficile l'intervento di acquisizione delle aree e degli alloggi<sup>162</sup> Peep da parte della pubblica amministrazione mediante l'esproprio.

Con la riforma delle leggi regionali sul governo del territorio e con la sperimentazione degli anni '90, le modalità di azione della pubblica amministrazione mediante lo strumento urbanistico si sono ampliate<sup>163</sup>. Tale circostanza può essere attribuita in parte alla nuova forma di piano<sup>164</sup> ma anche e soprattutto ad altre importanti innovazioni, che riguardano:

- la nascita, a partire degli anni '90, di una serie di strumenti operativi di carattere negoziale<sup>165</sup>, con lo scopo dichiarato di compensare l'inefficacia dei Prg tradizionale, in alcuni casi introdotti proprio nell'ambito delle politiche abitative. Gran parte dei cosiddetti programmi complessi<sup>166</sup> nasce infatti nel settore delle politiche abitative. L'aspetto caratteristico di questi strumenti è la ricerca di integrazione tra soggetti/risorse (pubblici e privati), funzioni (edilizia residenziale pubblica, edilizia privata convenzionata, servizi, opere di urbanizzazione), nel tentativo di attivare processi di trasformazione più ampi con un limitato impegno di risorse pubbliche. Tuttavia, tali programmi hanno agito prevalentemente sul piano fisico (riqualificazione fisica e funzionale degli interventi), lasciando in secondo piano gli aspetti sociali e il coinvolgimento diretto degli abitanti

---

<sup>162</sup> Dal 1978 si parla anche di acquisizione di alloggi mediante interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente.

<sup>163</sup> In ambito urbanistico, è giunto da tempo a maturazione il dibattito sulla crisi del piano cosiddetto razional-comprendivo, caratterizzato dalla pretesa di definire in modo dettagliato le possibilità di uso e di trasformazione dell'intero territorio comunale attraverso lo strumento dello zoning. Si sono così aperti a partire dalla metà degli anni '90, molteplici fronti di innovazione, volti al superamento di una disciplina urbanistica eccessivamente rigida e dettagliata e dalle caratteristiche di "comprendività" tipiche del precedente sistema di pianificazione (Giovannoni, 2004, pp. 33-34). Vedi anche Micelli (2004) che sottolinea come negli anni '90 *"l'enfasi sui temi del controllo pubblico dei diritti edificatori e della centralità della pubblica amministrazione nell'attuazione abbia perso rilievo, mentre si è fatta strada una posizione più orientata all'efficacia del piano – soprattutto per ciò che concerne la realizzazione della città pubblica – e al partenariato tra pubblico e privato"* (cfr. op. cit. p. 39).

<sup>164</sup> Per fare un esempio, la scissione del piano in due parti, una strategica (non conformativa dei diritti d'uso del suolo) e una operativa (conformativa dei diritti d'uso del suolo), ha consentito di introdurre la dimensione temporale nella pianificazione, ossia di ridefinire periodicamente le scelte del piano operativo, che ha valenza generalmente limitata, e quindi di superare in parte la rigidità del sistema di pianificazione tradizionale.

<sup>165</sup> Sono gli anni, ad esempio, in cui viene introdotto anche l'istituto dell'Accordo di programma.

<sup>166</sup> I cosiddetti "programmi complessi" sono strumenti di tipo intersettoriale, che hanno una duplice natura (pianificatoria e programmatoria), introdotti dal legislatore nazionale a partire dagli anni '90. Si tratta in particolare di: programmi integrati di intervento (art. 16, L. 179/1992); programmi di riqualificazione urbana (art. 2, L. 179/1992); programmi di recupero urbano (art. 11, L. 493/1993). La dizione "programmi complessi" si riferisce alla natura di tali strumenti che: coinvolgono più soggetti, pubblici e privati, e risorse differenti, con la previsione di più destinazioni d'uso; prevedono una pluralità di azioni e di interventi, coordinati tra loro e orientati a finalità differenti (per esempio, recupero urbano e incremento della dotazione di abitazioni a canone agevolato, oppure incremento della dotazione dei servizi, ecc.). Nel novero di questa famiglia di strumenti, si debbono ricordare anche i successivi PRUSS (ex Dm 8.10.1998, n. 1169).

(Giovannoni, 2004). L'interesse risiede nella considerazione di forme di contribuzione pubblica alternative rispetto al finanziamento diretto delle opere e degli interventi, aprendo la strada ad una modalità di regia pubblica più articolata.

Accanto ai programmi complessi, si debbono citare anche altre esperienze, dal carattere più sperimentale, come ad esempio il programma Urban ed i contratti di quartiere (L. 662/1996), ove gli aspetti "fisici" del fabbisogno e della riqualificazione non sono scissi dalla considerazione sociale del contesto. In questi programmi, infatti, assume grande rilevanza il coinvolgimento diretto degli abitanti;

- la sperimentazione, in sede comunale, di nuove modalità per la costruzione ed attuazione del piano, come ad esempio la perequazione<sup>167</sup>, e gli altri istituti ad essa legati, che nell'ultimo decennio hanno conosciuto una buona diffusione, anche nelle leggi regionali di riforma del governo del territorio<sup>168</sup>.

Mentre nel primo caso si tratta di strumenti in qualche modo "esterni" alla pianificazione ordinaria, nel secondo caso, le nuove modalità di distribuzione e regolazione dei diritti edificatori (perequazione, compensazione, premialità/incentivi) entrano a far parte integrante del piano<sup>169</sup>. La perequazione e le nuove tecniche di distribuzione e regolazione dei diritti edificatori sono entrate a far parte del piano come modalità attuativa ordinaria perché consentono di acquisire aree e servizi senza l'esborso diretto da parte della pubblica amministrazione, ad un costo più basso (da destinare all'edilizia sociale, ai servizi, alle infrastrutture, ecc.) e senza ricorrere necessariamente all'esproprio e alle altre modalità tradizionali di acquisizione delle aree<sup>170</sup>. Sono oggetto di sperimentazioni decennali, dagli esiti talvolta incerti e non privi di criticità<sup>171</sup>, ma comunque di grande

---

<sup>167</sup> La perequazione urbanistica rappresenta uno "strumento importante per il cofinanziamento della città pubblica" (Micelli, 2004, p. 17). Come è noto, attraverso la perequazione, l'amministrazione può prelevare una quota del plusvalore determinato dalle scelte della pianificazione (nella forma di acquisizioni fondiarie e immobiliari) in modo condiviso e non conflittuale.

<sup>168</sup> Sul questo argomento si tornerà nel secondo capitolo.

<sup>169</sup> E' precisamente in questo ambito che si colloca il quesito della tesi in merito al ruolo del piano nella definizione ed implementazione delle politiche per l'abitare.

<sup>170</sup> Le modalità tradizionali di acquisizione delle aree da parte della pubblica amministrazione sono due: l'*esproprio* e la *cessione*, quest'ultima legata all'applicazione degli standard, alla stipula di convenzioni urbanistiche o in sostituzione del tradizionale decreto d'esproprio. Tra le due, la più onerosa è senza dubbio la prima, la quale ha costretto la pubblica amministrazione a dibattersi tra scelte inefficienti (eccessivo dispendio di risorse) o inefficaci (soluzioni di basso profilo per la realizzazione della città pubblica).

<sup>171</sup> Ad esempio, la difficoltà di attivare i meccanismi della perequazione in assenza di una sponda normativa nazionale. Significativa, a questo proposito, è stata l'esperienza di Pompei, che ha contribuito a consolidare una prassi utilizzata anche successivamente. Si cita anche il caso dell'incerta natura giuridica dei diritti edificatori che, solo di recente, sono stati oggetto di una incidentale considerazione da parte del

interesse. Infatti, la tendenza dell'edilizia residenziale sociale (ERS), che fa riferimento alle nuove politiche per l'abitare, è quella di inserirsi come una componente all'interno di trasformazioni urbanistiche non specializzate, poggiando su azioni locali di vario tenore, tra cui spicca il ruolo dei nuovi strumenti attuativi del piano. La modalità di intervento che utilizza in modo ampio gli strumenti della pianificazione (e altri mezzi della regolazione) per integrare gli interventi di edilizia sociale nella gestione ordinaria delle trasformazioni urbane viene designata come *inclusionary housing*<sup>172</sup>. In questo ambito, i modi in cui il piano può intervenire sono molteplici<sup>173</sup>.

L'utilizzo delle modalità di perequazione è generalmente legato al reperimento di suolo a basso costo; in modo analogo, l'utilizzo delle compensazioni urbanistiche è finalizzato all'acquisizione di aree di interesse pubblico (mediante l'attribuzione di diritti edificatori da esercitare anche altrove rispetto all'area che li ha generati e che essi debbono compensare con la relativa trascrivibilità nei Registri Immobiliari); l'utilizzo di incentivi e premialità (in genere nella forma di maggiorazioni della capacità insediativa "ordinaria", da esercitare in loco o altrove) per la realizzazione – da parte dei privati – di opere o interventi di interesse pubblico, compresa l'edilizia sociale. Il piano, inoltre, può stabilire una riserva di aree da destinare ad edilizia sociale collegata ad interventi edificatori di tipo residenziale<sup>174</sup> o a valorizzazioni immobiliari di maggiori dimensioni (anche non residenziali). In tali casi, il piano può prevedere una "doppia" disciplina: ossia consentire

---

legislatore. Si ricorda, infatti, che l'art. 5, comma 1, lettera c), Decreto Sviluppo riconosce l'esistenza nella prassi dello schema contrattuale "cessione di cubatura" e, conseguentemente, prevede nell'art. 5, comma 3, Decreto Sviluppo [modificato in sede di conversione] che "i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale" siano trascritti nei registri immobiliari. Con l'introduzione del numero 2-bis nel primo comma dell'art. 2643 "Atti soggetti a trascrizione" cod. civ., quindi, viene implicitamente riconosciuta natura reale ai diritti edificatori assolvendo la trascrizione di tali (nuovi) diritti, ex art. 2643 cod. civ., alla consueta funzione di rendere pubblici ed opponibili ai terzi gli atti giuridici inerenti alla titolarità e al contenuto di diritti reali su beni immobili. Quindi, viene garantita maggiore certezza nella circolazione delle volumetrie riconosciuta dalla strumentazione urbanistica alle proprietà private rendendo chiare ed effettive le operazioni di perequazione, compensazione e premialità previste dai medesimi strumenti.

<sup>172</sup> "Inclusionary housing is a means of using the planning system to create affordable housing and foster social inclusion by capturing resources created through the marketplace. The term refers to a program, regulation, or law that requires or provides incentives to private developers to incorporate affordable or social housing as a part of market-driven developments, either by incorporating the affordable housing into the same development, building it elsewhere, or contributing money or land for the production of social or affordable housing in lieu of construction" (cfr. Calavita-Mallach, 2010).

<sup>173</sup> Si noti che tali modi di intervento sono riferibili, direttamente o indirettamente, al principio della perequazione.

<sup>174</sup> La Legge Finanziaria 2008 ha stabilito che il Comune può consentire un "aumento di volumetria premiale" negli ambiti la cui trasformazione è subordinata alla creazione gratuita di edilizia sociale, in aggiunta ai tradizionali standard urbanistici. Su questo punto si tornerà più volte nello sviluppo successivo della tesi.

trasformazioni più ridotte nel caso in cui il privato non aderisca alla riserva o applicare delle articolazioni differenziate degli oneri; definire degli incentivi e delle premialità per indirizzare l'azione dei privati verso gli obiettivi pubblici (in genere si tratta di maggiorazioni dell'edificabilità). Si deve citare anche l'utilizzo delle aree extra standard per la densificazione di interventi realizzati o in itinere (in genere si tratta di piani di zona). Benché non rientri tra le modalità di perequazione, l'utilizzo delle aree extra standard deve essere annoverato tra i mezzi più frequenti adoperati dai comuni<sup>175</sup>. Non priva di criticità<sup>176</sup>, questa soluzione presenta il vantaggio di rendere facilmente disponibili nuove aree pubbliche per l'edificazione di alloggi sociali, in contesti già dotati di urbanizzazioni e servizi.

---

<sup>175</sup> Cfr. Rapporto Nomisma, 2010.

<sup>176</sup> Si pensi, ad esempio, all'ambivalente rapporto tra densificazione e sostenibilità degli insediamenti. Inoltre, l'utilizzo di aree extra standard per la densificazione dei piani di zona, esistenti o in itinere, pone il problema della riqualificazione e dell'opportunità stessa di gravare con ulteriori carichi insediativi in contesti già carenti (sotto il profilo della dotazione dei servizi e della qualità ambientale).



## Capitolo 2

### Le politiche per l'abitare nel Prg di Roma del 2008

#### 2.1 Le ragioni della scelta di uno studio monografico su Roma

In questo capitolo verrà analizzato il nuovo piano urbanistico di Roma, con lo scopo di mettere in luce i contenuti che riguardano le politiche per l'abitare e gli strumenti che il piano utilizza per il raggiungimento dei propri obiettivi. La questione di maggior conto, ai fini di questa tesi, è rilevare il ruolo che il piano ha nella definizione ed implementazione delle politiche abitative, in particolare delle *nuove* politiche abitative, che – come si è visto nel precedente capitolo – poggiano in larga misura sulla leva urbanistica.

A questo proposito sono necessarie due precisazioni. In primo luogo come mai si è scelto di analizzare un caso di studio monografico; in secondo luogo, come mai tale scelta è ricaduta su Roma.

La questione abitativa è fortemente dipendente dalle specificità locali. Infatti, benché vi siano molti tratti Comuni, le dimensioni del problema e le condizioni per costruire le soluzioni (si pensi ad esempio alla capacità del territorio di attivare risorse sociali ed economiche) confermano la preminenza del fattore locale. Non soltanto non si possono dare risposte generiche e standardizzate, ma variano anche gli strumenti a disposizione degli enti locali (tipo di piano, diverse leggi regionali sulla casa, diverse leggi di governo del territorio). Analizzare il ruolo del piano, in un contesto così eterogeneo, significa quindi - in primo luogo - partire dalle condizioni in cui esso opera (caratteri del disagio abitativo, quadro normativo di riferimento) e, successivamente, analizzare i contenuti del piano ed il suo rapporto con le altre iniziative messe in campo a livello locale. Si tratta di un'analisi approfondita ed onerosa che implica la lettura del piano nella sua interezza, il vaglio delle iniziative collaterali al piano urbanistico (mediante lo studio degli atti e della documentazione tecnica e programmatica predisposta dall'amministrazione comunale), e – infine – lo studio del quadro normativo regionale di riferimento in cui le iniziative comunali si muovono che, come si vedrà, ha una grande importanza. Le analisi di tipo comparativo, che sono un contributo molto utile per il monitoraggio delle tendenze seguite dalla sperimentazione locale, non avrebbero consentito la profondità necessaria per comprendere e valutare il ruolo assunto dal piano. La domanda della tesi, invece, parte proprio dalla constatazione della nuova potenzialità che il piano urbanistico si trova

a poter cogliere, assumendo un ruolo decisivo nella formulazione di risposte efficaci alla nuova questione abitativa.

Nell'ambito di queste considerazioni generali, la scelta è ricaduta su Roma per tre ragioni. In primo luogo, Roma offre una visione "radicale" del problema: radicale sia per i livelli raggiunti dal disagio e dalla tensione abitativa, sia per la natura del piano. Il nuovo piano regolatore di Roma (approvato nel 2008) è infatti un "ibrido" tra vecchio e nuovo Prg, ed offre una prospettiva di osservazione molto ampia. Nonostante la forma del piano sia tradizionale, permangono molti tratti dell'impostazione pregressa; nel Prg di Roma non mancano elementi innovativi, soprattutto riferibili alla centralità assunta dagli strumenti operativi di nuova generazione (perequazione, compensazioni, incentivi/premialità). Ad essi è affidata, per esplicita dichiarazione, la parte preponderante delle nuove trasformazioni di interesse pubblico e di più rilevanti dimensioni, attuabili con intervento indiretto. Infine, il comune di Roma ha dato l'avvio ad un "piano casa", già a partire dal 2008, con importanti iniziative collaterali al piano urbanistico. Quest'ultimo aspetto rappresenta un elemento di particolare interesse perché offre l'occasione di valutare il ruolo dello strumento urbanistico in un quadro di riferimento, anche temporale, più ampio.

## **2.2 I lineamenti essenziali della nuova questione abitativa a Roma**

Il disagio abitativo non è un fenomeno esclusivamente metropolitano, tuttavia nelle grandi aree urbane assume una specifica rilevanza dovuta all'effetto sinergico di due elementi: l'acuirsi delle cause che lo determinano; la centralità che le politiche abitative assumono nel quadro complessivo dello sviluppo delle aree metropolitane, fattore che di per sé tende a porre le misure specifiche intraprese (o non intraprese) per la soluzione del problema casa al centro delle dinamiche di sviluppo generale delle aree metropolitane.

Volendo mantenere tale distinzione, si possono quindi individuare due ordini di considerazioni: in primo luogo, la descrizione delle dinamiche socio economiche, che contribuiscono a connotare localmente il disagio abitativo; in secondo luogo, le ragioni per cui si ritiene che una soluzione adeguata della questione abitativa possa rappresentare una priorità per il futuro delle città metropolitane; oppure, laddove tali soluzioni non siano adeguate nei modi e nei tempi, possa diventare una carenza e un fattore di debolezza.

In riferimento al primo aspetto, come già evidenziato nel capitolo uno, alcune delle cause che determinano il disagio abitativo presentano dei picchi proprio nelle grandi città e nelle

aree metropolitane. Ciò avviene per una convergenza di fattori che tendono ad esasperare ulteriormente il rapporto tra domanda e offerta di abitazioni. I più importanti di questi fattori sono:

- *Maggiore tensione nel rapporto tra domanda e offerta di abitazioni.* La marginalità delle abitazioni in affitto sul totale è un dato strutturale in Italia, specie se confrontato con gli altri paesi europei<sup>1</sup>. Presenta tuttavia delle sensibili differenze alla scala locale. A Roma, in effetti, il mercato dell'affitto nel 2001 occupava una quota più ampia rispetto al resto della regione (27,7%, a fronte di una media per il Lazio del 21%)<sup>2</sup>. Va rilevato che si tratta di dati precedenti alle privatizzazioni e alle dismissioni<sup>3</sup> del patrimonio pubblico, tra cui le iniziative note come cartolarizzazioni<sup>4</sup>, che hanno riguardato gli enti previdenziali, proprietari di ingenti patrimoni immobiliari, soprattutto a Roma. In conseguenza di ciò, l'incidenza degli alloggi in locazione è diminuita considerevolmente. Anche se non si dispone di dati certi sulle dinamiche e sulle dimensioni effettive di tali operazioni, in parte tuttora in corso, vi sono delle stime che ne quantificano l'esito. In particolare, si stima che dopo le cartolarizzazioni (SCIP1 e SCIP2) il patrimonio dei soli enti previdenziali sia più che dimezzato<sup>5</sup>. Si tenga conto che alcuni degli alloggi venduti con le cartolarizzazioni, di

---

<sup>1</sup> Si rimanda al paragrafo precedente, 1.2.2.

<sup>2</sup> Cfr. Allegato 2, appendice statistica, Tab. 11. Per i confronti dei dati a livello nazionale e regionale sono state utilizzate le ultime rilevazioni del censimento Istat, risalenti al 2001. Dati più aggiornati, per Roma, provengono invece dall'Anagrafe comunale e dalle stime ed elaborazioni di Risorse per Roma Spa (RpR Spa). La proprietà delle abitazioni nel comune di Roma rispetto al dato del 2001, ha subito una tendenziale crescita; secondo le stime riferite al 2006, la proprietà è salita al 71,4% e l'affitto invece si assesta al 24% (fonte: stime RpR Spa). Per quanto riguarda la composizione del patrimonio abitativo in locazione, Roma appare come il luogo di concentrazione delle grandi proprietà, sia pubbliche che private, il Cresme fotografa la seguente ripartizione della quota di alloggi in affitto: Ex IACP, 17,9%; comune, regione, stato, ecc., 9,2%; enti previdenziali, 19,4%; imprese e società private: 9,9% (cfr. Cresme, *Il patrimonio immobiliare degli enti e dei grandi proprietari a Roma e nel Lazio*, 2010).

<sup>3</sup> Le operazioni di privatizzazione e di dismissioni, a Roma, hanno riguardato non solo gli enti pubblici e previdenziali ma anche altri soggetti (pubblici e privati), in particolare: comune di Roma, ATER, ASL, Enti previdenziali (cartolarizzazioni, SCIP1 e SCIP2), Demanio, Istituti di credito (banche e assicurazioni), aziende ospedaliere e sanitarie locali.

<sup>4</sup> Il DI 351/2001, convertito nella L. 410/2001, ha fissato i principi fondamentali della cosiddetta "privatizzazione" del patrimonio immobiliare pubblico, demandando a successivi decreti dell'Agenzia del demanio e ministeriali, l'individuazione dei beni da dismettere e la predisposizione delle regole operative dell'operazione di cartolarizzazione. Successivamente, quindi, l'Agenzia del Demanio, con decreti direttoriali, ha individuato i beni immobili appartenenti agli enti pubblici; in particolare, in assenza di precedenti trascrizioni, i beni appartenenti ai vari enti sono stati individuati con una serie di decreti direttoriali aventi effetto dichiarativo della proprietà. La prima operazione di cartolarizzazione (SCIP1), è stata avviata con Dm 30.11.2001, che ha trasferito alla società veicolo S.C.I.P. S.r.l., la proprietà dei beni immobili individuati nell'allegato B dei suddetti decreti dell'Agenzia del Demanio. La seconda operazione di cartolarizzazione (SCIP2), è stata avviata analogamente, con Dm del 21.11.2002.

<sup>5</sup> Nel 2010 e 2011 sono previste ulteriori dismissioni, dopo le quali si stima che il patrimonio edilizio in affitto moderato scenderà sotto la soglia del 25% della consistenza iniziale (Cfr. Cresme, *Il patrimonio immobiliare degli enti e dei grandi proprietari a Roma e nel Lazio*, 2010). Secondo le stime di Risorse per

proprietà degli enti previdenziali, avevano delle caratteristiche assimilabili a quelle dell'alloggio sociale, anche in riferimento al trattamento del canone e alla localizzazione in ambiti urbani semi centrali con buona dotazione di servizi. Quindi, rappresentavano un'opportunità interessante per il ridisegno delle politiche comunali.

A ciò si aggiunga la crescente pressione della domanda, che agisce allargando la forbice con l'offerta di abitazioni, per una convergenza di diversi fattori:

- La maggiore incidenza della domanda dei non residenti<sup>6</sup> (turisti, studenti, city users, ecc.) e degli immigrati<sup>7</sup>, per i quali l'alloggio è la preconditione di ogni percorso di integrazione economica e sociale<sup>8</sup>. La domanda abitativa, infatti, dipende in misura non trascurabile dalle dinamiche e dalla consistenza dei flussi migratori, che contribuiscono alla crescita della popolazione effettivamente presente e, soprattutto, del numero di famiglie.
- La presenza, tendenzialmente crescente, di sacche di disagio estremo<sup>9</sup> (popolazione senza dimora stabile o con sistemazioni non idonee, come baracche, roulotte, ecc.). Anche se rappresentano situazioni minoritarie e tipicamente correlate a condizioni di povertà

---

Roma Spa (2006), il patrimonio ATER (inizialmente stimato in 53.000 alloggi su Roma) avrebbe subito un ridimensionamento meno consistente, alienando circa 9.500 unità.

<sup>6</sup> Questa componente rappresenta un'insieme di "domande" meno configurate in senso tradizionale. Si tratta di ricercatori, studenti, ma anche di figure professionali ad alta mobilità territoriale, fondamentali per la competitività e lo sviluppo delle città metropolitane. Anche gli studenti rappresentano una fascia di domanda molto interessante, se si pensa che Roma, con tre atenei, ospita circa 100.000 giovani fuori sede [cfr. Carpaneto R., Luciani V. (2005), *Vecchie e nuove emergenze abitative*, Associazione culturale Tozzetti, p. 69, dati citato in Dossier di Roma economia, p. 60]. La presenza di tali componenti della domanda contribuisce di per se stessa all'innalzamento dei valori immobiliari, con un conseguente effetto spiazzamento per le componenti più fragili della domanda (in particolare, la residenza stabile).

<sup>7</sup> Nel 2001 (censimento Istat) la popolazione straniera residente nel comune di Roma è pari a circa il 65% del totale del Lazio (cfr. Allegato 2, appendice statistica, Tab. 12 e 13). Inoltre, gli immigrati sono destinati a rappresentare una quota sempre più rilevante della domanda abitativa. Secondo una stima del Cresme, nel prossimo futuro (2016) una percentuale compresa tra il 37 ed il 54% della domanda di prima casa sarà espressa dagli immigrati (stime Cresme 2006).

<sup>8</sup> L'acquisto della casa è un fenomeno che negli ultimi anni ha conosciuto una forte diffusione tra gli immigrati. Nel periodo 2004-2007 le compravendite immobiliari che hanno avuto come acquirente uno straniero immigrato sono aumentate del 22,7% (dati scenari immobiliari, 2008). Citato in Ponzo I, (2009), "L'accesso degli immigrati all'abitazione: disuguaglianze e percorsi", in Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di), (2009) *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Bologna, Il Mulino, p. 323.

<sup>9</sup> Secondo i dati recentemente pubblicati da FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless), il numero di individui senza dimora stabile è aumentato costantemente nei paesi dell'Unione, e in particolare nelle aree metropolitane e nelle capitali, in seguito alla convergenza di numerosi fattori tra cui le misure di contenimento della spesa pubblica adottate dai governi per contrastare la crisi economica. Vengono inoltre segnalate delle nuove categorie in condizioni di disagio abitativo e a rischio esclusione sociale, entrambe appartenenti alla classe media: si tratta delle famiglie che hanno subito maggiormente gli effetti dell'innalzamento del tasso di disoccupazione e dei cosiddetti "working poor", ossia di lavoratori in condizioni di precarietà contrattuale o totalmente privi di un contratto regolare (cfr. FEANTSA (2011), *Impact of anti-crisis austerity measures on homeless services across the EU*, FEANTSA Policy Paper, June 2011).

consolidata e di lungo periodo<sup>10</sup>, è pur vero che il problema è in tendenziale crescita - per le generali dinamiche economiche che vedono l'acuirsi e l'estendersi delle sacche di povertà, anche tra la popolazione italiana - e si manifesta con maggior gravità nelle aree metropolitane e anche nel comune di Roma<sup>11</sup>.

- *L'elevato prezzo unitario degli immobili e le dinamiche positive di lungo periodo dei prezzi, che a Roma mostrano una maggiore tenuta, anche nei periodi di crisi del mercato immobiliare.* Il prezzo unitario degli immobili determina, come è noto, un effetto trascinarsi anche sui canoni di locazione. Nelle aree metropolitane, e in particolare a Roma, il prezzo delle abitazioni è più alto della media nazionale, pertanto anche l'accesso al libero mercato delle locazioni diviene più difficoltoso, a parità di reddito delle famiglie<sup>12</sup>. La rilevanza del disagio abitativo è infine confermata dal fatto che, formalmente, il Comune di Roma è tra quelli classificati ad alta tensione abitativa<sup>13</sup>, già a partire dagli anni '80<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Ricci R., (1997), *Povertà abitativa in Italia, 1989-1993*, Roma, Commissione sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia.

<sup>11</sup> Il disagio abitativo in senso stretto riguarda coloro che non dispongono di una vera e propria abitazione e che ricorrono ad alloggi impropri e non dotati dei requisiti minimi di abitabilità e salubrità (roulotte, baracche, garage, ecc.) e dai senza tetto. Si tratta, come è evidente, di una percentuale limitata di popolazione (0,04% il dato italiano, censimento Istat 2001), che tuttavia a Roma tocca dei valori sensibilmente maggiori, doppi rispetto alla media regionale (per lo stesso anno, il comune di Roma registra una percentuale di famiglie senza tetto o senza abitazione pari allo 0,30%, a fronte di una media regionale già molto alta, pari allo 0,16%; cfr. Allegato 2, appendice statistica, tab. 10 e 11). Questo dato - anche se non fotografa le dinamiche più recenti - può essere considerato un indicatore di disagio abitativo più intenso per Roma rispetto ad altre realtà regionali e nazionali.

<sup>12</sup> Il canone medio per un immobile in locazione, a Roma, è pari a 1.300 euro/mese (dati Sunia, 2009), a fronte di un dato medio nazionale di circa 700 euro/mese. Se confrontato con le altre grandi città italiane, il valore registrato a Roma è secondo soltanto a Venezia (1.430 euro/mese) e Milano (1.400 euro/mese). Il Sunia, inoltre, ha calcolato che nel periodo 1999-2008 i canoni dei contratti rinnovati o stipulati ex novo sono aumentati in media del 130%, con punte più alte nei grandi centri urbani (nel 2000 e nel 2003 gli aumenti maggiori, dell'ordine del 10% rispetto agli anni precedenti). A fronte di un aumento medio, del 130%, i grandi centri urbani (compresa Roma) hanno registrato un incremento del 145%.

<sup>13</sup> Con delibera CIPE n. 87 del 13.11.2003 (pubblicata in G.U. n. 40 del 18.2.2004), è stato definitivamente aggiornato l'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa (ex art. 8, l. 431/1998) al fine di offrire agevolazioni fiscali per l'affitto degli alloggi ai sensi delle l. 94/1982 e 118/1985 e ss. m. e i. e l. 431/1998. L'individuazione dei comuni è avvenuta sulla base dei criteri definiti dal D.l. 9 del 23.1.1982 che tengono conto: della sussistenza di obiettivi e gravi difficoltà di reperimento di alloggi in locazione, nonché dell'indice di accrescimento demografico degli ultimi cinque anni, del numero di provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili adibiti ad uso abitazione messi dagli uffici giudiziari competenti e del numero di provvedimenti eseguiti, del tempo medio necessario per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili adibiti ad uso di abitazione negli ultimi tre anni. In merito ai criteri e alle modalità con cui sono stati formati tali elenchi, vedi anche note precedenti. Le città metropolitane come ad esempio Milano, Napoli, Roma, Firenze, Genova, ecc. sono classificate tra i comuni ad alta tensione abitativa fin dai primi elenchi di metà degli anni '80. Facendo riferimento alla Provincia di Roma, gli altri comuni classificati ad alta tensione abitativa sono: Albano Laziale, Anguillara Sabazia, Anzio, Ardea, Ariccia, Artena, Bracciano, Campagnano di Roma, Castel Gandolfo, Cerveteri, Ciampino, Civitavecchia, Colferro, Colonna, Fiumicino, Formello, Frascati, Galliciano nel Lazio, Genzano di Roma, Grottaferrata, Guidonia Montecelio, Ladispoli,

Le conseguenze e le risposte da parte degli abitanti a tali fenomeni sono diverse e possono essere riassunte nel seguente modo:

- Si evidenzia un processo di impoverimento generale delle famiglie, dovuto all'alta incidenza delle spese per la casa sul totale del reddito (sia per le famiglie con la casa in proprietà, sia – con maggiori penalizzazioni - per le famiglie in affitto)<sup>15</sup>;
- La maggiore difficoltà di accesso alla casa riguarda le nuove generazioni, a prescindere dalle condizioni soggettive (single o nuclei familiari). Si può ben notare come, in un contesto come quello di Roma in cui i prezzi degli immobili sono tra i più alti a livello nazionale, la capacità di accedere a soluzioni abitative autonome - ancor più se di qualità - dipenda dalla provenienza familiare e dalla possibilità di attingere ad un patrimonio consolidato più che dal reddito individuale<sup>16</sup>;
- Si consolida il processo di redistribuzione della popolazione nell'area metropolitana e nei comuni limitrofi a Roma, sia della prima che della seconda cintura<sup>17</sup>. Le dinamiche

---

Lariano, Marcellina, Marino, Mentana, Montecompatri, Monte Porzio Catone, Monterotondo, Nettuno, Palestrina, Palombara Sabina, Poli, Pomezia, Riano, Rocca di Papa, Rocca Priora, Sacrofano, San Cesareo, Santa Marinella, Tivoli, Valmontone, Velletri, Zagarolo (cfr. Del. CIPE n. 87 del 13.11.2003).

<sup>14</sup> Cfr. primo elenco dei comuni ad alta tensione abitativa, ex delibera CIPE del 30.5.1985.

<sup>15</sup> Le famiglie con la casa in proprietà scontano difficoltà di accesso e gestione del credito (crescita della durata e dell'ammontare medio dei mutui, tendenziale aumento dei tassi di interesse per la prevalenza delle posizioni debitorie a tasso variabile, debole dinamica dei redditi). Le famiglie in affitto vivono in condizioni generalmente più sfavorevoli. Se si considera l'incidenza dell'affitto sul reddito, emergono situazioni di precarietà assoluta. Infatti, il 77,1% delle famiglie oggi in affitto ha un reddito inferiore a 20.000 euro, il 19,6% tra 20.000 ed 30.000, il 3,3% un reddito superiore. Nelle grandi città, incidono maggiormente le fasce più basse: le famiglie con reddito sotto i 10.000 euro sono il 24,5% (18,1% nei centri minori). Il livello medio dei canoni dei contratti sottoscritti negli ultimi anni è incompatibile con condizioni di sostenibilità economica, per famiglie con redditi annui inferiori a 20.000 euro. Le attuali offerte del mercato privato incontrano la domanda solo nel caso di redditi superiori a 35.000,00 euro annui, e anche qui con percentuali di spesa per la casa vicine alla soglia di sostenibilità (30% del reddito). Dati Sunia, 2009.

<sup>16</sup> In tal modo, le disuguaglianze abitative agiscono anche nel senso di una strutturazione delle disuguaglianze sociali, in termini generali, e in particolare amplificando i fenomeni di esclusione e marginalità. Tra le principali prospettive di ricerca sulle disuguaglianze abitative, Poggio (2009) indica infatti l'analisi della strutturazione spaziale delle disuguaglianze sociali. Le ricerche di questo tipo, prodotte in particolar modo nel mondo anglosassone, hanno evidenziato una correlazione tra scelte localizzative e strato sociale di provenienza, che determina un ispessimento dei fenomeni di segregazione urbana intesa anche come livelli di omogeneità nella composizione sociale dei quartieri ed aree abitative [Poggio, (2009), p. 273 e ss.].

<sup>17</sup> Comuni di prima corona (comuni immediatamente confinanti): Albano Laziale, Anguillara Sabazia, Ardea, Campagnano di Roma, Castel Gandolfo, Castel San Pietro Romano, Ciampino, Colonna, Fiumicino, Fonte Nuova, Formello, Frascati, Galliciano nel Lazio, Grottaferrata, Guidonia Montecelio, Marino, Mentana, Montecompatri, Monte Porzio Catone, Monterotondo, Palestrina, Poli, Pomezia, Riano, Sacrofano, San Gregorio da Sassola, Tivoli, Trevignano Romano e Zagarolo.

Comuni di seconda corona (comuni confinanti con i comuni di prima corona): Anzio, Ariccia, Artena, Bracciano, Capena, Capranica Prenestina, Casape, Castel Madama, Castelnuovo di Porto, Cave, Cerveteri,

demografiche ed insediative di medio periodo confermano il progressivo spostamento dei residenti verso comuni sempre più distanti, dove si registra un innalzamento delle compravendite degli immobili e dei prezzi unitari paragonabile a quelli delle fasce periferiche di Roma<sup>18</sup>. Come è noto, le scelte residenziali delle famiglie si orientano in base ai vantaggi di agglomerazione e alla presenza di più varie occasioni di lavoro e maggior dotazione di servizi, che rappresentano delle esternalità positive. La convergenza di domande concorrenti (non solo famiglie ma anche attività terziarie, domanda turistica e domanda abitativa dei non residenti) determina un incremento del prezzo unitario degli immobili nelle aree urbane maggiori e, all'interno di esse, nelle zone centrali e meglio servite<sup>19</sup>. La competizione vede generalmente perdenti le famiglie rispetto alle attività terziarie e, in riferimento alla sola componente residenziale, le famiglie con reddito medio-basso, che subiscono un processo di espulsione verso i centri minori della cintura metropolitana. La conseguenza più evidente è la tendenza ad una maggiore diffusione degli insediamenti sul territorio. Le dinamiche di questo tipo non contribuiscono soltanto alla strutturazione delle disuguaglianze sociali nell'accesso all'alloggio<sup>20</sup> ma influenzano anche la sostenibilità ambientale e l'efficienza del sistema urbano e territoriale. La progressiva espulsione della popolazione genera infatti delle esternalità negative (tipiche della città diffusa) che gravano, in termini di costi, sulle singole famiglie e sul sistema: impoverimento della *mixité* funzionale nelle aree centrali e storiche che tendono a perdere il presidio della residenza stabile, intensificazione degli spostamenti individuali (in particolare su gomma), fenomeni generalizzati di congestione, inquinamento ed eccessiva pressione sulle reti infrastrutturali, incremento dei costi legati alla gestione delle reti e dei servizi, incremento dei costi legati alla gestione e alla estensione delle urbanizzazioni primarie<sup>21</sup>.

---

Ciciliano, Labico, Ladispoli, Magliano Romano, Marcellina, Mazzano Romano, Montelibretti, Palombara Sabina, Rocca di Cave, Rocca di Papa, Rocca Priora, San Cesareo, San Polo dei Cavalieri, Sant'Angelo Romano, Valmontone, e Vicovaro; Aprilia (LT); Monterosi, Nepi e Sutri (VT). Da notare che vengono considerati come comuni della seconda corona, anche i comuni fuori provincia.

<sup>18</sup> Per una dettagliata ricostruzione di questo fenomeno, si rimanda a AA.VV. (2008), *Abitare a Roma*, Dossier Roma Economia, anno 1, n. 1, p. 45 e ss.

<sup>19</sup> E' infatti noto un principio dell'economia urbana per cui la competizione tra i diversi soggetti economici per l'accesso alle aree centrali e il prezzo che ciascuno di essi è disposto a pagare determinano la distribuzione territoriale dei valori fondiari e delle funzioni [cfr. Camagni R., (2011), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci].

<sup>20</sup> La variabilità delle condizioni abitative non si misura solamente nelle diverse caratteristiche dell'alloggio, ma ancor più nell'ambiente fisico e sociale che lo circonda, in termini di posizione, accessibilità, presenza di opportunità o problemi specifici.

<sup>21</sup> Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., (2010) *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze, Alinea.

- Emergono nuove forme dell'abitare, come soluzione adattiva agli alti costi della casa. Sebbene legate ad una situazione di disagio e di difficoltà oggettiva<sup>22</sup>, queste nuove forme di coabitazione, rivelano anche l'esistenza di micro realtà molto interessanti e creative. Si tratta, ad esempio, dei fenomeni di convivenza tra giovani, tra professionisti e altri soggetti ad alta mobilità territoriale che sperimentano forme quasi famigliari di collaborazione e di condivisione degli spazi<sup>23</sup>.
- Si acutizzano i fenomeni di tensione sociale riferiti alla casa, come l'aumento del numero delle richieste di sfratto<sup>24</sup> ed il riemergere di risposte *extra* e *contra legem*, quali l'abusivismo (che storicamente ha un'alta incidenza nel territorio di Roma<sup>25</sup>) ed il ritorno dei casi di occupazione a scopo abitativo degli immobili, fenomeno – quest'ultimo – riaffiorato e consolidatosi nell'ultimo decennio<sup>26</sup>.

In riferimento al secondo punto (la centralità che le strategie di risposta alla questione abitativa assumono nel quadro complessivo dello sviluppo delle aree metropolitane), le politiche per l'abitare hanno un elevato grado di sinergia e di integrazione con i temi del welfare, ma anche di natura differente come ad esempio le strategie per la crescita economica ed occupazionale<sup>27</sup>. Rimanendo nell'ambito delle politiche urbane, la complessità delle implicazioni aumenta proprio in ragione del ruolo preminente che la questione abitativa assume per lo sviluppo delle città. Volendo tracciare una sintesi, si possono elencare le seguenti considerazioni:

---

<sup>22</sup> Il fenomeno della coabitazione, come già era avvenuto negli anni del dopoguerra a Roma ed in altre realtà urbane, rappresenta comunque una forma di adattamento "forzato", rispetto all'impossibilità di accedere in modo autonomo al mercato. Si tratta anche di un indicatore ambivalente, poiché può segnalare la permanenza di modelli tradizionali di famiglia allargata (ciò è confermato dall'alta incidenza della coabitazione anche in contesti territoriali caratterizzati da un benessere diffuso e bassa tensione abitativa, come ad esempio alcuni comuni medi della Toscana). Facendo riferimento ai dati del censimento Istat, le famiglie coabitanti a Roma nel 2001 sono l'1,79%, a fronte di un dato regionale pari all'1,28% e nazionale pari allo 0,57% (cfr. Allegato 2, appendice statistica).

<sup>23</sup> Cfr. "Itinerari dell'abitare a Roma", ricerca/indagine condotta presso il Dip.Su di Roma Tre (Coordinatore, G. Caudo).

<sup>24</sup> A Roma, nel 2006 (dati Ministero dell'Interno, elaborazioni ufficio statistica del comune di Roma) ci sono stati 5.701 provvedimenti esecutivi di rilascio dall'Autorità Giudiziaria, 22.672 richieste di esecuzione presentate all'Ufficiale Giudiziario (+121,73% rispetto al 2005) e 1.936 sfratti eseguiti. Analoga situazione per il Lazio, dove il peso di Roma risulta notevole, con il 90,1% dei provvedimenti emessi, il 93,7% delle richieste di esecuzione e il 70,8% degli sfratti eseguiti, evidenziando la concentrazione delle situazioni di criticità abitativa nei comuni di maggiori dimensioni, dove il valore immobiliare e il costo di locazione è decisamente più sostenuto.

<sup>25</sup> Cfr. Insolera I., (2011) *Roma Moderna*, Torino, Einaudi (nuova edizione), p. 279 e ss.

<sup>26</sup> Cfr. Sebastianelli S. (2004), "Le occupazioni a Roma: i luoghi e le persone", *Il Giornale dell'Architettura*, n.3, 17 aprile 2004.

<sup>27</sup> Vedasi i legami con le politiche di rilancio economico che utilizzano l'edilizia come volano per la crescita. (Minelli, 2004; Poggio 2005).



- L'offerta di abitazioni in affitto e la sua diversificazione in base al tipo di canone (sociale, moderato, di mercato) sono dei temi cruciali per la competitività e lo sviluppo delle città, tanto più per le realtà metropolitane che si collocano in uno scenario globale. Tale aspetto riguarda sia l'immigrazione di primo livello (popolazione ad elevata mobilità proveniente dai paesi del primo mondo) sia l'immigrazione di secondo livello (immigrati che provengono dai paesi in via di sviluppo e dall'est Europa). Infatti, il tema dell'accoglienza è fondamentale per le strategie di sviluppo delle città: la facilità di accesso al mercato delle abitazioni è uno degli strumenti con cui rispondere alla domanda di mobilità territoriale generata dalle grandi aree urbane, ma anche un modo per garantire l'inclusione sociale;
- La definizione "urbanistica" delle politiche per l'abitare, ossia la previsione degli interventi, di nuova costruzione o di recupero, all'interno di un disegno complessivo di città, è una precondizione per il raggiungimento degli obiettivi di qualità urbana e sostenibilità degli insediamenti. La questione è piuttosto complessa e si riferisce sostanzialmente a due fattori: evitare attraverso il disegno dei nuovi insediamenti o attraverso il recupero dei vecchi, i fenomeni di degrado fisico e sociale (effetto ghetto delle precedenti realizzazioni); contenere i fenomeni di espulsione della popolazione, aumentare l'efficienza della struttura urbana (accessibilità ai servizi, efficienza del sistema pubblico e privato dei trasporti), e quindi limitare le principali esternalità (incremento degli spostamenti casa-lavoro e del consumo di suolo);
- Le politiche per l'abitare si legano alla questione della sostenibilità ambientale e del risparmio energetico (specialmente in riferimento alle nuove norme nazionali e regionali in materia di ERS). Il tema della sostenibilità energetica e della qualità insediativa è inoltre cruciale negli investimenti privati per l'edilizia sociale, che presuppongono una gestione efficiente (anche sotto il profilo dei costi di manutenzione) per il rientro dei capitali nel medio-lungo periodo.

## 2.3 Il Prg di Roma del 2008: la forma piano ed i contenuti

### 2.3.1 Aspetti generali

Nel 2008 è giunto ad approvazione il nuovo piano regolatore di Roma, a circa quarant'anni di distanza dal Prg precedente (Prg 1962-65). Pur essendo uno strumento recente (adozione nel 2003, approvazione definitiva nel 2008<sup>28</sup>), la ratifica del piano è avvenuta dopo un lungo iter di formazione, durato per oltre un ventennio (1993-2008), le cui complesse vicende hanno condizionato i contenuti e la forma del nuovo Prg. La lunghezza del processo di pianificazione fu dovuta in parte alle eccezionali dimensioni della città e in larga parte all'intreccio di interessi legati alla formazione del nuovo piano<sup>29</sup>. In questa sede si ricordano soltanto alcuni tratti salienti che illustrano la particolarità del caso romano e le principali tappe della sua formazione (cfr. Tab. 7).

Tab. 7 – Le tappe principali dell'iter di formazione del nuovo Prg di Roma

1993 - 1994	Insedimento della Giunta Rutelli e avvio del processo di formazione del nuovo piano regolatore
1995	Presentazione del "Poster Plan"
1997	Adozione del "Piano delle certezze"
2000 - 2002	Formulazione e presentazione delle proposte di piano
<b>2003</b>	<b>Adozione del nuovo Prg</b>
2004	Approvazione della "Variante delle certezze"
2006	Delibera di Controdeduzioni
<b>2008</b>	<b>Approvazione del nuovo Prg</b>

Fonte: elaborato in proprio.

<sup>28</sup> Adottato nel 2003 (Del. C.C. n. 33 del 19-20 marzo 2003), dopo quasi dieci anni di lavori, il piano è stato contro dedotto nel 2006 (Del. C.C. n. 64 del 21-22 marzo 2006), ed è stato definitivamente approvato nel 2008 (Del. C.C. n. 22 del 12 febbraio 2008). Per giungere all'approvazione entro il termine previsto per l'efficacia delle misure di salvaguardia, si è fatto ricorso ad una apposita procedura di copianificazione tra Regione, Provincia e Comune. Si tratta della procedura dell'art. 66-bis, Lr Lazio n. 38/1999, inserita dall'art. 70, c. 7, Lr Lazio n. 4/2006.

<sup>29</sup> Oltre al dato meramente dimensionale, ossia i 129.000 ettari di estensione che fanno di Roma il comune più grande d'Europa, basti menzionare che le osservazioni presentate sono state oltre 7.000 (di cui circa il 30% accolte in toto o parzialmente). Si pensi poi agli interessi storicamente consolidati delle grandi proprietà immobiliari e fondiari romane, che da sempre condizionano le vicende urbanistiche della capitale.

La formazione del nuovo piano prende le mosse dal cambio di Giunta, avvenuto nel 1993-1994<sup>30</sup>, che pone al centro del proprio mandato l'obiettivo di dotare la città di un nuovo strumento per la gestione del territorio. Di notevole interesse è la presentazione del "poster plan" nel 1995. Questo documento può essere letto come un tentativo di anticipazione del piano strutturale<sup>31</sup>, che in quel momento non era previsto né nella legge nazionale né in quella regionale<sup>32</sup>. Esso prefigura alcune delle linee principali che poi torneranno nelle proposte di piano successive, tra cui la definizione di un assetto policentrico per la città e il tema della riqualificazione delle periferie (utilizzando i "nuovi" programmi di riqualificazione e di recupero urbano, ed i piani particolareggiati per le cosiddette "zone O", ossia i nuclei ex abusivi<sup>33</sup>). I principali contenuti del poster plan sono così sintetizzabili: la dimensione metropolitana (per il sistema ambientale ed il sistema della accessibilità); il recupero della città esistente; "i vuoti" urbani come elementi fondamentali per la rigenerazione ecologica degli insediamenti (vuoti che poi diverranno parte, nella formulazione del nuovo Prg, delle tre componenti della "rete ecologica"); le scelte strutturali (come la tutela e la valorizzazione dei parchi e delle aree agricole); il trasporto pubblico; la riqualificazione della città, attivando diversi strumenti (piani particolareggiati per i comprensori direzionali e il recupero delle ex borgate abusive; programmi di riqualificazione urbana; programmi di recupero urbano). Un altro momento decisivo è stato l'adozione del cosiddetto "Piano delle certezze" nel 1997, che ha posto le basi per le scelte successive ed ha anticipato l'istituto delle compensazioni urbanistiche<sup>34</sup>. In tale strumento, infatti, era previsto per la prima volta un

---

<sup>30</sup> Nel dicembre del 1993 si insedia la nuova Giunta di centro sinistra, con il Sindaco Francesco Rutelli.

<sup>31</sup> Nel corso del 1995 la discussione nazionale sulla riforma urbanistica era particolarmente accesa (si pensi alla proposta del nuovo piano presentata dall'INU a Bologna nello stesso anno). La formazione del nuovo piano di Roma si interseca con questi avvenimenti e viene avanzata la proposta di un piano strutturale – di rango metropolitano – da affiancare a piani operativi – di livello urbano e municipale (in questa direzione l'amministrazione istituisce una apposita commissione per il ridisegno delle circoscrizioni e per lo studio di un coordinamento con gli altri comuni dell'hinterland).

<sup>32</sup> In realtà, il piano strutturale non compare neanche nella nuova stesura della norma regionale sul governo del territorio, Lr 38/1999. Si veda a tale proposito il Box 1.

<sup>33</sup> Le proposte di localizzazione di queste previsioni sono state approvate dal Consiglio nel 1995, dando l'avvio ad un processo di formazione e attuazione molto lungo, ancora in corso.

<sup>34</sup> Il Piano delle certezze è una variante generale del Prg allora vigente (del 1962) che stabilisce una nuova disciplina per le aree verdi (agricole, riserve naturali, parchi) e per alcune zone della città consolidata. Può essere considerato come una prima anticipazione del nuovo Prg di Roma. I principali contenuti sono le previsioni di "invarianti" ambientali (come i parchi, le aree agricole, il verde) e la riduzione delle previsioni pregresse di edificabilità, in parte risolte con la previsione del meccanismo delle compensazioni. Su questo punto, si veda la posizione molto critica di Insolera (cfr. op. cit., *passim*).

meccanismo - avallato anche in sede giurisdizionale<sup>35</sup> - per compensare le capacità edificatorie pregresse eliminate in vista del nuovo sistema di salvaguardie ambientali e paesaggistiche. Le cubature cancellate potevano essere recuperate tramite le "compensazioni" (ossia assegnando delle capacità edificatorie equivalenti), collocate altrove, negli ambiti di nuova trasformazione. L'assetto di questi ambiti non era regolato direttamente dal piano delle certezze ma veniva rimandato ad una fase successiva (di cui si è poi fatto carico il nuovo Prg del 2003-2008).

### 2.3.2 Gli obiettivi strategici e i principali contenuti

Gli obiettivi strategici del prg del 2008 seguono le linee già indicate nel poster plan del 1995, ulteriormente articolate e dettagliate nei momenti successivi del lungo processo di formazione del piano, a conferma della sostanziale continuità nelle scelte di fondo. Gli obiettivi strategici e i principali contenuti possono essere così sintetizzati:

- il riferimento al contesto metropolitano, sia per il sistema delle infrastrutture e dei servizi, sia per il sistema ambientale;
- l'adozione di un modello policentrico. Il Prg del 2008 ha definito un sistema di nuove centralità urbane e metropolitane, diffuse sul territorio e collegate tra loro – nelle previsioni - dal sistema di trasporto su ferro. Con questa impostazione si vuole superare l'idea di una polarità unica alternativa al centro (che nei piani e nelle proposte precedenti si ritrova, ad esempio, nel quartiere dell'EUR e nella previsione dello SDO<sup>36</sup>); si predilige

---

<sup>35</sup> Tar Lazio, sez. I, n. 1652/1999. Il Piano era stato impugnato da alcune società, proprietarie di aree trasformate da edificabili in agricole. Il giudice ha rigettato il ricorso, affermando che l'istituto "pubblicistico" della compensazione previsto nel piano, "inquadabile nell'ambito del processo di disciplina dell'uso del territorio, quale ristoro, a valenza perequativa, del sacrificio della rendita fondiaria soppressa a favore della complessiva salubrità ambientale, già da ora vincola l'amministrazione nell'an, e ne circoscrive inoltre il *quomodo* entro il confine di elementi identificativi sufficientemente definiti, avuto riguardo alla natura di pianificazione primaria della norma". Cfr. Casini L. (2009), "Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2009, p. 203 e ss..

<sup>36</sup> Sistema direzionale orientale (SDO): con questa sigla fu indicato un complesso integrato di uffici direzionali statali e privati, di viabilità e di altri servizi che dall'E42/Eur doveva arrivare fino alla via Salaria funzionando per tutta la periferia orientale come strumento di rivalutazione sia dell'edilizia popolare (abusiva o meno) sia delle tante aree di servizi previste (università, ecc.). Fu sostenuto negli anni '60 e '70 durante la lunga preparazione del nuovo piano regolatore dall'INU, dall'associazione per l'architettura organica (Apao), da Italia Nostra, dall'associazione tecnici cattolici e altre associazioni. Questa previsione, nel nuovo piano regolatore 2003-2008, è stata definitivamente cancellata. Su questa vicenda è molto critica la posizione di molti autori, tra cui il già citato Insolera e, più di recente, Berdini, anche e soprattutto per gli esiti speculativi della vicenda. Infatti, negli stessi anni in cui veniva discussa la necessità di realizzare lo SDO, prendeva corpo un altro asse di riferimento per lo sviluppo direzionale di Roma. La direttrice occidentale - ove si concentravano e sussistono ancora oggi i maggiori interessi delle grandi

invece una pluralità di nuovi centri integrati, con lo scopo di incrementare la dotazione di servizi nella vasta periferia urbana della città;

- la strategia della riqualificazione e del recupero come linea di azione privilegiata, utilizzando in modo diffuso l'intera gamma dei nuovi strumenti attuativi, dai piani particolareggiati e dai Peep, fino ai programmi complessi (che vengono definiti strumenti ordinari per l'attuazione del piano);
- la sostenibilità (puntando sulla prescrittività delle norme riguardanti la cosiddetta "rete ecologica", costruita a partire dai vuoti urbani, già presenti nelle ipotesi del 1995);
- l'accessibilità, con priorità per il trasporto pubblico su ferro. Il prg contiene la previsione delle quattro linee metropolitane in profondità, due delle quali esistenti (A e B) e in previsione di prolungamento, una già definita (C) e in corso di progettazione definitiva, e la quarta (D) individuata per la prima volta dal nuovo Prg;
- il passaggio dal concetto di centro storico a quello di "città storica" nell'articolazione del sistema insediativo. Secondo questa impostazione, infatti, la disciplina della "città storica" è molto articolata e si applica ad un'area più vasta del nucleo centrale della città.

### **2.3.3 La forma piano**

Il Prg approvato nel 2008 non è univocamente riconducibile né ai caratteri innovativi del nuovo piano (e richiamati da molte leggi regionali sul governo del territorio della metà degli anni 90<sup>37</sup>), né al tradizionale piano regolatore previsto dalla legge nazionale del '42. Infatti, anche se la sua forma<sup>38</sup> può essere definita tradizionale, al contempo esso introduce e applica in modo esteso gli strumenti operativi derivati dalle più recenti esperienze di pianificazione. In ciò, ed in particolare per i fini di questo lavoro, il Prg del 2008 può essere considerato molto vicino alle esperienze di pianificazione di ultima

---

proprietà romane (famiglie dell'antica aristocrazia, società immobiliari) - veniva potenziata nei fatti, creando un asse terziario-direzionale lungo il percorso che dall'Eur conduce a Fiumicino. Questa tendenza è tuttora in fase di espansione e rafforzamento.

<sup>37</sup> Nella legge regionale del Lazio, Lr. 38/1998, in realtà non viene ripresa la scissione dello strumento urbanistico comunale in due parti (una strategica e l'altra gestionale operativa) se non in modo ambiguo, attribuendo al medesimo PUCG dei contenuti talvolta strategici e talvolta "programmatici" senza tuttavia stabilire una reale separazione tra parte conformativa e non conformativa dei diritti d'uso del suolo (vedi a questo proposito il box di approfondimento, Box 1). Nonostante questa impostazione della norma regionale, il Prg di Roma ha dei contenuti molto innovativi, che lo accomunano al nuovo piano, specialmente in riferimento agli strumenti di attuazione, di cui si dirà ampiamente in seguito.

<sup>38</sup> Per forma piano si intende "l'insieme dei modi attraverso cui i contenuti progettuali del piano sono individuati, ordinati e tradotti in rappresentazioni e norme in funzione della loro complessità e attuabilità nel tempo" (Nigro, 1999). La forma piano è costituita anche dai modi con cui "il piano rappresenta, e quindi comunica, i suoi contenuti descrittivi, progettuali, programmatici e normativi" (Piroddi, 2000).

generazione e da questo punto di vista è stato visto nell'approfondimento qui svolto sul tema delle nuove politiche per l'abitare.

Il piano adopera una distinzione piuttosto tradizionale tra elaborati prescrittivi e non prescrittivi (cfr. Tab. 11) e non contempla la classica scissione in componente strategica ed operativa propria degli strumenti urbanistici di ultima generazione<sup>39</sup>. Anche se una distinzione tra "carattere strutturale" e "carattere operativo" è ravvisabile nel processo di formazione del piano e nella permanenza di alcune scelte di fondo che sono giunte fino alla definitiva approvazione ma maturate e ratificate in vario modo durante il suo lungo di iter di approvazione<sup>40</sup>. Come si è visto, all'interno di questo processo, alcuni contenuti del piano sono stati anticipati mediante l'approvazione di strumenti parziali, che affrontavano in un'ottica processuale singole parti delle decisioni del piano. Ci si riferisce, ad esempio, alla proposta di suddivisione del territorio in due ambiti distinti, "urbano" (oggi divenuto il "sistema insediativo") e non urbano (oggi "rete ecologica"), indicando quindi delle zone "intangibili" e non interessate dalle trasformazioni<sup>41</sup>. Questa impostazione del Prg del 2008 è stata confermata nel tempo, come scelta "strutturale".

---

<sup>39</sup> Vedi l'approfondimento dedicato ai nuovi caratteri del piano, Box 1.

<sup>40</sup> A tale riguardo, si veda il "pianificar facendo" di Campos Venuti, cui fu affidato il coordinamento del processo di formazione del nuovo piano di Roma. Pur non mancando posizioni fortemente critiche, si può ritenere che questo elemento rappresenti un punto di tangenza con il binomio della "dimensione strategica-operativa" del nuovo piano. Infatti, il pianificar facendo, oltre a richiamare l'attenzione sulla pianificazione come "processo", esplicitava – attraverso lo slogan – il metodo dialettico di costruzione delle scelte del piano (dal generale al particolare e dal particolare al generale). Ossia, una volta definito uno schema generale di riferimento, si avviano progetti specifici, puntando sull'utilizzo di strumenti "innovativi", alcuni messi in campo in quegli anni (programmi di riqualificazione e di recupero, fino al progetto urbano del Prg), ivi comprese le cinque fattispecie della perequazione del Prg, di cui si dirà in seguito.

<sup>41</sup> Si pensi alla disciplina restrittiva di una parte dell'agro romano, già prevista nel poster plan del 1995 e poi confermata nel piano delle certezze, oggi disciplinata all'interno delle tre componenti della rete ecologica, di cui l'agro romano fa parte. In realtà la tutela effettiva dell'agro romano, all'interno del Prg, è una questione controversa. Sono infatti presenti delle ampie zone di agro romano potenzialmente interessate dalle trasformazioni, su cui il Prg non ha mantenuto il medesimo livello di prescrittività delle misure originariamente previste. Infatti, la tutela ambientale e paesaggistica del territorio è affidata alla disciplina della rete ecologica, articolata secondo tre componenti che non coincidono con la perimetrazione dell'agro romano. Le componenti sono: componenti primarie (aree A); componenti secondarie (aree B); componenti di completamento (aree C). Soltanto la prima (A) è sottoposta ad azioni "prevalentemente di tutela e salvaguardia degli ecosistemi" (art. 72 Nta). Le altre componenti invece ammettono livelli intermedi di trasformabilità e su di esse (compreso l'agro romano) si può intervenire attraverso lo strumento del Programma integrato (art.14 Nta).

L'impianto complessivo delle norme è piuttosto rigido, specialmente se lo si riferisce all'articolazione del territorio<sup>42</sup> (la città è suddivisa in tre grandi sistemi, cfr. Tab. 8) e alla disciplina d'uso del patrimonio esistente (sistema insediativo), articolata in *tessuti* - per i quali la modalità di intervento ordinaria è quella diretta - e *ambiti urbani* - in cui gli interventi sono attuabili in prevalenza con modalità indiretta -, definiti in base a criteri di omogeneità fisico-morfologica e funzionale (cfr. Tab. 9). Tuttavia, accanto a questa struttura normativa, che riguarda per lo più le trasformazioni ordinarie e quindi la disciplina degli interventi diretti, il Prg introduce anche dei meccanismi più innovativi, sia per la gestione delle trasformazioni territoriali di più ampio respiro, sia per le trasformazioni ritenute strategiche dal punto di vista della valorizzazione immobiliare, attuate attraverso modalità indiretta<sup>43</sup>. Il Prg utilizza leve differenti per favorire alcune trasformazioni e intercettare una parte dei plusvalori generati dalle valorizzazioni immobiliari: è quindi nell'approfondimento degli interventi indiretti - in ragione degli strumenti utilizzati per l'attuazione - che risiede l'interesse di questo lavoro. La parte innovativa del piano, quella per cui assume interesse il caso di Roma in relazione alle politiche abitative, riguarda proprio la previsione degli strumenti perequativi. Il funzionamento di tali istituti è regolato dalle Norme tecniche di attuazione, che sanciscono l'importanza della perequazione sin dall'articolo 1: *"Il piano persegue gli obiettivi della riqualificazione e valorizzazione del territorio, secondo i principi della sostenibilità ambientale e della perequazione urbanistica e nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa, nel quadro della legislazione vigente"*.

Prima di analizzare in dettaglio i contenuti del Prg e, in particolare, quelli che si riferiscono alla definizione ed attuazione delle politiche per l'abitare, è utile descrivere le modalità attuative del piano ed il metodo di analisi seguito.

#### **2.3.4 Le modalità di attuazione e gli istituti della perequazione**

In questo paragrafo verranno analizzate nel dettaglio le modalità di attuazione del piano di Roma. Come anticipato, accanto alle modalità tradizionali (diretta, tramite il solo titolo

---

<sup>42</sup> La città è suddivisa in tre sistemi: il sistema insediativo, pari a circa 36.000 ettari (28%); il sistema ambientale e agricolo, di circa 88.000 ettari (68%); il sistema dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti, pari a circa 5.000 ettari (4%).

<sup>43</sup> Si tratta degli strumenti attuativi tradizionali (i PUOC della legge regionale 38/1999), che restano comunque applicabili nell'intero territorio comunale, e di altri strumenti introdotti dal Prg, che non esistono nelle previsioni delle norme nazionali e regionali. Si cita ad esempio il "Progetto urbano" (art. 15 Nta). Accanto ad essi, le modalità perequative, di cui si dirà ampiamente in seguito.

edilizio, e indiretta, tramite strumento urbanistico attuativo) il Prg di Roma individua degli strumenti ascrivibili al novero delle più recenti acquisizioni della disciplina, entrati a far parte dell'apparato operativo dei piani di nuova generazione. Come abbiamo visto, tali strumenti assumono una particolare importanza per la definizione locale delle politiche per l'abitare, soprattutto per il contributo che possono offrire in termini di "finanziamento" della città pubblica.

- *La modalità di attuazione diretta.* Con modalità diretta si intende, come è noto, l'insieme degli interventi realizzabili mediante il solo titolo abilitativo (Dia/Scia<sup>44</sup> o Permesso di costruire), che possono prevedere o meno la stipula di convenzioni urbanistiche e atti d'obbligo, ma comunque in assenza di un piano urbanistico attuativo. La modalità attuativa diretta è applicata, in via ordinaria, nei tessuti del Prg (cfr. seconda colonna della Tab. 9): nella città storica (esclusi gli "ambiti di valorizzazione"), nella città consolidata, in una parte della città da ristrutturare e del sistema ambientale e agricolo (con esclusione delle aree naturali protette e dei parchi agricoli)<sup>45</sup>.
- *La modalità di attuazione indiretta.* Si tratta degli interventi subordinati all'approvazione di strumenti urbanistici attuativi assimilabili ai cosiddetti PUOC<sup>46</sup> (di iniziativa sia pubblica sia privata) o di altri, introdotti espressamente dal Prg<sup>47</sup>, come ad esempio il *progetto urbano*<sup>48</sup>. La modalità indiretta si applica, in via ordinaria, negli ambiti di trasformazione del Prg, ossia (cfr. terza colonna della Tab. 9): negli ambiti di valorizzazione della città storica, negli ambiti per i programmi integrati, negli ambiti per i programmi di recupero urbano, nei nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare, in tutta la città della trasformazione, nei progetti strutturanti, e negli ambiti di riserva a trasformabilità

---

<sup>44</sup> Come è noto, la disciplina degli interventi attuabili con comunicazione da parte dell'interessato all'amministrazione è stata recentemente ampliata e modificata.

<sup>45</sup> Tali ultimi due riferimenti non sono contenuti nella tabella citata perché non afferiscono al sistema insediativo.

<sup>46</sup> Piani urbanistici operativi comunali, dizione introdotta dalla Lr 38/1999 che racchiude tutti gli strumenti attuativi già previsti dalla normativa nazionale e ne definisce l'iter di approvazione (cfr. Box 1).

<sup>47</sup> "Per favorire, anche mediante incentivi, l'integrazione ed il coordinamento progettuale, finanziario, attuativo e gestionale, tra interventi diretti e indiretti, tra interventi pubblici e privati, è facoltà del Comune far ricorso al Programma integrato, di cui all'art. 14 o al Progetto urbano, di cui all'art. 15, fatta salva la possibilità di intervenire con le modalità attuative ordinarie, secondo la disciplina delle diverse componenti, in assenza di tali strumenti" (art. 12, comma 7 Nta).

<sup>48</sup> "Il Progetto urbano è una procedura finalizzata alla definizione progettuale delle previsioni di PRG, in relazione alle parti di città interessate direttamente o indirettamente da interventi di particolare rilevanza urbana; tale procedura consente, anche confrontando soluzioni alternative, un'accurata verifica della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle iniziative proposte, che devono assicurare altresì elevati livelli di qualità urbana ed ambientale e di partecipazione democratica." (art.15 Nta). La procedura è obbligatoria per le Centralità urbane/metropolitane, ma può essere utilizzata in tutti i casi nei quali si debbano coordinare ed integrare interventi diversi.



vincolata. In alcuni di questi casi, la disciplina del piano è articolata secondo un doppio binario: da un lato, non inibisce completamente l'attività dei privati, che in assenza dello strumento attuativo possono comunque dare luogo ad una serie (più limitata) di trasformazioni; dall'altro, l'attivazione della modalità attuativa indiretta che da accesso alla totalità delle potenzialità trasformative ed edificatorie. E' qui che si colloca la possibilità di utilizzare gli strumenti della perequazione urbanistica, in special modo per gli ambiti strategici del Prg.

- *La perequazione.* Accanto alle modalità attuative tradizionali sopra richiamate, il Prg definisce cinque "fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria" (art. 17, comma 2 Nta), che incidono e si integrano nelle modalità operative del piano, delineando una gamma di interventi più complessa. Si tratta degli "ambiti di compensazione" (art. 18 Nta), del "contributo straordinario" (art. 20 Nta), del meccanismo delle "compensazioni urbanistiche" (art. 19 Nta), degli "incentivi per il rinnovo edilizio" (art. 21 Nta), e della "cessione compensativa" (art. 22 Nta).

Ai "criteri e modalità di perequazione" è interamente dedicato il capo IV delle Nta (artt. 17-22) delle disposizioni generali. L'art. 17 delle norme tecniche chiarisce immediatamente, al primo comma, che il Prg introduce, quale "disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica pre-vigente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale"<sup>49</sup>. Sempre lo stesso articolo<sup>50</sup>, inoltre, definisce i criteri di attribuzione richiamando la volontà di garantire ai proprietari un equo trattamento, a prescindere dalle differenze delle previsioni edificatorie, dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree e proporzionalmente alla quota di superficie in proprietà. Ciò riguarda anche la ripartizione degli oneri, che debbono essere distinti in funzione delle previsioni edificatorie assegnate, quindi tra previsioni edificatorie ordinarie, cui corrispondono oneri ordinari, e previsioni edificatorie aggiuntive, cui corrispondono oneri straordinari<sup>51</sup>. Si

---

<sup>49</sup> Cfr. art. 17, comma 1, Nta.

<sup>50</sup> Cfr. art. 17, comma 6, Nta.

<sup>51</sup> Come si legge nella relazione tecnica della conferenza di copianificazione, infatti, il sistema di perequazione previsto dal nuovo Prg è volto a ridistribuire i "vantaggi" e compensare gli "svantaggi" generati dalle nuove previsioni urbanistiche, nonché a compensare gli "svantaggi" dovuti alla pregressa condizione di degrado del patrimonio edilizio esistente.

tratta, pertanto, di una perequazione generalizzata e a priori, sia di volumi che finanziaria<sup>52</sup>.

Vediamo ora in dettaglio le cinque fattispecie di perequazione:

- Gli *ambiti di compensazione* sono delle porzioni di territorio su cui il Prg dispone delle nuove previsioni, rispetto alla disciplina previgente, che il comune ha identificato e perimetrato all'interno del proprio territorio. Ad esempio, sono ambiti di compensazione, gli ambiti di riserva, le centralità metropolitane e urbane, ecc. (cfr. Tab. 10), ove il Prg distingue tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari (calcolate sulla base della disciplina previgente), e quelle riservate al Comune per finalità di interesse pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano). Si deve sottolineare che in questi ambiti il piano fa "atterrare" anche i diritti edificatori maturati dai soggetti privati, che possono attingere alla quota riservata al comune e ceduta dai proprietari originari. Si può trattare di diritti maturati nei medesimi ambiti, oppure in ambiti diversi (è questo il caso, ad esempio, delle compensazioni edilizie generate dalla variante delle certezze), nonché di diritti edificatori derivanti dalle premialità (di cui si dirà in seguito). Il meccanismo delineato dal piano è particolarmente complesso perché grava interamente sulla possibilità, da parte del Comune, di disporre della propria quota di aree negli ambiti di compensazione. A loro volta gli ambiti di compensazione, pur essendo numerosi e distribuiti in maniera abbastanza diffusa sul territorio, rappresentano una modalità "rigida" per l'attivazione del sistema delle compensazioni. Innanzitutto rappresentano un'unica tipologia di "contenitore", non di proprietà del Comune, che - per essere acquisito alla disponibilità dell'amministrazione - deve prima essere sottoposto, a sua volta, ad un meccanismo di cessione compensativa. Ossia, i proprietari delle aree comprese negli ambiti di compensazione debbono aver aderito alle previsioni del Prg, cedendo una parte dei terreni al Comune (o ad altro soggetto individuato dal Comune) in cambio dell'attivazione della propria quota di edificabilità. L'attuazione avviene per intervento indiretto, di iniziativa sia pubblica, sia privata, e comunque su base volontaristica. Tali procedure sono già state avviate dal Comune, a partire dal 2008, in due fasi successive.
- Le *compensazioni urbanistiche* sono dei diritti edificatori che il Prg riconosce ai proprietari che ne erano già titolari con il Piano delle certezze, e quindi derivate dal piano del 1962/65 e dalle successive varianti. Si tratta quindi per la maggior parte di diritti edificatori

---

<sup>52</sup> Cfr. Casini L. (2009), "Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2009, p. 203 e ss.

pregressi, che il Prg ha riconosciuto a seguito della contrazione – in alcune aree – della capacità insediativa originaria. Queste quote di edificabilità sono collocate prioritariamente negli ambiti di compensazione<sup>53</sup>. La quantificazione dell'edificabilità da localizzare é determinata in base al principio di equivalenza del valore immobiliare e quindi il Prg tiene conto, opportunamente, delle differenze tra le aree di maturazione dei diritti edificatori e quelle di atterraggio, nonché delle eventuali differenze tra le funzioni. Per l'assegnazione delle aree sono previste procedure di selezione pubblica, rivolte ai soggetti destinatari delle compensazioni che debbono aderire, nei termini fissati dal comune, agli appositi avvisi pubblicati.

- Il *contributo straordinario di urbanizzazione* è legato alle trasformazioni urbanistiche più rilevanti, introdotte dal Prg rispetto alla disciplina previgente, ed ha lo scopo di intercettare una parte della rendita generata dalle scelte pubbliche<sup>54</sup>, mettendola a disposizione dell'amministrazione per la realizzazione di obiettivi di interesse generale. Il contributo, che si somma agli altri oneri comunque dovuti (contributo sul costo di costruzione, oneri di urbanizzazione, eventuale cessione delle aree per standard), è pari ai due terzi dell'incremento di valore del bene conseguente alla trasformazione.
- Gli *incentivi per il rinnovo edilizio* sono delle premialità che il Prg riconosce in caso di interventi di riqualificazione del sistema insediativo, corrispondenti ad un incremento della superficie utile esistente, da collocare in situ oppure in altri ambiti (per esempio, negli ambiti di riserva oppure negli ambiti per i programmi integrati). Gli incentivi per il rinnovo edilizio possono riguardare interventi ricadenti in tutto il sistema insediativo esistente, in coerenza con l'obiettivo generale di migliorare la qualità urbana, in modo diffuso, su tutto il territorio comunale; rappresentano quindi uno strumento dal campo di applicazione molto ampio e di semplice utilizzo, salvo i casi in cui non sia richiesto il trasferimento dei diritti edificatori in aree differenti da quelle di origine. Gli incentivi sono utilizzati per il reperimento di standard urbanistici (in tal caso, mediante interventi di sostituzione edilizia e di parziale trasferimento dei diritti edificatori dall'area di origine), per la realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici, per il rinnovo dei tessuti edilizi esistenti (in tale ultimo caso, si tratta di uno strumento molto favorevole per il privato), specialmente se riferito alla città consolidata.

---

<sup>53</sup> Negli ambiti di compensazione confluiscono quindi sia i diritti edificatori maturati in situ, sia quelli maturati altrove, secondo una modalità attuativa piuttosto complessa.

<sup>54</sup> In questo senso si tratta di una modalità di perequazione, poiché viene recuperata una quota dei plusvalori derivanti dalle scelte (per loro stessa natura) discriminanti del piano.

- Infine, la *cessione compensativa* è lo strumento alternativo all'esproprio con cui l'amministrazione ottiene la disponibilità di aree da destinare a servizi ed opere di interesse pubblico. Anche in questo caso, la cessione delle aree può avvenire in modi diversi: sia all'interno degli ambiti di compensazione (come condizione per accedere alle quote di trasformazione e di valorizzazione espressamente previste dal Prg), sia in altri ambiti (ad esempio, aree di interesse naturale o storico da "liberare" dalla presenza di manufatti edilizi esistenti ed impropri oppure da salvaguardare e riqualificare). In queste circostanze, la pubblica amministrazione opera una acquisizione compensativa, attribuendo ai singoli proprietari dei diritti edificatori commisurati, in valore, alle dimensioni delle aree cedute, da collocare in una porzione minoritaria dell'area oppure negli ambiti di compensazione. Il meccanismo di funzionamento può prevedere sia l'intervento diretto, sia la partecipazione ai programmi integrati. In tal caso, i diritti edificatori riconosciuti ai proprietari sono maggiori<sup>55</sup>.

Nella tabella seguente (cfr. Tab. 10) sono state rappresentate le cinque fattispecie di perequazione con il dettaglio degli ambiti di applicazione, delle finalità indicate dal Prg e delle modalità attuative (con i parametri di riferimento indicati nel Prg).

---

<sup>55</sup> Nel primo caso, l'edificabilità a favore della proprietà è pari a 0,04 mq/mq, da concentrare sul 10% dell'area, a fronte della cessione al comune del restante 90%. Nel caso di partecipazione al programma integrato, l'edificabilità privata è pari a 0,06 mq/mq e viene trasferita all'interno dei tessuti della Città da ristrutturare o negli altri Ambiti di compensazione, assumendo le destinazioni d'uso ivi ammesse, mentre l'intera area viene ceduta al Comune.

Tab. 8 – I sistemi individuati dal Prg di Roma del 2008

Insediativo:	Città storica (1) Città consolidata (2) Città da ristrutturare (3) Città della trasformazione Progetti strutturanti
Ambientale	Aree naturali protette (parchi) e agro romano Rete ecologica e ambiti di paesaggio
Mobilità e servizi	Reti della mobilità Servizi e verde pubblico Reti idriche e depurazione Reti energetiche e comunicazione

Note:

- (1) Include una porzione di territorio molto vasta non coincidente con la sola città compresa entro le Mura Aureliane. Fanno parte della città storica quartieri molto più recenti, come la Garbatella, Montesacro, e l'Eur.
- (2) Si tratta della città generata dall'attuazione del Prg del 1931, che ha una morfologia definita e stabilmente configurata.
- (3) Parte di città che richiede azioni di riordino, di definizione morfologica e funzionale. Gli obiettivi sono: l'aumento della dotazione di verde e servizi; il miglioramento del sistema dell'accessibilità; la caratterizzazione degli spazi pubblici; la riqualificazione edilizia. Si tratta soprattutto di vecchie zone F1, G4 ed L del Prg del 1962.

Fonte: elaborato in proprio.

Tab. 9 - Articolazione del Sistema insediativo (Prg di Roma, 2008)

	<b>Tessuti</b>	<b>Altri tipi di Ambito / elementi puntuali</b>
<b>Città storica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tessuti di origine medievale (T1)</li> <li>▪ Tessuti di espansione rinascimentale e moderna pre-unitaria (T2)</li> <li>▪ Tessuti di ristrutturazione urbanistica otto-novecentesca (T3)</li> <li>▪ Tessuti di espansione otto-novecentesca ad isolato (T4)</li> <li>▪ Tessuti di espansione otto-novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme (T5)</li> <li>▪ Tessuti di espansione novecentesca a fronti continue (T6)</li> <li>▪ Tessuti di espansione novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme (T7)</li> <li>▪ Tessuti di espansione novecentesca con impianto moderno e unitario (T8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spazi aperti della città storica</li> <li>▪ Ambiti di valorizzazione della città storica</li> <li>▪ Edifici isolati (T9)</li> <li>▪ Nuclei storici isolati (T10)</li> <li>▪ Edifici e complessi speciali</li> </ul>
<b>Città consolidata</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tessuti di espansione novecentesca a tipologia definita e a media densità abitativa (T1)</li> <li>▪ Tessuti di espansione novecentesca a tipologia definita e ad alta densità insediativa (T2)</li> <li>▪ Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia libera (T3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verde privato</li> <li>▪ Ambiti per i programmi integrati</li> </ul>
<b>Città da ristrutturare</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tessuti della città da ristrutturare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ambiti per i Programmi integrati</li> <li>▪ Ambiti per i Programmi di recupero urbano (1)</li> <li>▪ Nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare</li> </ul>
<b>Città della trasformazione</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ambiti di trasformazione ordinaria (2)</li> <li>▪ Ambiti di trasformazione prevalentemente residenziali</li> <li>▪ Ambiti di trasformazione integrati</li> <li>▪ Ambiti per i Programmi integrati</li> <li>▪ Edificabilità a disposizione del Comune</li> <li>▪ Ambiti a pianificazione particolareggiata definita (3)</li> </ul>
<b>Progetti strutturanti</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ambiti di programmazione strategica (4)</li> <li>▪ Centralità metropolitane e urbane</li> <li>▪ Centralità locali</li> </ul>
<b>Ambiti di riserva</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata</li> </ul>

Note

- (1) Si tratta dei programmi di recupero urbano, ex art. 11, L. 493/1993. Tali strumenti sono stati adottati dal Consiglio comunale nel dicembre del 2000.
- (2) Ambiti di trasformazione ordinaria (ATO), sono suddivisi in ambiti prevalentemente residenziali e ambiti integrati. Includono 36 ATO residenziali, 25 ATO integrati per residenza ed attività e 18 Piani di zona (ex L. 167/1962).
- (3) Si tratta in prevalenza delle vecchie zone "O", per i nuclei ex abusivi, con piani di recupero già definiti.
- (4) Gli ambiti di programmazione strategica sono: 1. Il Tevere; 2. Il parco dei Fori e dell'Appia Antica; 3. Le Mura; 4. Il tracciato Flaminio-Fori-Eur; 5. La cintura ferroviaria.

Fonte: elaborato in proprio.

Tab. 10 – Le modalità attuative del Prg di Roma: perequazione, compensazioni, incentivi

<p>Ambiti di compensazione (art. 18 Nta)</p>	<p><b>Ambiti di applicazione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ambiti di riserva (art. 67)</li> <li>▪ Centralità metropolitane e urbane (art. 65)</li> <li>▪ Ambiti per i programmi integrati nella città della trasformazione (art. 60)</li> <li>▪ Ambiti di trasformazione ordinaria (art. 57)</li> <li>▪ Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare (art. 55)</li> <li>▪ Ambiti per i programmi integrati nella città da ristrutturare (art. 53)</li> </ul>	<p><b>Finalità</b></p> <p>Nel sistema insediativo di nuovo impianto la quota maggioritaria di nuova edificazione è messa a disposizione del Comune per finalità di interesse pubblico [art. 18, comma 3, vedi nota (1)], <u>tra cui “edilizia con finalità sociali”</u>.</p>	<p><b>Modalità attuative</b></p> <p>Interventi indiretti, di iniziativa pubblica o privata.</p> <p>Riguarda interventi di nuova costruzione.</p> <p>La cessione delle aree avviene previa approvazione dello strumento urbanistico attuativo, a favore del Comune oppure di altri soggetti individuati dal Comune per le finalità di interesse pubblico individuate nelle norme [art. 18, comma 3, vedi nota (1)].</p>
<p>Compensazioni urbanistiche (art. 19)</p>	<p><b>Ambiti di applicazione</b></p> <p>Come sopra</p>	<p><b>Finalità</b></p> <p>Garantire il recupero della capacità edificatoria pregressa (compensori Prg 1965) annullata dal cd. “Piano delle certezze”, per ragioni di tutela ambientale.</p>	<p><b>Modalità attuative</b></p> <p>Avviso pubblico rivolto ai soggetti destinatari delle compensazioni, cui vengono messe a disposizione le aree acquisite dal Comune.</p> <p>Riguarda interventi di nuova costruzione.</p>
<p>Contributo straordinario (art. 20 Nta)</p>	<p><b>Ambiti di applicazione</b></p> <p>L’ambito di applicazione del contributo straordinario è piuttosto esteso. Ogni singola componente del Prg definisce i criteri e le modalità per l’applicazione di tale contributo alle trasformazioni. Si tratta in generale di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ maggiorazioni di Sul;</li> <li>▪ cambi di destinazione d’uso.</li> </ul>	<p><b>Finalità</b></p> <p>Nel sistema insediativo di nuovo impianto le più rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dal Prg sono soggette al versamento di un contributo aggiuntivo rispetto agli oneri di urbanizzazione e alla cessione di aree per standard.</p> <p>Proventi destinati prevalentemente per finalità di riqualificazione urbana (reperimento di standard urbanistici, realizzazione di opere e servizi pubblici).</p>	<p><b>Modalità attuative</b></p> <p>Il contributo straordinario è stabilito nella misura del 66,6% (due terzi) dell’incremento di valore immobiliare conseguito con le trasformazioni.</p> <p>Destinazione dei proventi da definire nell’ambito dello strumento urbanistico attuativo oppure in sede di approvazione del progetto, preferibilmente nello stesso ambito in cui ricade l’intervento.</p> <p>Riguarda interventi di nuova costruzione o sostituzione edilizia.</p>
<p>Incentivi per il rinnovo edilizio (art. 21 Nta)</p>	<p><b>Ambiti di applicazione</b></p> <p>Definiti all’interno della disciplina di componente del Prg.</p> <p>Applicazione diffusa in tutto il sistema insediativo</p>	<p><b>Finalità</b></p> <p>Rinnovo del patrimonio edilizio esistente.</p> <p>Reperimento (grazie all’utilizzo degli incentivi) di standard urbanistici,</p>	<p><b>Modalità attuative</b></p> <p>Maggiorazione della Sul (superficie utile lorda) esistente, in eccedenza ai limiti della componente di Prg in cui ricade l’intervento. La quota eccedente può essere realizzata in loco oppure può essere localizzata in aree diverse (2), collocate negli ambiti di compensazione (ex</p>

	realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici.	art. 18 Nta).  Le quantità e le modalità di attuazione degli interventi che prevedono gli incentivi per il rinnovo edilizio sono definite all'interno di appositi Programmi integrati (ex art. 14 Nta).  Le maggiorazioni massime consentite in relazione alla Sul esistente sono le seguenti (3): <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RE2 e AMP: + 10%</li> <li>▪ RE3, DR e AMP: + 20%</li> <li>▪ RU: + 30%</li> <li>▪ Interventi su edifici condominiali prevalentemente residenziali garantendo la permanenza dei locatari: + 10%</li> <li>▪ MBE (art. 10, c. 7): + 5%</li> <li>▪ Quote di Sul da trasferire (edificata o premiale): + 10%</li> </ul>
--	---	--

	<b>Ambiti di applicazione</b>	<b>Finalità</b>	<b>Modalità attuative</b>
Cessione compensativa (art. 22 Nta)	Aree destinate a servizi pubblici localizzate: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nei programmi integrati della città consolidata e della città da ristrutturare (artt. 50 e 53 Nta);</li> <li>▪ centralità locali (art. 66);</li> <li>▪ fascia pomeriale delle Mura Aureliane</li> </ul>	Acquisizione di aree destinate a servizi pubblici (ex art. 83 Nta e ss.) Il piano distingue tra "servizi pubblici di livello urbano" (art. 84 Nta), che comprendono per lo più attrezzature di interesse pubblico e generale (università, attrezzature sportive, militari, sanitarie e cimiteri), e "verde pubblico e servizi pubblici di livello locale" (art. 85 Nta), che comprendono parcheggi, verde attrezzato ma anche residenze sanitarie per anziani.	Interventi sia diretti, sia indiretti.  Interventi diretti: edificabilità pari all'indice 0,04 mq/mq, da concentrare sul 10% dell'area, a fronte della cessione del restante 90%.  Interventi indiretti: adesione al programma integrato di iniziativa pubblica, attribuzione di diritti edificatori pari all'indice 0,06 mq/mq, da collocare negli ambiti di compensazione (art. 18 Nta)

**Note**

- (1) Le finalità indicate dalle Nta, per cui si possono attuare i meccanismi previsti negli ambiti di compensazione sono le seguenti: a. compensazioni urbanistiche (da attribuire a soggetti destinatari di compensazioni derivanti dal ridimensionamento di ipotesi di crescita pregresse ridimensionate dal nuovo Prg e quindi non più localizzabili *in situ*); b. incentivi per il rinnovo edilizio; c. edilizia residenziale pubblica; d. incentivi per la cessione compensativa; e. servizi e attrezzature pubbliche o di interesse pubblico non riconducibili agli standard urbanistici locali e alle opere di urbanizzazione secondaria; f. incentivi per il finanziamento privato di opere pubbliche o d'interesse pubblico; g. trasferimento di volumetrie edificate nella *Rete ecologica* in contrasto con le esigenze di tutela e riqualificazione (cfr. art. 18, comma 3 delle Nta).
- (2) In caso di trasferimento dell'incentivo urbanistico in un'area diversa da quella di origine, la Sul premiale viene quantificata in base a criteri di equivalenza economica.
- (3) Per la definizione delle categorie di intervento, si rimanda alle Nta del Prg.

Fonte: elaborato in proprio.



## 2.4 Le politiche per l'abitare nel Prg di Roma

### 2.4.1 Il metodo di analisi

Per chiarire il ruolo assunto dal piano urbanistico di Roma nella definizione ed implementazione delle politiche per l'abitare, si è cercato di rispondere ad alcune domande che riguardano sia i contenuti delle norme, sia l'efficacia delle modalità attuative, in particolare di quelle riguardanti la perequazione e gli istituti ad essa legati.

Prima di passare alla descrizione dei quesiti che riguardano direttamente i contenuti del piano, occorre innanzi tutto chiarire il campo d'indagine. Facendo riferimento alla natura degli elaborati, in questa sede sono stati considerati prioritariamente quelli prescrittivi, ma poiché taluni aspetti trovano una più idonea trattazione nella parte non prescrittiva del piano (come ad esempio, nella relazione generale dove vengono esplicitate le strategie ed il disegno complessivo del Prg), si è fatto riferimento, quando necessario, anche ad essa.

Per quanto riguarda i contenuti del piano, sono state considerate nel dettaglio le modalità attuative ed i meccanismi che consentono di attivare la perequazione, le compensazioni e gli incentivi. Infatti, in coerenza con gli obiettivi del presente lavoro, sono proprio le modalità attuative del piano a rivestire il maggiore interesse per valutare il ruolo che lo strumento assume (o può assumere) in relazione alle nuove politiche per l'abitare.

Le domande di fondo che hanno guidato l'analisi del piano di Roma sono le seguenti.

- *Dove e come viene affrontata la questione abitativa all'interno del Prg.* In particolare: esiste una definizione di "alloggio sociale"? esiste una stima del fabbisogno abitativo e una sua articolazione in base ai diversi soggetti che vivono in condizioni di disagio abitativo? esiste la definizione di una strategia unitaria per le politiche abitative alla scala urbana e metropolitana? Ciò può avvenire sia nella forma di obiettivi strategici (assume rilievo anche l'eventuale mancata esplicitazione o assenza di obiettivi), di strategie o di risultati attesi. Esiste una differenziazione delle politiche, in merito alla questione abitativa (ad esempio, una articolazione in base alla tipologia di offerta abitativa, alloggi ERP ed ERS, campus per studenti, ecc.).
- *La rilevanza del tema delle politiche abitative all'interno del piano e la presenza di un disegno unitario, riconoscibile come tale.* In primo luogo è stata analizzata la collocazione delle politiche per l'abitare all'interno degli elaborati, con particolare riferimento al corpus

normativo del piano (cfr. Tab. 11): le politiche per l'abitare hanno una loro rilevanza specifica? sono identificabili in una trattazione organica del tema (come avviene per esempio, per le attività commerciali e produttive e per il sistema infrastrutturale) oppure sono disperse in modo frammentario all'interno del piano? Tale aspetto rappresenta un indicatore, anche se di segno ambivalente. Infatti, se da un lato la "dispersione" delle disposizioni riguardanti le politiche dell'abitare all'interno del più vasto corpus normativo è indice di una integrazione e di una sinergia (necessaria) con altre politiche, dall'altro, se ciò non è sostenuto da un disegno unitario, gli interventi per la casa rischiano di subire una deriva casuale ed episodica. Gli elementi considerati sono stati: il livello di integrazione delle politiche per l'abitare con altri temi, come ad esempio la competitività urbana e territoriale, l'inclusione sociale, il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente; la previsione di interventi specifici; la modalità attuativa prevalente (diretta, indiretta, incentivi, ecc.).

- *Le modalità attuative e le finalità operative del piano.* Quest'ultimo punto rappresenta un aspetto fondamentale per la tesi ed ha implicato l'analisi approfondita degli strumenti messi in campo dal piano (in particolare la perequazione, le compensazioni e gli incentivi) e delle modalità con cui si possono applicare alle politiche per l'abitare. A questo scopo sono stati individuati due punti di particolare rilievo: gli obiettivi che il piano persegue con l'applicazione di tali strumenti (reperimento di aree, di alloggi, ecc.); e le tipologie di leva urbanistica predisposte (incentivi, rimozione di vincoli, ecc.).

#### **2.4.2 La definizione e l'implementazione delle politiche per l'abitare**

Facendo riferimento a quanto sopra richiamato, l'analisi dei contenuti del piano di Roma ha riguardato i seguenti aspetti: la definizione e la quantificazione del "disagio abitativo"; la presenza di una specifica trattazione del tema dell'abitare all'interno del piano; la presenza di un disegno complessivo riguardante gli interventi per l'abitare (integrazione con il sistema dei servizi e dell'accessibilità); la natura di tali interventi (differenziazione dell'offerta abitativa e delle strategie per ERP ed ERS); le modalità attuative degli interventi riguardanti le politiche per l'abitare; la finalità operativa primaria del piano (reperimento di risorse economiche, di alloggi o di aree).

- *La definizione e la quantificazione del "disagio abitativo".* Il Prg di Roma non definisce né quantifica il disagio abitativo all'interno dei propri elaborati prescrittivi. Anche se non manca una trattazione del tema nella Relazione generale, che però non trova un riscontro negli elaborati normativi del Prg. La Relazione affronta il tema più generale della

residenzialità a Roma, in due momenti ben precisi. In primo luogo, nella descrizione delle “cinque opzioni del nuovo piano regolatore”, si menziona anche “il diritto di accesso alla casa”<sup>56</sup>. Tale paragrafo illustra le procedure attuative per la costruzione di una riserva di aree edificabili da destinare all’incremento dell’offerta di abitazioni in locazione negli “ambiti di trasformazione ordinaria”. Il Prg prevede l’utilizzo congiunto degli incentivi urbanistici e delle compensazioni, per costruire una riserva di aree edificabili a disposizione del Comune. Tuttavia non si tratta di aree destinate in modo esclusivo o prevalente all’incremento di “alloggi sociali” ma disponibili in senso generale per finalità di interesse pubblico. Su questo punto si avrà modo di tornare anche in seguito (vedi questo stesso paragrafo, e ss. Fig. 6 e Tab. 12). In secondo luogo, la Relazione affronta il tema del dimensionamento del Prg stimando la domanda residenziale complessiva e la specificazione delle sue caratteristiche, secondo tre classi [la “domanda povera” (sic), la “domanda primaria”, la “domanda temporanea”]<sup>57</sup>. Il dimensionamento complessivo del piano è effettuato con il metodo classico della stima del fabbisogno, attraverso la lettura diacronica delle dinamiche demografiche ed insediative, ipotizzando la loro evoluzione nel medio periodo. La ripartizione della domanda nelle diverse componenti tiene conto di tre caratteristiche: la presenza di condizioni di disagio estremo, la domanda di prima casa espressa dai residenti, la domanda temporanea dei non residenti. La “domanda povera” è ricondotta a due tipologie specifiche: i soggetti sottoposti a procedure di rilascio delle abitazioni e in attesa di assegnazione di un alloggio; gli immigrati. La domanda primaria, invece, comprende le giovani coppie e i soggetti in cerca della prima casa. La domanda temporanea è invece formata dai soggetti che esprimono una domanda di residenza non stabile, ma significativa per dimensioni e caratteristiche, come ad esempio gli studenti<sup>58</sup>. Da queste premesse, tuttavia, non discende un coerente dimensionamento del piano. Non si fornisce un dato di riferimento per la domanda abitativa espressa dai soggetti destinatari delle politiche pubbliche per l’abitare, ossia da coloro che non riescono a collocarsi sul mercato, né vengono esplicitate e articolate le modalità di risposta del piano. Infatti, il dimensionamento è articolato secondo due grandi categorie (funzioni residenziali e non residenziali) in termini di “stanze equivalenti” (ossia in mc complessivi) e ripartito

---

<sup>56</sup> Cfr. Relazione generale del Prg, “Le cinque opzioni del nuovo piano”, p. 30 e ss.

<sup>57</sup> Il Prg menziona anche la “domanda di qualità”, ma si tratta di una categoria non omogenea rispetto alle altre. Essa rappresenta l’istanza diffusa di miglioramento delle condizioni abitative esistenti, sia in termini di dotazione di servizi, sia in termini di riqualificazione fisica degli insediamenti.

<sup>58</sup> Cfr. Relazione generale del Prg, p. 87.

per tessuti ed ambiti. Non si riconosce quindi il peso dell'offerta di abitazioni pubbliche e sociali<sup>59</sup>.

Inoltre, non vengono chiariti i requisiti degli alloggi sociali, né in termini dimensionali e tipologici, né in merito alle modalità di determinazione del canone di locazione. Occorre comunque precisare che la definizione di "alloggio sociale" e l'indicazione dei soggetti che il piano nazionale di edilizia abitativa ha designato quali suoi destinatari, è intervenuta da parte del governo centrale, nel momento in cui il piano di Roma era già arrivato alla fase conclusiva della ratifica istituzionale. Facendo riferimento alle norme tecniche del Prg, in ordine alla possibile classificazione dell'alloggio sociale, si profilano due alternative, oltre a quella classica di "abitazione singola": "abitazioni collettive" o "servizi alle persone"<sup>60</sup>, in base ad un criterio di analogia funzionale<sup>61</sup>. All'interno delle funzioni di tipo residenziale, infatti, il Prg di Roma distingue tra "abitazioni singole" e "abitazioni collettive". Rientrano nella seconda categoria le case di cura, gli studentati, i convitti, le residenze sanitarie per anziani. Potrebbero essere inoltre comprese in questa categoria anche alcune tipologie di alloggio sociale, qualora dotate di servizi comuni in misura non trascurabile.

---

<sup>59</sup> Per quanto attiene il dimensionamento generale del piano, esso è pari a circa mezzo milione di stanze equivalenti (ognuna pari a circa 120 mc) corrispondenti ad oltre venti milioni e mezzo di Sul e ad una volumetria di quasi 66 milioni di mc. L'incremento, rispetto ai 710 milioni di mc stimati di volumetria edificata esistente sarebbe pari al 9%. La popolazione teorica di riferimento ammonta a tre milioni di abitanti. La quota complessiva spettante alla residenza è pari al 56,5% del totale (310.458 stanze equivalenti, 37.254.993 mc) e si riferisce ad ogni forma di edilizia residenziale, sia pubblica, sia privata. Tale dimensionamento comprende anche i 25.000 alloggi localizzati in Piani di zona già approvati a chiusura del II Peep (vedi box. 5). Tuttavia, il dimensionamento effettivo delle previsioni del Prg non è desumibile dalla lettura delle norme e degli altri documenti prescrittivi. In particolare non è possibile quantificare la parte delle nuove trasformazioni residenziali, per due motivi: in primo luogo gran parte delle trasformazioni interessano la città esistente, e in questo ambito sono attivabili anche meccanismi di sostituzione edilizia e riqualificazione degli insediamenti esistenti attraverso l'attribuzione di premialità (incrementi di Sul variabili, che arrivano a quote del 20%); in secondo luogo, il dimensionamento complessivo delle nuove previsioni di Prg (in larga parte contenute nella cd. "città della trasformazione") è esso stesso incrementabile, in modo non prevedibile a priori, in ragione dell'attivazione di complessi meccanismi di perequazione, compensazione ed incentivi.

<sup>60</sup> I più recenti orientamenti della disciplina urbanistica tendono a considerare l'alloggio sociale come una tipologia di residenza "speciale", in parte assimilabile alla categoria dei servizi di interesse generale e degli standard.

<sup>61</sup> Le destinazioni d'uso non espressamente contemplate nella ripartizione del Prg possono essere collocate nelle categorie "per analogia funzionale" (così art. 6, comma 2, Nta). L'alloggio sociale, infatti, secondo la definizione nazionale del Dm 22 aprile 2008, raccoglie più tipologie di soggetti destinatari. La stessa prassi operativa comunale individua categorie molto eterogenee, per le quali non si può parlare di "abitazioni" nel senso tradizionale del termine (ossia, abitazioni singole). In particolare, si citano due esempi: gli studentati e i senior village, ossia le strutture con gestione unitaria destinate ad accogliere soggetti che necessitano di spazi e servizi comuni, classificati come "abitazioni collettive"; le strutture di prima accoglienza per individui in grave stato di disagio, che non sono inquadrabili come residenze vere e proprie ma come "servizi".

- La presenza di una specifica trattazione del tema dell'abitare all'interno del piano (cfr. Tab. 10). La questione abitativa non è trattata in modo incisivo all'interno del Prg; non ha, per fare un esempio, lo stesso risalto di altre politiche, legate più strettamente alle strategie di fondo del piano, come il potenziamento del sistema delle infrastrutture e il recupero e valorizzazione della città storica (cui è dedicata una parte del corpus normativo, delle specifiche analisi nel quadro conoscitivo ed elaborati grafici di indirizzo e di inquadramento generale).

Tab. 11 – Elaborati del Prg di Roma del 2008: prescrittivi e non prescrittivi. Definizione delle politiche per l'abitare negli elaborati del Prg di Roma (artt. 1 e 2, Nta del Prg del 2008)

Elaborati	Denominazione	Definizione delle politiche per l'abitare
Prescrittivi	Nta	Definizione degli strumenti operativi per acquisire aree: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ disciplina generale per gli "ambiti di compensazione" (art. 18 Nta);</li> <li>▪ disciplina generale per il contributo straordinario (art. 20 Nta; più disciplina dei singoli tessuti, che contiene le condizioni di applicabilità nelle diverse componenti del sistema insediativo);</li> <li>▪ disciplina dell'"edificabilità a disposizione del comune" (art. 61 Nta)</li> </ul>
	Sistemi e regole (tavole 1:5.000, centro storico)	Individuazione degli "ambiti di compensazione" e degli "ambiti di trasformazione ordinaria" (destinati in prevalenza alle nuove previsioni di piano e a cui si applicano le riserva di edificabilità, ex art. 61 Nta).
	Sistemi e regole (tavole 1:10.000, intero territorio comunale) Rete ecologica (1:10.000, intero territorio comunale)	
Gestionali (non prescrittivi)	G1 - Carta per la qualità (*) G2 - Guida per la qualità degli interventi (*) G3 – Sistema delle infrastrutture per la mobilità G4 – Guida per la progettazione delle infrastrutture per la mobilità G5 – Sistema delle infrastrutture tecnologiche G6 – Sistema paesaggio G7 – Guida alla progettazione negli ambiti di paesaggio G8 – Standard urbanistici G9.A – Relazione geologica generale (con elaborati cartografici) G9.B – Relazione vegetazionale (con elaborati grafici) G.10 – Sistema ambientale	

Descrittivi (non prescrittivi)	D1 - Relazione	Definizione degli obiettivi e strategie di fondo del Prg e del dimensionamento complessivo: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “Le cinque opzioni del nuovo piano”: il diritto di accesso alla casa (meccanismo di formazione della riserva di aree per il Comune), p. 30 e ss.;</li> <li>▪ “Le dimensioni del piano”: stima della domanda povera, della domanda primaria e della domanda temporanea, p. 84 e ss.;</li> <li>▪ allegati: il diritto di accesso alla casa.</li> </ul>
	D2 - Strutture del piano e strategie metropolitane	X (in parte)
	D3 -Infrastrutture per la mobilità	
	D4 - Tessuti e centralità	
	D5 - Centralità e funzioni	X (in parte)
	D6 – Dal centro storico alla città storica	
	D7 – Ambiti di programmazione strategica: quadro d’unione	
	D8 – Sintesi Prg	
Indicativi (non prescrittivi)	I1 – Schemi di riferimento per la città da ristrutturare	X (in parte)
	I2 – Schemi di riferimento per le centralità locali	X (in parte)
	I3 – Schemi di riferimento geologico per gli ambiti di trasformazione	
	I4 – Ambito di programmazione strategica, Tevere (con elaborati grafici)	
	I5 - Ambito di programmazione strategica, Parco archeologico monumentale dei Fori e dell’Appia antica	
	I6 - Ambito di programmazione strategica, Mura (con elaborati grafici)	
	I7 - Ambito di programmazione strategica, Flaminio-Fori-Eur (con elaborati grafici)	
	I8 - Ambito di programmazione strategica, Cintura ferroviaria (con elaborati grafici)	
	I9 – Carta risorse e opportunità per le bambine e i bambini	
Elaborati per la comunicazione del piano (non prescrittivi)	C01 – C19, Le città di Roma: scenari nei Municipi	

Note:

(\*) Alcuni elaborati, pur non avendo natura prescrittiva, sono legati alla parte normativa del piano poiché vengono direttamente richiamati in essa. In tal caso, si tratta dunque di elaborati con una natura prescrittiva effettiva, benché indiretta, in ragione del rinvio recettizio effettuato nelle norme. E’ questo il caso, per esempio, degli elaborati Gestionali della carta per la qualità (G1) e della guida per la qualità degli interventi (G2).

Fonte: elaborato in proprio.

- *La presenza di un disegno complessivo riguardante gli interventi per l’abitare (integrazione con altri servizi e con il sistema dell’accessibilità).*

Anche se la questione della casa ha una sua oggettiva rilevanza ed è legata ad alcuni dei temi forti del piano (si pensi ad esempio al tema del recupero e della riqualificazione del sistema insediativo) ad essa non viene dedicata una trattazione organica. Manca

un'apposita tavola d'unione tra gli elaborati descrittivi del piano e anche una visione complessiva delle relazioni con il sistema dell'accessibilità e dei servizi. Ne risulta un quadro frammentato, che fin dalla relazione di piano affronta in modo indiretto il tema dell'abitare e non ne chiarisce gli obiettivi specifici<sup>62</sup>. Anche nelle norme tecniche e negli elaborati grafici del Prg (in particolare, nelle tavole denominate "sistemi e regole", ove è rappresentata la disciplina applicabile al sistema insediativo), non è riconoscibile né facilmente identificabile il tema della casa all'interno del disegno di piano. Una trattazione dedicata si ritrova solo nella parte delle norme che descrive la formazione di una riserva di aree per il comune, di cui si dirà nel punto successivo, e che rappresenta un'applicazione al caso dell'edilizia sociale del meccanismo più generale della perequazione.

- *La natura degli interventi previsti dal piano (differenziazione dell'offerta abitativa e delle strategie per ERP ed ERS) e le modalità attuative.* Il Prg prevede interventi tradizionali, ossia destinati all'edilizia pubblica propriamente detta (ERP) e attuati tramite l'esproprio, e interventi destinati all'edilizia sociale (ERS), attuabili ricorrendo ai meccanismi della perequazione, della compensazione e degli incentivi. Quest'ultima modalità attuativa, in realtà, si applica in parte anche agli interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata non ancora definiti.

Nel primo caso (ERP), il Prg eredita previsioni dai piani precedenti (in particolare dal Il Peep, cfr. Box 5). Si tratta di piani attuativi definiti, quindi in massima parte già dotati di copertura finanziaria, classificati dal Prg come "ambiti di trasformazione ordinaria" (cfr. art. 57 e ss. Nta) o come "ambiti a pianificazione particolareggiata definita" (cfr. art. 62 Nta).

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale sociale (ERS), gli interventi sono attuati esclusivamente con i meccanismi della perequazione<sup>63</sup>. Come illustrato nel paragrafo precedente, il sistema che struttura il Prg è piuttosto complesso. L'applicazione, anche combinata, delle modalità di perequazione avviene mediante procedimenti differenziati, che cercano di ottenere l'adesione consensuale dei privati utilizzando leve di diversa natura, dalla rimozione di vincoli e di oneri, all'attribuzione di incentivi.

In riferimento al primo caso (rimozione di vincoli ed oneri posti dal Prg) si può citare, ad esempio, l'utilizzo ambivalente del contributo straordinario. Si tratta di un onere

---

<sup>62</sup> Nella relazione di piano non si trova una specifica trattazione del tema dell'abitare a Roma, né riscontri all'interno del quadro conoscitivo, peraltro molto complesso ed articolato. Nella parte dedicata al dimensionamento del Prg, sempre nella relazione, il tema dell'abitare viene affrontato in modo tradizionale, attraverso la stima dell'andamento demografico in base alla proiezione del trend passato e, su questa base, viene quantificato anche il fabbisogno di nuovi alloggi, senza distinzioni in funzione delle diverse articolazioni della domanda.

<sup>63</sup> Tali meccanismi sono utilizzati in parte anche per reperire aree da destinare ad edilizia sovvenzionata (cfr. art. 61 Nta).

introdotto dal Prg, legato alle più ingenti valorizzazioni immobiliari, che rappresenta una forma di “perequazione finanziaria”. Nel caso di cambio di destinazione d’uso verso alcune funzioni, come ad esempio le “abitazioni singole”, il Prg ha stabilito che il 30% della Sul complessiva sia riservato alle destinazioni “abitazioni collettive”, “servizi alle persone” e “attrezzature collettive”. Il Prg prevede anche il pagamento di un “contributo straordinario di urbanizzazione” (artt. 20 e 17, Nta), commisurato all’incremento di valore dell’immobile conseguente al cambio di destinazione d’uso. Il suo utilizzo ordinario consente quindi al comune di intercettare, nella forma di una corresponsione monetaria, una parte della rendita generata dalla scelte del piano. Tuttavia, il comune ha facoltà di rimuovere tale onere, nel caso in cui l’intervento riguardi nella sua totalità “abitazioni singole” con finalità sociali. Le finalità sociali, tuttavia, non sono definite in modo chiaro nel Prg, ossia ad esse non corrispondono dei parametri prestazionali o dei requisiti da applicare in sede di convenzione, per cui si rimanda alla negoziazione caso per caso con il privato. Secondo questa duplice articolazione della disciplina, il Comune otterrebbe, in alternativa: 1. una riserva di “servizi” di interesse generale (abitazioni collettive, servizi, attrezzature), e contributo monetario; 2. una riserva di alloggi “sociali”, la cui realizzazione e gestione dovrebbero rimanere in capo al soggetto proponente.

In riferimento al secondo punto (incentivi), si può menzionare l’applicazione integrata degli incentivi e della cessione compensativa, leve utilizzate dal Comune per costruire una “riserva di edificabilità” (cfr. art. 61 Nta). In questo caso il funzionamento del meccanismo attuativo del piano si basa sulla previsione di nuove capacità insediative collocate all’interno degli ambiti di trasformazione ordinaria (art. 57 Nta) che funzionano anche come “ambiti di compensazione<sup>64</sup>” (art. 18 Nta).

Una quota di questa nuove previsioni deve essere destinata al Comune (20% della Sul) per la costruzione di una riserva di aree da destinare all’edilizia pubblica oppure per l’attribuzione delle compensazioni. Inoltre, una parte dei nuovi alloggi, per una quota pari al 15% della edificabilità in capo al privato, deve essere destinata alla locazione (ipotesi A, trasformazione ordinaria, cfr. Fig. 6). In questo caso quindi il Comune mira a costruire una riserva di aree ma anche una riserva di alloggi, da destinare alla locazione (anche se non vengono chiariti i termini specifici e le condizioni della locazione “sociale”, rimandate sostanzialmente ad accordi caso per caso). In alternativa a ciò (ipotesi B e C, cfr. Fig. 6), il Prg prevede di incrementare notevolmente il carico insediativo degli interventi, fino al

---

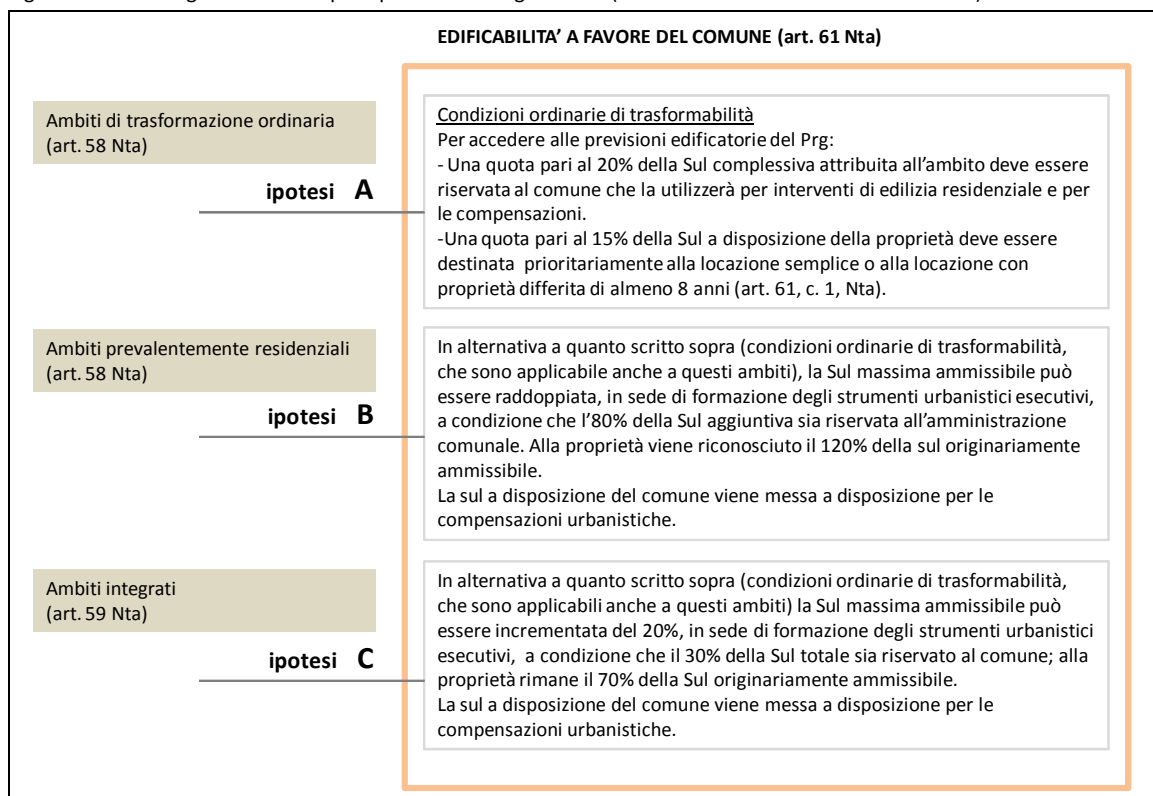
<sup>64</sup> Si ricorda che all’interno degli “ambiti di compensazione”, che includono molte delle nuove previsioni del piano (si veda l’elenco delle tipologie di ambiti ivi inclusi, tab. 10), sono previste delle riserve di aree di cui il comune può disporre per finalità legate alla compensazione. Tra le finalità generali, le Nta indicano anche quella di incrementare la dotazione di edilizia con “finalità sociale” (non definita in modo più specifico nel Prg). Il meccanismo che si descrive in questo paragrafo rappresenta una specificazione del meccanismo più generale di funzionamento di questi ambiti.



raddoppio della edificabilità originaria, e di trattenerne per sé una parte rilevante. L'incentivo consiste anche nella decadenza dell'obbligo di riservare il 15% di alloggi realizzati dai privati alla locazione e dell'obbligo di cessione di una quota della Sul per edilizia sovvenzionata o altre finalità derivanti dalle compensazioni. Il privato può quindi incrementare la propria quota di edificazione libera, senza l'obbligo di riserva di alloggi in locazione, in cambio della cessione maggioritaria della nuova Sul (che diventa, di fatto, una riserva di aree edificabili a disposizione del comune, per finalità anche differenti dall'edilizia sociale). Quanto sia effettivamente efficace questo meccanismo dipende da molti fattori. A tale proposito, si possono avanzare due ordini di considerazioni: da un lato, l'adesione da parte dei soggetti privati (proprietari, fondi immobiliari e società di gestione, imprese) è legata alla reale entità dell'incentivazione, la cui esatta determinazione è in massima parte dettata dal contesto in cui si collocano gli interventi (e quindi dal valore immobiliare complessivamente in gioco); dall'altro, la previsione di finalità anche diverse dalla realizzazione di alloggi sociali, legate alle esigenze generali della compensazione, potrebbe modificare l'esito atteso di tali meccanismi. In teoria, la riserva di aree del comune si potrebbe tramutare anche in una ulteriore quota di edificabilità privata, concessa ad altri soggetti titolari di diritti edificatori maturati altrove. I meccanismi sopra sintetizzati sono illustrati, nel dettaglio, dagli schemi seguenti (Fig. 6 e Tab. 12).

Dei meccanismi simili riguardano anche l'attuazione delle "centralità metropolitane e urbane da pianificare", ove il Prg prevede la formazione di appositi programmi integrati.

Fig. 6 – L'utilizzo degli strumenti di perequazione del Prg di Roma (costruzione della riserva di edificabilità)



Fonte: elaborato in proprio.

Tab. 12 - L'utilizzo degli strumenti di perequazione del Prg di Roma (costruzione della riserva di edificabilità).  
Ripartizione della capacità edificatoria e degli oneri, ipotesi di trasformazione ordinaria e incentivata

	Ipotesi di trasformazione ordinaria, con cessione compensativa	Ipotesi di trasformazione incentivata, con cessione compensativa	
Ambito di applicazione	Ambiti di trasformazione ordinaria (art. 58 Nta)  Ambiti prevalentemente residenziali (art. 58 Nta)  Ambiti integrati (art. 59 Nta)	Ambiti prevalentemente residenziali (art. 58 Nta)	Ambiti integrati (art. 59 Nta)
	<b>Ipotesi A</b> (art. 61, c. 1, Nta)	<b>Ipotesi B</b> (art. 61, c. 2, Nta)	<b>Ipotesi C</b> (art. 61, c. 3, Nta)
Quota di edificabilità totale	100 (Sul, capacità edificatori ordinaria)	100 + 100 (= 200) (edificabilità ordinaria raddoppiata)	100 + 20 (=120) (incremento del 20% della capacità edificatoria ordinaria)
Quota a disposizione del privato e ulteriori condizioni	80% (percentuale della capacità edificatoria ordinaria)  Obbligo di cessione della quota del 20% della Sul al comune (sottoforma di aree edificabili equivalenti).  Obbligo di riservare il 15% degli alloggi afferenti alla quota privata, alla locazione.	120 % (percentuale della capacità edificatoria ordinaria)  Obbligo di cessione della quota dell'80% dell'incentivo di Sul al comune (sottoforma di aree edificabili equivalenti).  Nessun obbligo di riserva per alloggi in locazione.	70 % (percentuale della capacità edificatoria ordinaria)  Obbligo di cessione della quota totale dell'incentivo più un ulteriore 10% della capacità edificatoria ordinaria (sottoforma di aree edificabili equivalenti).  Nessun obbligo di riserva per alloggi in locazione.
Quota a disposizione del pubblico e ulteriori condizioni	20% (percentuale della capacità edificatoria ordinaria, ottenuta sottoforma di cessione di aree edificabili)  Riserva di aree destinate ad edilizia pubblica e per finalità connesse alla cessione compensativa (tra cui alloggi sociali).  Incremento degli alloggi in locazione.	80% (percentuale della capacità edificatoria ordinaria, ottenuta sottoforma di cessione di aree edificabili)  Riserva di aree per finalità connesse alla cessione compensativa (tra cui alloggi sociali).	30% (percentuale della capacità edificatoria ordinaria, ottenuta sottoforma di cessione di aree edificabili)  Riserva di aree per finalità connesse alla cessione compensativa (tra cui alloggi sociali).

Fonte: elaborato in proprio.

Infine, facendo riferimento alle modalità attuative, può essere svolta una ulteriore considerazione. Il Prg agisce sia attraverso interventi localizzati (è il caso, ad esempio, degli ambiti menzionati sopra) sia attraverso interventi diffusi, che coinvolgono in modo capillare il tessuto esistente. Nella città consolidata - che comprende i tessuti della prima periferia, in gran parte collocati all'interno del raccordo<sup>65</sup> - si può intervenire sia con modalità diretta, sia con modalità indiretta. In tal caso, con i programmi integrati (art. 14 Nta) si può accedere a ipotesi di trasformazione molto incisive, che comprendono la sostituzione edilizia, il cambio di destinazione d'uso e l'attivazione degli incentivi per il rinnovo edilizio. Tali incentivi consentono una vasta gamma di incrementi per l'edilizia esistente, che arrivano al 30% nel caso di "ristrutturazione urbanistica"<sup>66</sup>. Gli incentivi vengono concessi in cambio della disponibilità, da parte dei proponenti, a cedere aree per standard, oppure a realizzare opere e servizi di interesse pubblico, compresa la previsione di alloggi sociali. La definizione di queste iniziative avviene su base volontaristica e all'interno di appositi programmi integrati, i cui contenuti si stabiliscono caso per caso.

- *La finalità operativa primaria del piano (reperimento di risorse economiche, di alloggi o di aree).* Le principali finalità operative del piano, ossia i risultati attesi, sono tre: reperimento di risorse economiche, reperimento di aree, reperimento di alloggi. Nella tabella successiva (cfr. Tab. 13) sono illustrati nel dettaglio gli strumenti utilizzati (facendo riferimento alle "leve" urbanistiche previste dal piano), le modalità di attuazione (distinguendo tra modalità diffuse sul territorio e ambiti di applicazione circoscritti) e infine le maggiori criticità. In base ad una prima valutazione di questi risultati, il fronte sul quale il piano sembra poter essere più incisivo è il reperimento di aree; tuttavia, la riserva di aree che il Prg può produrre non è destinata solo, o prioritariamente, all'edilizia sociale. Su tale riserva di aree convergono le molte esigenze di compensazione che il Prg ha ereditato (ad esempio, dalla variante delle certezze) oppure che il piano stesso genera (ad esempio, diritti edificatori da riconoscere a titolo compensativo ad altri proprietari, per la cessione di aree a standard o per la realizzazione di servizi, anche in altre zone della città). Per questo motivo, le riserve di aree che il comune ottiene dai meccanismi della perequazione, sono un risultato parziale e non efficace (in riferimento alle finalità specifiche delle politiche per l'abitare), perché possono generare degli ulteriori interventi residenziali sul libero mercato, anziché incrementare l'offerta di alloggi sociali.

---

<sup>65</sup> Questa parte della città ha registrato un sensibile incremento dei valori immobiliari nell'ultimo decennio, vi si concentrano anche molti edifici con destinazione d'uso terziaria e direzionale, che subiscono la pressione di forti interessi speculativi per un riuso a fini residenziali.

<sup>66</sup> Si tratta di interventi molto trasformativi, che possono prevedere la demolizione e ricostruzione di interi isolati urbani o di parti di città consistenti. Per tali interventi, il Prg prescrive la modalità di interventi indiretta. Cfr. anche Tab. 10, colonna "modalità attuative", riferita agli incentivi per il rinnovo edilizio.

Tab. 13 – Le principali finalità operative del piano in materia di politiche per l’abitare

Finalità operative del piano (risultati attesi)	Strumenti utilizzati	Modalità attuativa prevalente:	Criticità
Reperimento di risorse finanziarie	Applicazione del contributo straordinario	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (A) Azioni diffuse (modalità diretta e indiretta)</li> <li>▪ (B) Interventi specifici (modalità indiretta)</li> </ul>	Il contributo straordinario non è finalizzato specificatamente all’attuazione delle politiche per l’abitare
Reperimento di aree	Riserva di aree da destinare al comune per accedere alle nuove previsioni del Prg	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (B) Interventi specifici (in generale in tutti gli ambiti di compensazione; centralità urbane e metropolitane a pianificazione da definire; ambiti di trasformazione ordinaria, ambiti prevalentemente residenziali, ambiti integrati, artt. 58, 59 e 61 Nta)</li> </ul>	La riserva di aree non è destinata solo, o prioritariamente, all’edilizia sociale, ma è destinata a tutte le compensazioni (quindi potrebbe dare luogo all’edificazione di altre residenze sul libero mercato)
Reperimento di alloggi	<p>Incentivi urbanistici (maggiorazione della capacità edificatoria) e compensazioni. L’accesso agli incentivi comporta – tra le altre cose – anche l’obbligo di riservare una quota di edificazione privata ad alloggi per la locazione, nelle aree di nuova edificazione individuate dal Prg.</p> <p>Riserva di alloggi sociali, quale obbligo derivate dall’attuazione delle principali valorizzazioni immobiliari (cambio di destinazione d’uso verso funzioni residenziali e interventi di sostituzione edilizia con incrementi di volumetria)</p> <p>Rimozione dell’obbligo di versamento del contributo straordinario per gli interventi di sola edilizia abitativa sociale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (B) Interventi specifici (ambiti di trasformazione ordinaria, ambiti prevalentemente residenziali, ambiti integrati, artt. 58, 59 e 61 Nta)</li> <li>▪ (A) Prevalenza di azioni diffuse sul sistema insediativo esistente</li> <li>▪ (A) Prevalenza di azioni diffuse sul sistema insediativo esistente</li> </ul>	<p>Non sono definite le condizioni della locazione.</p> <p>La riserva di alloggi non è l’unica forma di perequazione prevista; in alternativa il privato può realizzare altri servizi oppure “residenze collettive” (cfr. art. 6 Nta).</p> <p>La leva della rimozione del contributo straordinario è stata in parte vanificata negli effetti. Nei tessuti T3 della città consolidata, dove l’applicazione del contributo straordinario poteva avere la maggiore efficacia, l’istituto è stato annullato da una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV n. 4546/2010). (*)</p>

Fonte: elaborato in proprio.

(\*) La sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV n. 4546/2010, ha annullato il disposto dell’art. 45, comma 6 delle Nta, che prevedeva il contributo straordinario, limitatamente alla sua applicazione nel Tessuto T3 della Città consolidata.

## 2.5 In sintesi

Dall'analisi sin qui svolta, si possono tracciare alcune considerazioni di sintesi circa il modo con cui il Prg di Roma del 2008 affronta il tema delle politiche per l'abitare:

- Il Prg non prevede interventi incisivi riguardo alle politiche per l'abitare. queste non sono sostenute da un disegno unitario, né sono esplicitati gli obiettivi strategici di medio-lungo periodo. Manca, inoltre, un'articolazione delle tipologie di offerta abitativa in relazione ai diversi soggetti destinatari.
- Il piano prevede due modalità di intervento distinte:
  - A. Forme tradizionali destinate all'edilizia residenziale pubblica propriamente detta (ERP), a totale finanziamento pubblico e basate sul canale classico dell'esproprio. Si tratta esclusivamente di interventi pregressi, ereditati dai piani precedenti, mentre non ci sono nuove previsioni destinate all'edilizia residenziale sovvenzionata attribuibile al Prg del 2008;
  - B. Edilizia sociale, a canone moderato, interamente attuabile con modalità perequative e in prevalenza concentrate negli ambiti di trasformazione del piano. L'alloggio sociale, inteso come alloggio a canone moderato, trova applicazione solamente con i nuovi strumenti di Prg, che prevedono il coinvolgimento dei soggetti privati, su base essenzialmente volontaristica.
- I meccanismi di attivazione sono piuttosto complessi e la loro efficacia è legata alla convergenza di troppi fattori. Infatti il sistema ideato dal Prg è tale da poter funzionare solamente dopo l'acquisizione di una certa "massa critica" di interventi, in grado di generare una riserva di aree sufficiente ad accogliere la pluralità di usi per cui sono state concepite (dal reperimento di standard alla realizzazione di opere pubbliche, dall'edilizia sociale all'edilizia residenziale libera attribuita a titolo compensativo). Senza questa preventiva messa a regime, le procedure da applicare ai singoli casi appaiono troppo onerose ed i tempi incerti (attivazione degli ambiti di compensazione tramite procedure di evidenza pubblica e accordi con una pluralità indefinita di aventi diritto alle compensazioni).
- Questi nuovi meccanismi sono più "fragili", non portano alla realizzazione del bene casa ma alle precondizioni affinché esso si realizzi (ma i meccanismi per la realizzazione non dipendono dal piano, sono dipendenti, per così dire, da forze e risorse esterne).
- Il piano è orientato in massima parte al reperimento di aree, piuttosto che di alloggi. Laddove il piano prevede di reperire alloggi sociali, non vi sono rimandi a norme o criteri

certi circa le modalità di gestione e di attribuzione (come ad esempio i requisiti e la selezione degli assegnatari, le modalità di definizione del canone minimo, i tempi minimi di locazione). Ciò rende il profilo degli interventi molto simile a quello dell'edilizia convenzionata.

- Si riduce la “leggibilità” diretta del piano sulla questione abitativa perché manca una visione d'insieme degli interventi e del loro dimensionamento, che è impossibile da valutare a priori. Il meccanismo degli incentivi amplifica le capacità edificatorie negli ambiti di trasformazione e anche, in modo diffuso, su tutto il sistema insediativo esistente. Per tale motivo, anche la “sostenibilità” delle previsioni del Prg, ad esempio nel loro rapporto con il sistema delle infrastrutture e dei servizi, non può essere valutata ex ante ed è sostanzialmente rimandata ad una verifica caso per caso. Ne consegue una limitata capacità del piano di dare forma alla città, che è in parte insita nella natura stessa dei nuovi strumenti perequativi.

## BOX 1 – IL NUOVO PIANO

### A.

#### **Il nuovo piano introdotto dalle leggi regionali di riforma del governo del territorio: aspetti generali**

Con la riforma del governo del territorio in sede regionale, avviata da oltre quindici anni<sup>67</sup>, si è consolidata la sostituzione del modello tradizionale di pianificazione in favore di un nuovo modello, diverso sia nei principi ispiratori sia nella definizione dei contenuti.

Si può ormai ritenere largamente acquisita la scissione dello strumento di pianificazione comunale in due parti, le quali - benché variamente denominate nelle leggi regionali - presentano dei tratti comuni sintetizzabili nel modo seguente:

- *una parte strutturale, o strategica (spesso denominata piano strutturale) con le seguenti caratteristiche:*
  - contiene la “visione” di lungo periodo dello sviluppo comunale, il quadro conoscitivo, lo schema di massima delle tutele e delle invariati, i vincoli generali (cioè quelli non soggetti a decadenza o ad obbligo di esproprio);
  - ha un carattere spiccatamente programmatico, non è prescrittivo né conformativo dei diritti d’uso del suolo (benché contenga le dimensioni di crescita consentite per tutte le varie funzioni) ed ha valenza temporale illimitata;
  - fissa, in termini prestazionali e dimensionali, i parametri di riferimento da rispettare nei successivi regolamenti e piani attuativi e comporta l’applicazione della valutazione ambientale strategica, istituita in ambito comunitario (che in alcune regioni è stata declinata anche in chiave più strumentale, cioè come momento di raccordo tra il piano strutturale e la successiva fase operativa).
- *una parte gestionale-operativa (spesso denominata piano operativo o regolamento), con le seguenti caratteristiche:*
  - rappresenta l’implementazione del piano strutturale-strategico, nel senso che ne definisce i contenuti attraverso meccanismi potenzialmente aperti e negoziali (per esempio l’avviso pubblico, i processi partecipativi, la perequazione, ecc.). Questa parte del piano operativo è ispirata al principio di “coerenza” e non di “conformità”, cioè ha in sé un portato progettuale che si qualifica come valore aggiunto rispetto alle previsioni del piano strutturale. L’adozione del principio di coerenza implica indirettamente anche il passaggio da una normativa di tipo prescrittivo ad una di tipo prestazionale;
  - ha un carattere più propriamente regolamentare ed ha una validità temporale limitata al medio periodo;
  - prevede la definizione dei diritti edificatori e l’imposizione dei vincoli preordinati all’esproprio; è quindi conformativo e prescrittivo. Vincoli e diritti sono soggetti a decadenza trascorso il termine di validità del regolamento.

Tali contenuti sono stati ispirati dall’Istituto nazionale di urbanistica (INU) il quale ha affrontato, nel corso di un dibattito pluridecennale, i temi di fondo delle prime leggi regionali degli anni ’90. Attualmente è abbastanza condiviso il profilo sopra descritto<sup>68</sup>. Il dibattito sulla natura del piano ha

---

<sup>67</sup> Si assume come momento di avvio l’anno di approvazione della prima legge regionale di riforma del governo del territorio, Legge Regione Toscana n.5 del 1995.

<sup>68</sup> Nel dibattito dell’INU vengono individuati tre momenti fondamentali, considerati esemplificativi del percorso seguito dalla disciplina negli anni recenti: 1995, Congresso di Bologna: per la prima volta vengono definite le caratteristiche del nuovo piano e si accenna al binomio Piano strutturale – Piano operativo; 2006, Seminario Nazionale di Roma: messa in evidenza di alcuni punti salienti per la riforma nazionale dal punto di vista dei contenuti. Si trattava di un novero di principi che tenevano conto della riforma del Titolo V della Costituzione;



toccato alcuni temi chiave, efficacemente evocati da alcuni termini entrati ormai nell'uso corrente quali "efficacia", "flessibilità", "equità", "sostenibilità", "copianificazione". Essi alludono ad altrettanti dati acquisiti in ambito disciplinare, rispettivamente:

- efficacia: la critica all'efficacia-efficienza del piano è tradizionalmente ricondotta al rapporto insoddisfacente tra previsioni e realizzazioni, in particolare per ciò che riguarda la realizzazione della cosiddetta "città pubblica". Da un punto di vista operativo, ciò si è tradotto nel tentativo di introdurre strumenti nuovi per ridistribuire le rendite derivanti dalle scelte di piano (ad esempio quelle edificatorie) al fine di finanziare le opere di interesse pubblico<sup>69</sup>;
- flessibilità: la rigidità del piano viene ricondotta alla sua strutturale incapacità di assecondare le dinamiche reali delle trasformazioni urbane, per una serie di motivi connaturati al piano stesso, tra cui (primo fra tutti) la natura normativa e regolativa (vedi a proposito, Mazza);
- equità: si fa riferimento in particolare alla sperimentazione dei meccanismi perequativi all'interno della normativa tecnica di attuazione e al ruolo crescente che ha assunto la partecipazione dei privati nei processi di formazione e gestione dei piani;
- sostenibilità: legata principalmente all'ingresso delle tematiche ambientali all'interno della disciplina urbanistica, affrontata attraverso lo strumento specifico della valutazione (*Vas et alia*);
- copianificazione: è uno dei termini ormai entrati a far parte dell'uso corrente e sta a significare il superamento del tradizionale iter di pianificazione cosiddetto a "cascata" in favore di una relazione circolare e non gerarchica tra le diverse scale di pianificazione e anche tra gli attori coinvolti nel processo.

## B.

### Il "nuovo" piano nella legge regionale del Lazio

A fronte di leggi regionali molto innovative, tra cui si citano quelle dell'Emilia Romagna, della Toscana, del Veneto, dell'Umbria, della Liguria e della Lombardia, la legge regionale del Lazio (Lr n. 38/1999, *Norme sul governo del territorio*) presenta dei profili di minore risalto, suggerendo un'articolazione del piano (cfr. art. 28, c.2) legata al modello tradizionale. La scissione del piano in due componenti qui è sfumata, come sono sfumati anche i confini tra contenuti di tipo strategico e di tipo operativo. Il "nuovo" piano previsto dalla regione Lazio è suddiviso in<sup>70</sup>:

- il piano urbanistico comunale generale (PUCG), articolato in disposizioni strutturali ed in disposizioni programmatiche<sup>71</sup>;
- i piani urbanistici operativi comunali (PUOC)<sup>72</sup>.

#### ▪ Il piano urbanistico comunale generale (PUCG)

- *Disposizioni strutturali*. Le disposizioni strutturali recepiscono le individuazioni delle componenti territoriali indicate dai livelli di pianificazione regionale e provinciale ed i vincoli di legge. Le finalità dichiarate sono: a) delineare i cardini dell'assetto del territorio comunale; b) indicare le trasformazioni strategiche comportanti effetti di lunga durata; c) tutelare l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio comunale (art. 29, Lr 38/1999).

Il PUCG, inoltre, provvede a disciplinare con disposizioni strutturali immediatamente precettive ed operative, le trasformazioni e le utilizzazioni degli insediamenti urbani storici e delle altre parti del territorio delle quali si preveda il sostanziale mantenimento dell'organizzazione territoriale e dell'assetto urbano esistenti (art. 29, Lr 38/1999).

---

2008, Congresso di Ancona: interamente dedicato al tema del nuovo Piano (cfr. A. Cappuccitti, "Il Piano strutturale: contenuti e impostazioni di fondo nelle diverse leggi urbanistiche regionali", in Atti del Seminario della Fondazione Astengo, Piani strutturali a confronto, Roma 23 maggio 2008).

<sup>69</sup> Vedi la posizione di autori come Mazza, Micelli, Stanghellini, Campos Venuti *et alia*.

<sup>70</sup> Cfr. art. 28, Lr 38/1999.

<sup>71</sup> Cfr. art. 29 e ss., Lr 38/1999.

<sup>72</sup> Cfr. art. 30 e art. 39 e ss., Lr 38/1999.

Le disposizioni strutturali determinano anche gli indirizzi per le parti del territorio di nuova edificazione o da assoggettare a riqualificazione o ristrutturazione urbana, 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 (art. 29, Lr 38/1999).

- *Disposizioni programmatiche.* Le disposizioni programmatiche del PUCG specificano le disposizioni strutturali del PUCG, precisandone i tempi di attuazione, ed in particolare: le aree da sottoporre alla redazione dei PUOC; i caratteri delle trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili negli ambiti urbani non assoggettati ai PUOC; le destinazioni d'uso specifiche, con particolare riferimento a quelle per funzioni pubbliche o collettive; gli interventi di urbanizzazione e di realizzazione di spazi per funzioni pubbliche e collettive; il piano economico di competenza comunale (art. 30, Lr 38/1999).
- *I piani urbanistici operativi comunali (PUOC)*  
La formazione dei PUOC è obbligatoria per: a) le zone fortemente degradate ricadenti nei centri storici o negli insediamenti storici puntuali; b) le aree assoggettabili o da assoggettare a riqualificazione o ristrutturazione urbana; c) le zone di nuova urbanizzazione (art. 30, Lr 38/1999).
- *I contenuti.* I PUOC provvedono, nel rispetto delle disposizioni dettate dal PUCG ed in relazione a specifici e circoscritti ambiti territoriali in esso individuati, a definire una più puntuale disciplina delle trasformazioni ad integrazione di quella contenuta nel PUCG (art. 39, Lr 38/1999).  
Essi inoltre hanno i contenuti e l'efficacia (art. 44, Lr 38/1999): a) dei piani particolareggiati (art. 13, L. 1150/1942); b) dei piani di lottizzazione (art. 28, L. 1150/1942); c) dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare (L. 167/1962 e ss. m. e i.); d) dei piani per gli insediamenti produttivi (art. 27, L. 865/1971); e) dei piani di recupero del patrimonio edilizio esistente (art. 28, L. 457/1978); f) dei programmi di recupero urbano (art. 11, L. 493/1993); g) dei programmi integrati di intervento (art. 16, L. 179/1992); h) di ogni ulteriore piano e programma attuativo del piano urbanistico comunale generale previsto dalla normativa statale o regionale.

Procedura per la formazione e l'adozione dei Piani urbanistici operativi comunali (PUOC)  
- L.R. Lazio 38/1999, art. 42

1. Il comune, su proposta dei soggetti privati ovvero d'ufficio, adotta lo schema di Piano urbanistico operativo comunale (PUOC).  
Nel caso di proposta dei privati il comune può introdurre le modifiche ritenute necessarie o opportune, oppure può respingere motivatamente la proposta, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla ricezione.

2. Entro trenta giorni dall'adozione lo schema di PUOC ed i relativi elaborati, sono depositati, per quindici giorni consecutivi, presso la segreteria del comune, nonché delle circoscrizioni, se esistenti, in libera visione al pubblico.

3. Del deposito di cui al comma 2 è dato avviso sull'albo comunale e su almeno quattro quotidiani a diffusione nella provincia.

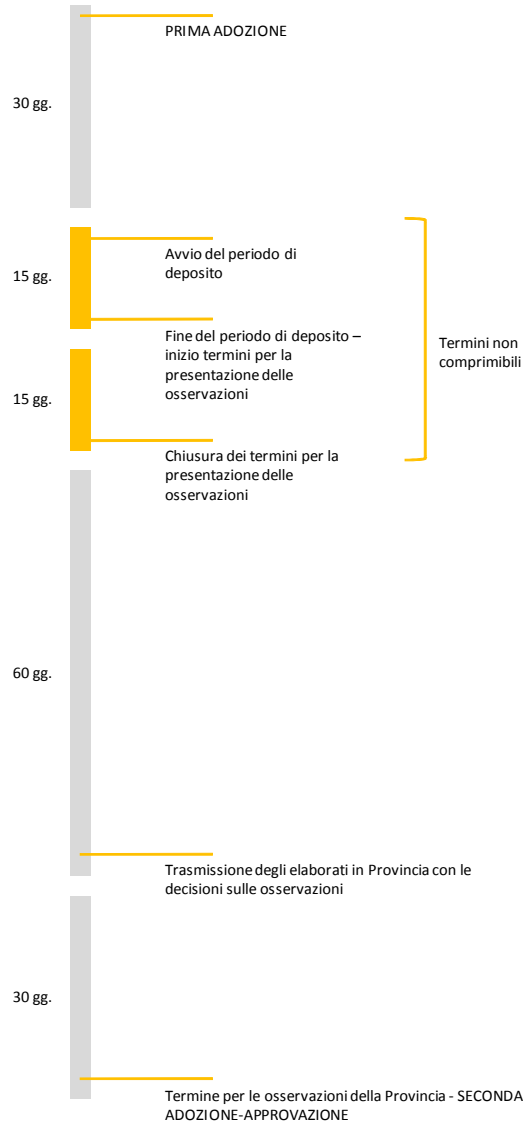
4. Entro il termine perentorio di quindici giorni dalla scadenza del periodo di deposito di cui al comma 2, i proprietari dei terreni compresi nel perimetro dello schema del PUOC, le amministrazioni di cui al comma 2 e chiunque altro ne abbia interesse possono presentare osservazioni sullo schema di PUOC.

5. Entro sessanta giorni successivi alla scadenza del termine stabilito al comma 4 per la presentazione delle osservazioni, il comune trasmette alla provincia lo schema di PUOC, unitamente alla deliberazione con la quale si decide sulle osservazioni ed agli atti che le corredano.

6. La provincia, entro trenta giorni dal ricevimento degli atti di cui al comma 5, può far pervenire al comune osservazioni sulla rispondenza dello schema di PUOC alle norme della Lr 38/1999, al PUCG ed alla pianificazione sovraordinata.

7. Decorso il termine di cui al comma 6, il comune adotta il PUOC e si pronuncia contestualmente, con motivazioni specifiche, sulle eventuali osservazioni della provincia.

8. Entro trenta giorni dall'adozione del PUOC, ai sensi del comma 7, il PUOC è depositato presso la segreteria del comune in libera visione al pubblico e dell'avvenuta adozione è dato avviso sull'albo comunale e su almeno quattro quotidiani a diffusione nella provincia.



## BOX 2 – LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

### A.

#### Aspetti generali

*“Nel linguaggio urbanistico, si intende generalmente per perequazione quel principio la cui applicazione tende ad ottenere due effetti concomitanti e speculari: la giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli chiamati a usi urbani e la formazione, senza espropri e spese, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività” (Pompei, 1998).*

La perequazione è anche una modalità attuativa del piano che persegue l’equa ripartizione dei plus valori (e degli svantaggi) generati dalle scelte urbanistiche. In questo contesto, con equa ripartizione si fa riferimento sia al rapporto tra i privati proprietari (equità orizzontale), sia al rapporto tra interessi pubblici e privati (equità verticale).

Lo stretto legame tra i meccanismi di valorizzazione dei suoli (distribuzione della rendita fondiaria e immobiliare) e le norme urbanistiche pone da sempre la questione della legittimità del piano in termini di equità. Tuttavia, come ogni attività di tipo progettuale, la pianificazione implica delle discriminazioni che nel caso specifico del piano si traducono in una diseguale distribuzione territoriale dei vantaggi (diritti edificatori) e degli svantaggi (vincoli). Nel momento in cui i diritti edificatori “calano” sul territorio, gli effetti che ne derivano, siano essi positivi o negativi, vengono incorporati direttamente dalla proprietà, che intercetta in modo esclusivo il differenziale di rendita generato dalle scelte pubbliche. In questo modo le valorizzazioni (attribuzione di diritti edificatori, realizzazione di servizi e infrastrutture che incrementano il valore delle aree e degli immobili), e le “esternalità” negative del piano (vincoli di inedificabilità o limitazioni all’uso delle aree e degli immobili, impianti e opere che abbattano il valore delle aree e degli immobili limitrofi, come depuratori, inceneritori, ecc.) si trasformano in altrettanti vantaggi e svantaggi, senza che vi sia una forma di compensazione efficace.

Come anticipato, entro una certa misura le sperequazioni sono ineliminabili, il piano urbanistico è discriminante per sua stessa natura. Tuttavia, la questione dell’equità del piano continua ad essere indicata come uno dei presupposti per la sua legittimazione “sociale”. L’obiettivo di stabilire una parità di trattamento, in termini assoluti, su tutto il territorio, ossia “il mito dell’indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte della pianificazione” (Urbani, 2006), rimane comunque un obiettivo velleitario<sup>73</sup>. Sono proprio alcuni contenuti del governo del territorio, come ad esempio il contenimento del consumo di suolo e la tutela delle risorse ambientali e paesaggistiche, la definizione dei criteri di sviluppo degli insediamenti, la tutela delle attività agricole, ecc. ad imporre dei limiti all’offerta di terreni edificabili e quindi a determinare una preliminare distinzione tra suoli urbani ed extraurbani (suoli agricoli, naturali, fasce di rispetto, ecc.). In linea di principio, ciò ostacola *ab origine* ogni possibilità di stabilire un’equità assoluta tra i proprietari.

A partire dagli anni ’70 si è discusso di come contrastare le forti sperequazioni legate alla rendita e, congiuntamente, di come abbattere i costi di esproprio per la realizzazione dei progetti di interesse pubblico<sup>74</sup>. Più di recente, il tema è tornato al centro del dibattito per la perdurante scarsa disponibilità dei fondi a disposizione della pubblica amministrazione. Da ciò il ricorso, ormai in via ordinaria, a forme alternative all’esproprio e al finanziamento pubblico diretto, mediante l’applicazione della perequazione e di altri strumenti di distribuzione e regolazione dei diritti

---

<sup>73</sup> Come scrive l’autore, “è costante in giurisprudenza il richiamo al fatto che una certa dose di disuguaglianza è connaturale alla pianificazione urbanistica (ad. es. CS, IV, 14.4.81, n. 367), che altrimenti verrebbe meno la stessa possibilità di differenziare, attraverso tale tecnica, le forme di utilizzazione, di trasformazione e di tutela del territorio” (cfr. Urbani, 2006).

<sup>74</sup> Sono ben note le proposte avanzate negli anni immediatamente precedenti, che arrivarono a teorizzare l’esproprio generalizzato dei suoli (proposta di legge Sullo).

edificatori (premierità, compensazioni, crediti edilizi). Le esperienze condotte in ambito locale (piani comunali) e regionale (leggi sul governo del territorio) hanno dato luogo ad un interessante percorso di sperimentazione.

## B.

### Le finalità originarie e le attuali applicazioni della perequazione

Le finalità originarie dei piani perequativi<sup>75</sup> furono espone al Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) di Bologna del 1995: 1) equità: trattare allo stesso modo i proprietari di suoli analoghi, per condizioni di fatto e di diritto; 2) economicità: acquisire gratuitamente, o a prezzo agricolo, le aree per i servizi; 3) efficacia: attuare il disegno strategico dello strumento urbanistico generale. L'obiettivo di stabilire una maggiore equità era alla base delle prime esperienze di piano perequativo in Italia (si fa riferimento alla nota esperienza di Pompei degli anni '80). Tuttavia, con il passare del tempo, hanno prevalso gli obiettivi legati all'economicità e all'efficacia del Piano.

La perequazione e le nuove tecniche di distribuzione e regolazione dei diritti edificatori sono entrate a far parte del piano come modalità attuativa ordinaria perché consentono di acquisire aree e servizi senza l'intervento diretto della pubblica amministrazione e ad un costo più basso (da destinare all'edilizia sociale, ai servizi, alle infrastrutture, ecc.) senza ricorrere necessariamente all'esproprio e alle altre modalità tradizionali di acquisizione delle aree<sup>76</sup>.

Le condizioni per la costruzione di un piano perequativo sono sostanzialmente due:

- la "classificazione dei suoli", ossia l'individuazione di classi con la medesima attitudine edificatoria, mediante il riconoscimento di aree con pari condizioni di fatto e di diritto (assimilabili per condizioni geomorfologiche, vocazione edificatoria, dotazione di urbanizzazioni e servizi, consistenza dei vincoli, ecc.);
- l'applicazione di un medesimo indice a ciascuna classe di suoli.

Il passaggio fondamentale è che l'indice viene applicato alla classe e non al singolo suolo. Il singolo suolo desume l'edificabilità non direttamente (procedimento ad hoc), ma indirettamente in quanto appartenente ad una specifica classe di suoli. Questo passaggio è fondamentale anche perché non affida la definizione dei criteri premiali e dei diritti edificatori al rapporto di negoziazione tra il pubblico ed il singolo privato, ma viene stabilita una tantum, all'interno della normativa generale del piano. In tal modo il percorso negoziale appare strutturato e garantisce la trasparenza stessa del processo decisionale (allo stesso tempo però è meno flessibile e rischia di non generare adesioni spontanee). Per modificare l'indice di un'area occorre modificare quello dell'intera classe di appartenenza.

Nella prassi la perequazione può essere applicata all'intero piano, e quindi diventare la modalità attuativa ordinaria; oppure può essere circoscritta ad alcuni ambiti specifici del piano, ad alcuni interventi o tipi di intervento. La perequazione genera diritti edificatori che sono utilizzabili nei seguenti modi<sup>77</sup>:

- *comparto edificatorio formato da suoli contigui*. Si tratta di una situazione assimilabile alla lottizzazione. Le difficoltà di attivazione aumentano all'aumentare del numero dei proprietari;
- *comparti formati da suoli non contigui (cosiddetti "comparti ad arcipelago")*. Si tratta del trasferimento a distanza dei diritti edificatori, talvolta incentivati con delle premierità aggiuntive. In

---

<sup>75</sup> Stanghellini S., (2009), "Perequazione, compensazione, premierità e crediti edilizi", in Atti del Seminario Fondazione Astengo, Roma 24 giugno 2009.

<sup>76</sup> Le modalità tradizionali di acquisizione delle aree da parte della pubblica amministrazione sono due: l'*esproprio* e la *cessione*, quest'ultima è legata all'applicazione degli standard oppure alla stipula di convenzioni urbanistiche. Tra le due, la più onerosa è senza dubbio la prima, la quale ha costretto la pubblica amministrazione a dibattersi tra scelte inefficienti (eccessivo dispendio di risorse) o inefficaci (soluzioni di basso profilo per la realizzazione della città pubblica).

<sup>77</sup> Cfr. Stanghellini (2009) e Micelli (2004).

questo caso è molto importante chiarire il modo con cui calcolare la consistenza di tali diritti, tenendo conto della differenza tra il valore di partenza e quello di arrivo dei suoli. A causa delle possibili combinazioni di perequazione e premialità, esiste sempre un margine di indeterminazione riguardo il dimensionamento complessivo del piano.

- *suoli non contigui e non racchiusi in un unico comparto, ma appartenenti a progetti collegati.* Questo è il caso di progetti gestiti in modo sinergico e integrato<sup>78</sup>.
- *suoli non contigui e non racchiusi in un unico comparto, né facenti parte di progetti collegati.* In questi casi il rischio è di generare diritti edificatori senza nessun vincolo di localizzazione.

### C.

#### **Il legame tra la perequazione e gli altri istituti ad essa connessi e le politiche per l'abitare**

La tendenza – nella nuova prassi della pianificazione – è quella di utilizzare sempre meno la leva delle risorse finanziarie (espropriazione, indennizzo dei vincoli, finanziamento diretto delle opere pubbliche) e di sfruttare invece la leva urbanistica, rappresentata dall'esercizio dei poteri di pianificazione, e quindi la perequazione e gli altri istituti ad essa collegati, ossia:

- *compensazioni: attribuzione di diritti edificatori riconosciuti in forma sostitutiva o integrativa delle indennità di espropriazione o altre indennità conseguenti all'apposizione di vincoli urbanistici (cfr. Corte cost. 179/1999);*
- *premialità/incentivi: attribuzione di un diritto edificatorio aggiuntivo rispetto a quello previsto in via ordinaria dagli strumenti urbanistici, riconosciuto quale premio per il raggiungimento di determinati obiettivi pubblici.*

Il legame con le nuove politiche abitative, rappresentate dall'edilizia residenziale sociale (ERS), appare particolarmente stretto anche in virtù della legge finanziaria 2008<sup>79</sup> che ha dato facoltà ai comuni di consentire un "aumento di volumetria premiale" negli ambiti la cui trasformazione è subordinata alla creazione gratuita di alloggi sociali, in aggiunta ai tradizionali standard urbanistici.

### D.

#### **Elementi di criticità**

Le esperienze in corso pongono problematiche di diversa natura<sup>80</sup>. Le principali attengono questioni di natura urbanistica (l'effettiva realizzazione del "progetto di città" stabilito nella pianificazione; incertezza circa la reale consistenza del dimensionamento del piano); economica (la fattibilità degli interventi è legata alla giusta definizione degli indici dei suoli che, senza un'esatta aderenza al mercato immobiliare locale, senza la quale non si innesca il necessario meccanismo di adesione spontanea da parte dei privati); giuridica, contrattuale e fiscale: si generano dei "diritti reali atipici" e la questione del loro negozio (trasferimento, registrazione, pubblicità, opponibilità ai terzi, pubblicità, ecc.) potrebbe creare problemi alla gestione del piano e uno scollamento dal "progetto urbano" originario.

---

<sup>78</sup> A tal proposito, si cita uno dei casi più noti per l'applicazione virtuosa del meccanismo della perequazione, su suoli non contigui e non racchiusi in un unico comparto, ma appartenenti a progetti collegati, nel Prg del Comune di Ravenna. Si tratta dell'acquisizione dei suoli per l'attuazione delle politiche di riqualificazione della Darsena.

<sup>79</sup> L. 244/2007, art. 1, commi 258-259.

<sup>80</sup> Stanghellini S., (2009), "Perequazione, compensazione, premialità e crediti edilizi", in Atti del Seminario Fondazione Astengo, Roma 24 giugno 2009.

## E.

### La normativa della regione Lazio riguardante il governo dei diritti edificatori

La normativa della regione del Lazio riguardante il governo del territorio (Lr 38/1999) non ha disposizioni specifiche riguardanti la perequazione o le compensazioni<sup>81</sup>, mantenendo un sistema pianificatorio di tipo tradizionale, aderente allo schema della legge urbanistica nazionale del 1942<sup>82</sup>. Dal 1999 ad oggi vi sono stati dei tentativi di introdurre la perequazione nell'ordinamento regionale, ma senza esiti rilevanti (tra questi, si segnala lo schema di Testo unico delle norme in materia di governo del territorio del 2003, non approvato, dove compariva una esplicita previsione riguardante la perequazione). In questo contesto, il caso di Roma appare ancor più rilevante, poiché nel PRG del 2008 vi è un intero capo delle norme tecniche di attuazione dedicato ai "criteri e modalità di perequazione"<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Altre regioni, pur in assenza di una norma nazionale di riferimento, hanno invece agito diversamente, già prima della L. 244/2007. Si citano l'Emilia Romagna (Lr 20/2000, art. 7), il Veneto (Lr 10/2004), la Toscana (Lr 1/2005, art. 60) e la Lombardia (Lr 12/2005, art. 11). Per una panoramica su questo tema, si rimanda a Colonna V., (2007) *Nuovo modello di pianificazione e perequazione urbanistica nella legislazione regionale dell'ultimo decennio*, in *Riv. giur. edil.*, 2007, III, 63 ss.

Nella legge regionale del Lazio (Lr 38/1999) il termine perequazione compare una sola volta, all'articolo 30, comma 1, lett. h), dove si dispone che spetta al Piano urbanistico comunale generale indicare "quali trasformazioni debbono attuarsi previa acquisizione pubblica di immobili esattamente individuati o mediante le forme di perequazione previste nei "PUOC", ossia i Piani urbanistici operativi comunali.

<sup>82</sup> Casini L., (2009), "Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2009, p. 203 e ss..

<sup>83</sup> Cfr. Artt. 17-22 delle Nta del Prg di Roma del 2008.

## BOX 3 – I GRANDI PATRIMONI IMMOBILIARI A ROMA

### A.

#### Aspetti generali

La situazione proprietaria di Roma si è sempre caratterizzata per la presenza di grandi patrimoni, un tempo in mano a poche famiglie: quando la città divenne capitale d'Italia, il 40% di tutto il territorio romano, per un totale di circa 76.000 ha, apparteneva a undici famiglie della grande aristocrazia romana, come i Torlonia, i Borghese e i Doria Panphili<sup>84</sup>. Nel XX secolo, questa posizione di "grandi proprietari" è stata assunta dalle società di costruzione e ciò costituisce, inevitabilmente, un importante fattore di influenza nelle scelte di pianificazione<sup>85</sup>.

### B.

#### Di chi sono, oggi, i grandi patrimoni immobiliari a Roma

In una recente indagine del Cresme<sup>86</sup> sono stati individuati i "grandi patrimoni" a Roma, ossia quelli composti da almeno 50 alloggi in capo allo stesso proprietario.

A Roma i grandi patrimoni raccolgono circa 270.000 unità, su un totale di 1.300.000 alloggi (stima abitazioni occupate e non occupate, Cresme 2010), pari ad una quota del 20,5%.

Di questi, il 56 % è di proprietà pubblica ed il 44% è suddiviso tra persone fisiche, giuridiche ed enti previdenziali privati. I dati si riferiscono alle elaborazioni Cresme sulla base dell'archivio catastale di Roma (2010).

Le grandi proprietà immobiliari a Roma

56% proprietà pubblica, di cui:		44% proprietà privata, di cui:	
27%	ATER	25%	Persone fisiche e giuridiche
19%	Comune	9%	Enti previdenziali privati
6%	Enti previdenziali	5%	Banche, Istituti di credito, Fondi immobiliari
4%	Stato	2,5%	Enti religiosi
		2,5%	Altro

Fonte: Cresme, 2010

La quota di competenza degli enti religiosi (2,5%) appare limitata, considerando il peso che le proprietà della Chiesa hanno assunto storicamente su Roma. Il patrimonio degli enti religiosi potrebbe essere escluso dal computo perché non rilevabile dall'anagrafe comunale (si potrebbe trattare di immobili extraterritoriali, come sovente accade, e quindi non censibili), oppure potrebbero essere polverizzati in più enti (quindi non superando la soglia dei 50 alloggi) oppure si potrebbe trattare di immobili considerati in modo diverso dal classamento catastale (ad esempio, i conventi, convitti, ecc. sono classificati come residenze collettive e non come alloggi).

In questa stima, inoltre, manca la Regione, che di recente è subentrata all'ingente patrimonio ASL-IPAB. La bassa incidenza degli enti previdenziali deve essere considerata una conseguenza delle cartolarizzazioni (vedi successivo capitolo 3).

<sup>84</sup> Flores N. (2002), "Dalla terra all'edilizia. L'avventura speculativa di Paolo Borghese nella Roma di tardo Ottocento", in Roma moderna e contemporanea, n.3, p. 583 e ss.

<sup>85</sup> Insolera I., (2002), "Roma moderna, un secolo di storia urbanistica", cit., p. 185 e ss.

<sup>86</sup> Cresme, *Il patrimonio immobiliare degli enti e dei grandi proprietari a Roma e nel Lazio*, 2010.



#### BOX 4 – LA STIMA DEL DISAGIO ABITATIVO A ROMA

Una recente indagine del Cresme<sup>87</sup> analizza e quantifica il disagio abitativo del comune di Roma. La domanda di abitazioni è stata dimensionata e segmentata distinguendo le diverse tipologie di domanda abitativa.

Nella tabella successiva si riportano i principali risultati dell'indagine.

La stima del fabbisogno abitativo a Roma, 2009

Tipologia di domanda	Numero di alloggi/famiglie	Percentuale
Nuclei senza abitazione o con sistemazione precaria	5.000	9,5 %
Famiglie che soffrono un disagio economico nel far fronte ai canoni d'affitto (giovani coppie, anziani e famiglie mature in difficoltà occupazionale)	36.600	69,3 %
Famiglie proprietarie in stato di forte disagio per far fronte alla rata del mutuo	4.200	8,0 %
Studenti (assenza di offerta dedicata, che occupano alloggi di tipo tradizionale in coabitazione, sottratti alla domanda di famiglie)	4.400	8,3 %
Lavoratori fuori sede, con mobilità territoriale legata al posto di lavoro	2.600	4,9 %
TOTALE	52.800	100 %

Fonte: Cresme, 2009

---

<sup>87</sup> Cresme, *Il disagio abitativo a Roma. Il Dimensionamento e la segmentazione, 2009.*

BOX 5 – LA CASA PUBBLICA A ROMA.  
LE PRINCIPALI INIZIATIVE DAL SECONDO DOPOGUERRA AD OGGI

**A.**

**Il Piano Ina-Casa**

Nell'immediato dopoguerra, il rapido incremento della popolazione, dovuto in particolare alle migrazioni interne, e le generali condizioni di deterioramento e di carenza del patrimonio abitativo esistente, avevano determinato una forte domanda di abitazioni, cui non si riusciva a fare fronte con la legislazione ordinaria né con gli organi preposti all'edilizia sovvenzionata statale (Iacp e Icp, che versavano in condizioni di grave disavanzo). In questo contesto, protagonista dell'edilizia pubblica nell'immediato dopoguerra fu l'Ina-Casa, istituita con apposita legge (L. 43/1949, cosiddetta "legge Fanfani"). A differenza degli altri Istituti (Iacp e Icp), l'Ina-Casa si qualificava come un soggetto finanziariamente forte, potendo contare su tre tipi di contributi: fondi internazionali Erp (European Reconstruction Program); fondi provenienti da trattenute percentuali su lavoratori e datori di lavoro; contributi diretti dello Stato. Lo scopo del piano Fanfani era quello di favorire contemporaneamente l'occupazione e la creazione di nuovi alloggi, e prese l'avvio in modo molto spedito, già a partire dal 1949. In circa dieci anni a Roma furono realizzati oltre 54.000 vani, per una popolazione complessiva di 55.523 persone<sup>88</sup>.

<i>Quartiere (Roma<sup>89</sup>)</i>	<i>Progettisti</i>	<i>Dimensioni</i>
Valco San Paolo (1949-1952)	Mario De Renzi, Saverio Muratori, Mario Paniconi, Giulio Pediconi, Fernando Puccioni	440 alloggi, 2.602 vani 3.000 abitanti
Tiburtino (1950-1954)	Mario Ridolfi, Ludovico Quaroni	771 alloggi, 4.006 vani 4.000 abitanti
Tuscolano (1950-1954)	Saverio Muratori, Adalberto Libera, Pietro Burucci	3.150 alloggi, 17.000 vani 18.000 abitanti
Villa Gordiani (1952-1955)	Mario De Renzi, Saverio Muratori	2.000 alloggi, 10.000 vani 12.000 abitanti
Ponte Mammolo (1957-1962)	Luigi Vagnetti, Giuseppe Vaccaro	562 alloggi, 3.069 vani 3.000 abitanti
Colle di Mezzo (1958-1960)	Guido Gigli	417 alloggi, 2.540 vani 3.000 abitanti
Torre Spaccata (1958-1960)	Plinio Marconi	2.000 alloggi, 11.154 vani 11.200 abitanti

**B.**

**Il Primo e il Secondo Peep, l'attuazione della L. 167/1962**

Il piano di edilizia economica e popolare attuato a Roma con il I e Il Peep è il più grande mai realizzato in Italia<sup>90</sup>. A prescindere dagli esiti delle singole iniziative, talvolta discutibili e in larga misura insufficienti per il livello di dotazione di servizi e di integrazione con la città<sup>91</sup>, ne è scaturito un patrimonio di edilizia pubblica di così vaste dimensioni da rappresentare di per se stesso una grande potenzialità. Non esistono rilevazioni ufficiali e dati certi, provenienti da rilevazioni ad hoc,

<sup>88</sup> I dati complessivi riferiti alle realizzazioni Ina-Casa, così come le indicazioni riportate nella tabella sono tratte da Insolera, op. cit. p. 201 e ss.

<sup>89</sup> Nella tabella non sono inclusi gli altri grandi interventi finanziati da Ina-Casa, ad Ostia e Acilia.

<sup>90</sup> Caudo G. (2005), "La casa possibile", intervento tenuto nel corso dell'omonimo Seminario, organizzato dal Comune di Roma – Università degli studi Roma Tre, Roma 3.11.2005.

<sup>91</sup> Tra i quartieri realizzati con il primo Peep, si citano Tor Bella Monaca, Corviale, Laurentino 38, Vigne Nuove, Serpentara).

sulla consistenza effettiva delle realizzazioni. Durante gli oltre quarant'anni intercorsi dal primo Peep (adottato dal Consiglio Comunale nel febbraio del 1964), sono state apportate molte varianti e modifiche alle ipotesi iniziali, con ridimensionamenti e modifica delle localizzazioni<sup>92</sup>. Tuttavia, le stime più recenti, effettuate anche sulla base degli archivi comunali e degli atti ufficiali di riferimento, parlano di circa 700.000 mila vani, per una popolazione complessiva che si approssima agli 800.000 abitanti<sup>93</sup>.

Entrambi i Peep sono stati realizzati con due varianti generali al Prg degli anni '60, prevalentemente localizzati in aree ex agricole, ai margini della città consolidata.

#### *Il primo Peep (1964)*

Il primo Peep, del 1964, aveva dimensioni amplissime. La previsione iniziale era di 712.000 stanze, su oltre 5.000 ha, distribuiti in 70 piani di zona<sup>94</sup>. La distribuzione delle previsioni per quadranti asseconda l'assetto consolidato dello sviluppo delle periferie romane. Nel quadrante sud è localizzato il 44% delle previsioni, in quello est il 28%, in quelli nord e ovest rispettivamente il 19% e il 9%. I singoli piani di zona furono avviati con circa dieci anni di ritardo rispetto alla redazione del Peep<sup>95</sup>. Negli anni '50 e '60, infatti, le imprese romane sono impegnate nella realizzazione di grandi lottizzazioni private, nelle aree "D" del piano regolatore<sup>96</sup>. A metà degli anni '70, esaurito questo ciclo, l'interesse si sposta sulla realizzazione dei quartieri di edilizia economica e popolare del primo Peep. Quindici anni dopo, quando nel 1985 sarà varato il secondo Peep, le stanze realizzate del primo saranno 273.487, il 60% di quelle confermate dalle successive varianti, il 38% di quelle inizialmente previste.

#### *Il secondo Peep (1985)*

Il secondo Peep viene approvato a metà degli anni '80. Differisce profondamente dal precedente, innanzitutto le dimensioni, che sono molto più contenute (dimensionato su circa 200.000 abitanti, che comprendevano in parte anche il residuo del precedente Peep<sup>97</sup>). Anche i singoli piani di zona hanno densità più bassa e ad essi viene attribuito anche un ruolo di riqualificazione dei margini della città esistente e dei quartieri abusivi, integrando la loro dotazione di servizi.

Il residuo del II Peep è ancor oggi inserito nelle previsioni del nuovo Prg. Nel 2007, in prossimità della scadenza del programma, il Comune ha approvato l'inserimento delle quantità residue del II Peep nel nuovo piano in fase di approvazione: si trattava di circa 7.000 alloggi, per 22.000 abitanti (ipotesi iniziale), localizzati in 32 ambiti<sup>98</sup>.

---

<sup>92</sup> Basti pensare che nei vent'anni di durata del II Peep sono state approvate più di 50 varianti integrative e sostitutive che hanno talvolta cancellato gli ambiti originari, sostituendoli con nuove localizzazioni, sempre in variante al Prg.

<sup>93</sup> "Nel complesso, in quarant'anni, dal 1964 ad oggi, grazie alle leggi sulla casa e al decreto sugli standard urbanistici, il comune di Roma ha costruito su iniziativa pubblica circa 7.000 ha di città con poco meno di 700 mila stanze e aree per le attrezzature pubbliche che ammontano (tra primo e secondo Peep) a poco meno di 2.900 ha". [Caudo G. (2005), "La casa possibile", intervento tenuto nel corso dell'omonimo Seminario, organizzato dal Comune di Roma – Università degli studi Roma Tre, Roma 3.11.2005].

<sup>94</sup> Negli stessi anni, Milano prevedeva un Peep di 164.000 stanze, Torino di 170.000, Bologna di 160.000 (Erba V. (1977), *L'attuazione dei piani urbanistici*, Edizioni delle autonomie, Roma, p. 71 e ss.).

<sup>95</sup> L'unico piano di zona avviato negli anni '60 è Spinaceto.

<sup>96</sup> Le zone D prevedono il "completamento secondo i piani particolareggiati in attuazione del piano regolatore del 1931, con tipi edilizi modificati": in sostanza si trattava del residuo del Prg del 1931, trascinato fino a metà degli anni '70. Nelle zone D era consentito edificare con densità molto alte e un maggiore sfruttamento dei suoli derivante dalla riduzione di spazi e servizi pubblici.

<sup>97</sup> In fase di approvazione le dimensioni scendono a 96.680 stanze/abitanti, localizzate in 24 zone; con le successive varianti, tuttavia, questo quadro di riferimento verrà modificato più volte.

<sup>98</sup> Cfr. Del. C.C. 65/2007.

ALLEGATO AL CAPITOLO 2

**Elaborati grafici del Prg di Roma del 2008**

Elenco delle tavole (Elaborati descrittivi del Prg)

**Tav. D2**

Strutture del piano e strategie metropolitane

**Tav. D3**

Infrastrutture per la mobilità

**Tav. D4**

Tessuti e centralità

**Tav. D5**

Centralità e funzioni

**Tav. D6**

Dal centro storico alla città storica

**Tav. D7**

Ambiti di programmazione strategica: quadro d'unione

**Tav. D8**

Sintesi Prg

## Capitolo 3

### **Le ulteriori iniziative del Comune di Roma: il piano casa e gli inviti pubblici per l'incremento dell'offerta di alloggi sociali**

#### **3.1 Il quadro di riferimento delle iniziative del Comune di Roma**

Le politiche per la casa sono una materia ampia e composita, che si articola su più livelli di governo e che contempla iniziative e strumenti molto diversi tra loro. Pertanto, in ambito locale, oltre alle politiche per l'abitare, riferibili direttamente al Prg assumono rilievo anche altre iniziative, non soltanto per la rilevanza oggettiva che possono avere, ma anche per le potenziali ricadute (positive e negative) sull'operatività e sull'efficacia del piano urbanistico.

Questa circostanza non rappresenta una specificità del caso di Roma ma è, in una certa misura, un aspetto ineliminabile e connaturato alle politiche per l'abitare. Tuttavia, nel caso in esame, tali considerazioni assumono un rilievo particolare, per l'incidenza che le politiche per l'abitare "esterne" al Prg hanno assunto proprio in rapporto ai contenuti e all'efficacia del piano. Ciò è dovuto ad una simultaneità di circostanze, alcune delle quali hanno amplificato la possibilità di incidere sul piano urbanistico attraverso strumenti settoriali e ad hoc, come appunto il piano casa.

In questo capitolo è stata ricostruita, per prima cosa, una visione d'insieme delle molteplici iniziative del comune di Roma successive al Prg del 2008. Una necessaria precisazione: si tratta delle sole iniziative comunali, in materia di politiche per l'abitare, che hanno una ricaduta diretta sulla strumentazione urbanistica, quindi potenzialmente incisive in termini di contenuti ed efficacia del Prg. Non sono state considerate, se non in termini generali, le misure esclusivamente fiscali, prive di una ricaduta operativa diretta, come ad esempio le modifiche ai parametri di accesso alle graduatorie o al credito.

Prima di parlare delle iniziative comunali del piano casa, occorre comunque chiarire il quadro di riferimento – nazionale e regionale - in cui esse hanno operato. Infatti dal 2008, data di approvazione del Prg di Roma, sino ad oggi, si sono succedute iniziative di livello nazionale e regionale, incentrate sulle politiche per l'abitare - o direttamente collegabili a tali politiche - che hanno introdotto delle importanti novità, rilevanti anche sotto il profilo della pianificazione urbanistica. Questa particolare circostanza ha inciso sul peso e sul

segno delle iniziative del comune, che ha raccolto molte delle innovazioni recenti, inserendole in uno strumento collaterale al Prg: il piano casa, appunto. In tali circostanze di “amplificata” capacità operativa, gli interventi del piano casa hanno potuto assumere una rilevanza oggettiva rispetto alla pianificazione ordinaria.

Tab. 14 – Il piano casa del Comune di Roma: quadro di riferimento

Iniziative di livello nazionale, regionale e comunale	Data (Riferimento)
Definizione dello standard per l’edilizia abitativa	2007 (l. 244/2007, art. 1, c. 258-259)
Approvazione del Prg di Roma	2008 (Del. C.C. n. 18 del 12.2.2008)
Definizione nazionale di alloggio sociale	2008 (Dm 22 aprile 2008)
Piano nazionale di edilizia abitativa	2008 (l. 133 del 6.8.2008)
<b>Memoria programmatica della Giunta comunale (“Piano per il reperimento di aree ed edifici da utilizzare per l’housing sociale e altre finalità di interesse pubblico”). Prima tappa per l’approvazione del Piano casa del Comune di Roma</b>	<b>2008 (memoria di Giunta dell’ 8.8.2008)</b>
Piano casa nazionale	2009 (Accordo Stato-Regioni, del 1.4.2009)
Prima versione della legge regionale del Lazio, cd. “piano casa”	2009 (l.r. n. 21 del 11.8.2009)
<b>Approvazione del Piano casa del comune di Roma</b>	<b>2010 (Del. C.C. n. 23 del 1.3.2010)</b>
Seconda versione della legge regionale del Lazio, cd. “piano casa”	2011 (ll.rr. n. 10 e 12 del 13.8.2011)

Fonte: elaborato in proprio

Nel paragrafo seguente sarà approfondito il quadro complessivo delle iniziative, ai vari livelli istituzionali, entro cui si collocano le azioni del piano casa comunale.

### **3.1.1 Le recenti iniziative nazionali e regionali in materia di politiche pubbliche per l'abitare**

Come anticipato, in un periodo di tempo piuttosto recente, riferibile agli ultimi quattro anni, si sono succedute delle disposizioni normative nazionali e regionali che hanno ampliato il quadro di riferimento delle politiche per l'abitare. Tali misure non modificando la "struttura" della materia, ma – pur rimanendo nella cornice del riparto di competenze tra i livelli istituzionali già definita - ampliano la capacità di agire del livello locale e ne sanciscono in qualche modo una nuova centralità. E' utile ribadire, a tale proposito, che non si fa riferimento all'edilizia residenziale pubblica propriamente detta (ERP) – che rimane sostanzialmente ancorata alle modalità operative e di finanziamento tradizionali nonché ad una visione, anch'essa tradizionale, del piano urbanistico - quanto piuttosto alla nuova tipologia dell'edilizia residenziale sociale (ERS).

In ambito nazionale le iniziative più importanti sono quattro, nell'ordine: la definizione degli "standard urbanistici" riferiti all'edilizia residenziale<sup>1</sup> (l. 244/2007); la definizione di alloggio sociale, con decreto ministeriale del 2008<sup>2</sup>; le due norme quadro per il piano nazionale di edilizia abitativa (l. 133/2008) e per il rilancio delle attività economiche (il cosiddetto "piano casa" nazionale, del 2009).

Per quanto riguarda queste due ultime, si tratta, nell'ordine, della legge di conversione del decreto<sup>3</sup> recante "disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" e dell'accordo Stato-Regioni del 1.4.2009 per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La legge finanziaria per il 2008 (l. 244/2007, art. 1, c. 258-259) introduce nell'ordinamento l'edilizia residenziale pubblica come standard urbanistico, ponendo le basi alla possibilità di utilizzare per la realizzazione di alloggi di carattere sociale le aree a standard.

<sup>2</sup> Decreto 22 aprile 2008 del Ministero delle Infrastrutture (cfr. capitolo 1 e allegato 1 della tesi, excursus normativo).

<sup>3</sup> Art. 11 del D.l. 112/2008, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito nella l. 133/2008.

<sup>4</sup> Nella Stampa e nella dizione comune, le due leggi vengono indicate spesso con lo stesso nome di "piano casa", generando confusione sui contenuti e sulle modalità di azione dei due provvedimenti che sono molto differenti.



Il piano nazionale di edilizia abitativa (l. 133/2008), ha introdotto delle innovazioni nelle linee di azione e nelle modalità operative locali, prevedendo il coinvolgimento diretto dei soggetti privati per l'attivazione degli interventi di realizzazione e riqualificazione di alloggi da destinare alle fasce sociali più deboli. La finalità del Piano è di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo. A questo scopo vengono promossi interventi di realizzazione, acquisizione o recupero di alloggi, da destinare alla locazione moderata secondo diverse soluzioni, per dare una risposta alla maggiore complessità della domanda di residenzialità: alloggi locati per una durata superiore a 25 anni; alloggi di edilizia residenziale pubblica a canone sociale; alloggi sociali in locazione permanente, in locazione temporanea e in proprietà (compresi gli alloggi dati in locazione con possibilità di riscatto dopo 8 anni).

Al fine di fronteggiare il problema della scarsità delle risorse pubbliche, i tipi di intervento per l'incremento del patrimonio abitativo sono articolati secondo sei modalità di azione, tra cui assumono particolare interesse la costituzione di "riserve fondiarie" da destinare all'edilizia pubblica e all'edilizia sociale, la formazione di appositi fondi immobiliari<sup>5</sup> e la realizzazione di programmi integrati di intervento<sup>6</sup>. Gli strumenti messi a disposizione sono molteplici; tra le forme innovative di investimento, a titolo esemplificativo si citano: i fondi di garanzia, le forme di finanziamento in pool, i piani di «risparmio casa» che favoriscono il riscatto a medio termine degli alloggi anche in collaborazione con istituti bancari<sup>7</sup>, l'impiego di risorse finanziarie pubbliche (comprese le risorse derivanti da alienazioni), il project financing, l'attività delle cooperative di abitazioni, e gli interventi già programmati con il precedente Piano Nazionale del 2007<sup>8</sup>.

Negli schemi riportati nel successivo Box. 6, sono rappresentati in forma sintetica i contenuti del piano nazionale di edilizia abitativa.

---

<sup>5</sup> Sistema integrato di fondi, come previsto dal DPCM 16.7.2009, art. 11, in attuazione del piano casa si edilizia abitativa, art. 11 della L. 113/2008.

<sup>6</sup> Il sistema integrato di fondi (SIF) immobiliari è una delle linee di azione individuate per far fronte al disagio abitativo. Si articola su due livelli: 1) Fondo nazionale: Fondo di investimento per l'abitare (FIA) gestito da CDP Sgr, che investe in partecipazioni di minoranza qualificata (fino al 40%) nei fondi regionali e locali; 2) Fondi regionali e locali: fondi immobiliari impegnati nella promozione e attuazione di interventi di edilizia privata sociale sul territorio. Le Regioni si stanno muovendo per accedere al sistema integrato di fondi. CDP sta deliberato per l'attivazione di diversi fondi locali, per un valore complessivo di circa 300 mln di euro (dati aprile 2011, CDP Spa).

<sup>7</sup> Cfr. Rapporto Nomisma 2010, cit., p. 155.

<sup>8</sup> Si tratta del "Piano straordinario di edilizia residenziale pubblica del 18.12.2007. Nel corso del 2009 si è conclusa la fase istruttoria dei progetti finanziabili che ha ripartito tra le Regioni la disponibilità complessiva di quasi 198 milioni di euro. Si tratta di una cifra esigua, che nel Lazio, ad esempio, ha portato circa 17 milioni di euro complessivi (Fonte: Decreto ministeriale del 18.11.2009, Allegato 1).

Nel secondo caso (misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia), gli indirizzi nazionali di attuazione delle misure del "piano casa", sono poi confluiti nell'accordo Stato-Regioni<sup>9</sup>, in seguito al quale anche la regione Lazio ha emanato delle proprie leggi, di cui si dirà nel paragrafo successivo.

### **3.1.2 I principali contenuti del "piano casa" regionale del Lazio**

La Regione Lazio ha emanato una propria legge nel 2009, modificata nel 2011<sup>10</sup>. Questa norma prevede una serie di interventi in deroga agli strumenti di pianificazione comunali, che consentono delle trasformazioni consistenti.

Si tratta di disposizioni non immediatamente operative e di validità transitoria (sino al 2015), che necessitano di una preventiva verifica da parte delle strutture comunali, alle quali è consentito escludere dall'ambito di applicazione della legge alcune zone del proprio territorio o dei singoli immobili. Nonostante ciò, l'incidenza potenziale del piano casa regionale sul Prg è notevole, specie con le modifiche ultime apportate, con cui vengono rimossi i limiti dimensionali che originariamente limitavano l'ambito di applicazione della Lr. 21/2009. La versione novellata della legge prevede infatti quattro tipi di intervento, in deroga al Prg, attuabili con modalità diretta (ossia con il solo titolo edilizio e senza un piano attuativo, anche laddove il Prg lo preveda): l'ampliamento degli edifici esistenti, il cambio di destinazione d'uso da funzioni non residenziali a residenziali con riserva per alloggi a canone calmierato; la sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione; il recupero dei volumi accessori e pertinenziali.

Gli ampliamenti sono il tipo di intervento più contenuto ma con più ampia possibilità di applicazione. Consentono interventi di ridotte dimensioni, poco trasformativi, che non comportano la demolizione e la trasformazione radicale dell'esistente. È consentito sia per

---

<sup>9</sup> Conferenza unificata Stato-Regioni, provvedimento 1-4-2009 n. 21/CU, dal titolo "Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia". Repertorio atti n. 21/CU del 1° aprile 2009, pubblicato in G.U. 29 aprile 2009, n. 98.

<sup>10</sup> Con le leggi regionali n. 10 e n. 12 del 13 agosto 2011, sono state introdotte delle importanti modifiche riguardo gli interventi previsti dal cd. piano casa della Regione Lazio (Lr. 21/2009), le modalità di applicazione e le premialità connesse con le trasformazioni edilizie ed urbane. Sono inoltre state modificate altre norme regionali, in particolare, la l.r. 22/1997 (Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione), la Lr. 36/1987 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), la Lr. 29/1997 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), la Lr. 24/1998 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico) e Lr. 38/1999 (Norme sul governo del territorio). Per una lettura dettagliata delle norme regionali del Lazio (Lr. 21/2009 e nuova versione della legge modificata nel 2011), si rimanda all'allegato 3 della tesi.

gli edifici residenziali sia per i non residenziali, con delle differenze nella premialità massima concessa<sup>11</sup>. Analogamente, gli interventi di recupero dei volumi accessori e pertinenziali sono di modesta entità ed hanno una potenzialità trasformativa residuale, specie se confrontati con gli altri due tipi di intervento (cambi di destinazione d'uso e sostituzione edilizia), che sono i più rilevanti ed incisivi.

Infatti, il cambio di destinazione d'uso, è associato ad interventi molto incisivi in deroga al Prg, di ristrutturazione, sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione e completamento. Si applica agli edifici con destinazione d'uso non residenziale dismessi o, nel caso di piani e programmi attuativi, alle aree edificabili libere. I limiti dimensionali sono piuttosto alti (fino a 15.000 mq di Sul esistente e fino a 10 ettari, per le aree produttive) quindi si prefigurano interventi molto incisivi sotto il profilo del carico urbanistico e degli impatti sul sistema insediativo esistente. Infatti, è consentito l'ampliamento fino al 30% della superficie esistente e la trasformazione in residenziale, con l'obbligo di destinare una quota, pari al 30 o al 35% della superficie di progetto ad alloggi in locazione con canone concordato. Sono escluse le zone produttive superiori a 10 ettari e le zone agricole. Sono previsti interventi anche nelle aree edificabili libere con destinazione non residenziale: vi potranno essere realizzate abitazioni, fino a una superficie massima di 10.000 metri quadrati. Anche in questo caso il 30 % dovrà essere destinato all' housing sociale.

Infine, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono finalizzati alla sostituzione edilizia e consentono radicali trasformazioni dell'esistente, con incrementi che vanno dal 20 al 60 per cento. Tali interventi sono consentiti in deroga al Prg, nei seguenti casi:

- a) per edifici a destinazione residenziale (per almeno il 50 per cento): ampliamento fino al 35% dell'esistente;
- b) per edifici a destinazione prevalentemente non residenziale: ampliamento fino al 35%, fino al limite massimo di 350 metri quadrati, nel rispetto delle destinazioni d'uso del Prg (quindi limitando la possibilità di trasformazione in edifici residenziali);
- c) per edifici plurifamiliari in stato di degrado, superiori a 500 mq: ampliamento fino al 60 %, a condizione che venga mantenuto almeno il numero precedente di unità immobiliari in capo ai proprietari;
- d) per gli edifici in zona agricola, ampliamento fino al 20% dell'esistente.

---

<sup>11</sup> Per gli edifici residenziali: + 20%, fino ad un massimo di 70 mq; per edifici destinati ad attività socio-assistenziali: + 20%, fino ad un massimo di 200 mq; per edifici non residenziali (destinazione generica): + 20%, fino ad un massimo di 200 mq; per edifici con destinazione produttive ed artigianale: + 25%, fino ad un massimo di 500 mq.

I provvedimenti regionali, in particolare la modifica della legge 21/2009, hanno quindi introdotto delle potenzialità operative molto incisive che di fatto hanno aperto un *vulnus* nel Prg. Si tratta infatti di disposizioni transitorie, che rimarranno valide sino al 2015, ma che in questo lasso di tempo consentono di operare in deroga al Prg senza necessità di variante e con modalità di intervento diretta, ossia con un semplice titolo abilitativo edilizio, anche per interventi di dimensioni rilevanti e non coerenti con il disegno complessivo del Prg.

Per tale motivo, le iniziative del Comune di Roma intraprese con il Piano casa appaiono, nel loro complesso, come un apparato operativo alternativo al Prg, che in parte si inserisce nelle pieghe delle previsioni del Piano ma che nella sostanza lo svuota e lo scavalca, grazie alla presenza di una “sponda” normativa regionale che consente ampie deroghe. Nei paragrafi successivi verrà offerta una panoramica delle iniziative del Comune di Roma e del loro grado di interazione con il Prg.

### **3.2 Il piano casa del Comune di Roma**

#### **3.2.1 Aspetti generali**

Come già anticipato, il nuovo piano regolatore di Roma è stato quasi subito affiancato da un provvedimento parallelo della nuova Giunta, che di fatto costituisce l’avvio della formazione di un piano casa comunale. Infatti, la memoria di Giunta con cui si tracciano le prime linee strategiche del futuro piano casa è anch’essa del 2008, di pochi mesi successiva all’approvazione del Prg<sup>12</sup> (cfr. Tab. 14). In questo documento si individuano gli atti conoscitivi necessari, le linee di azione e una serie di “intenti” che troveranno poi conferma con l’approvazione definitiva del piano casa, avvenuta nel marzo del 2010. Il documento approvato successivamente con il nome di “piano casa” comunale (Del. C.C. 23/2010), ha anch’esso natura programmatica e riprende in molti aspetti la precedente memoria di Giunta. La sua operatività è rimandata ad altri atti e alle fonti normative regionali, come verrà illustrato meglio in seguito. Il piano casa è di fatto una delibera “quadro”, in cui confluiscono interventi di vario tipo e vengono raccolte anche le iniziative pregresse. Nel complesso, esso contiene molte iniziative riconducibili a percorsi avviati negli anni precedenti, ma anche molte azioni “nuove”, menzionate nella memoria

---

<sup>12</sup> Cfr. memoria di Giunta dell’8.8.2008, “Piano per il reperimento di aree ed edifici da utilizzare per l’housing sociale e altre finalità di interesse pubblico”.

programmatica di Giunta del 2008 e avviate in modo autonomo già prima dell'approvazione del 2010, per poi confluire nel quadro complessivo degli interventi del Piano casa<sup>13</sup>.

### **3.2.2 I contenuti del piano casa: dimensionamento, obiettivi, linee di azione**

La delibera quadro di approvazione del piano casa contiene il dimensionamento, gli obiettivi generali, le linee di azione del piano, nonché le modalità di intervento (anche se in termini generali) e il quadro complessivo delle iniziative. In questo paragrafo verranno illustrati nel dettaglio tali contenuti.

- *Dimensionamento.* La quantificazione del fabbisogno è avvenuta facendo riferimento a due elementi conoscitivi: da un lato il dimensionamento del Prg e un bilancio sullo stato di attuazione delle iniziative pregresse ad esso direttamente riferibili e concluse; dall'altro, la stima del fabbisogno abitativo per l'area romana derivante da un'apposita ricerca commissionata dal comune di Roma<sup>14</sup>. In base al raffronto e alla valutazione di tali dati, il piano casa arriva alla determinazione dei circa 25.700 alloggi oggetto della delibera, a fronte di un fabbisogno complessivo stimato in circa 52.800 alloggi/famiglia. Va comunque precisato che tale stima complessiva si riferiva alla "componente debole" della domanda residenziale, includendo anche due categorie che non fanno parte dei destinatari specifici delle iniziative del piano casa (ossia, sono stati esclusi dal piano casa gli alloggi per soggetti senzatetto o con sistemazione precari, circa 5.000, e gli alloggi per le famiglie proprietarie con difficoltà economico finanziarie e insostenibilità del mutuo, oggetto di aiuti attivati con strumenti diversi dal piano casa, circa 4.200 alloggi). È interessante notare che sono state individuate le categorie specifiche di destinatari, che coincidono sostanzialmente con quelle indicate a livello nazionale (definizione di alloggio sociale e piano nazionale per edilizia abitativa) ma che, nel caso di Roma, contengono due specificazioni importanti: i single (separati) e i militari<sup>15</sup>.

Un'osservazione importante riguarda il dimensionamento effettivo del piano casa. Infatti, poiché la maggior parte delle trasformazioni riguarda l'edilizia sociale, ossia interventi che

---

<sup>13</sup> Ci si riferisce in particolare agli inviti pubblici e ai bandi che il Comune ha attivato prima ancora di ratificare il piano casa e che hanno assunto un peso rilevante, in termini di potenzialità trasformative e di impatto sul disegno e sulle procedure del Prg. Tuttavia, nel novero assai differenziato delle iniziative del Comune, ve ne sono alcune ancorate a procedure pregresse (Prg previgente), in corso e persino concluse (per il dettaglio, si rimanda ai successivi quadri sinottici delle attività del piano casa).

<sup>14</sup> Cfr. dati Cresme 2009, cfr. Box 4, capitolo 2.

<sup>15</sup> Gli alloggi da destinare alle forze dell'Esercito dello Stato sono oggetto anche di una convenzione specifica con il Comune di Roma.

prevedono il coinvolgimento dei soggetti privati e forme di finanziamento pubblico basate sulla leva fiscale e urbanistica (come ad esempio le premialità e gli incrementi di cubatura) gli alloggi dichiarati nel dimensionamento del piano casa rappresentano una quota parte di trasformazioni molto più incisive, i cui effetti non sono valutati in sede di programmazione degli interventi. Le uniche forme di “controllo” e verifica dell’impatto di tali trasformazioni si ritrovano nei singoli provvedimenti, sottoforma di generica richiesta di requisiti di sostenibilità e accessibilità<sup>16</sup>. Mancano però criteri unitari e soprattutto una valutazione complessiva delle trasformazioni indotte dal piano casa.

- *Obiettivi*. Il Piano casa è stato dimensionato sull’obiettivo iniziale di circa 25.700 alloggi, di cui circa 3.000 da destinare ad edilizia residenziale pubblica (ERP) e la restante parte (maggioritaria) da destinare ad alloggi sociali (sia in vendita convenzionata, sia in affitto)<sup>17</sup>. Le quote spettanti all’affitto piuttosto che alla vendita non sono specificate e vengono di fatto rimandate alla definizione puntuale delle singole iniziative, in apposite convenzioni.
- *Linee di azione e modalità di intervento*. Le linee di azione del piano casa forniscono una visione d’insieme delle iniziative:
  - reperimento e acquisizione di nuove aree edificabili da destinare ad alloggi sociali ed edilizia residenziale pubblica;
  - densificazione di aree già edificabili, riservando l’edificabilità aggiuntiva in prevalenza alla realizzazione di alloggi sociali;
  - modifica delle destinazioni d’uso di zone urbanistiche o di fabbricati non residenziali, per consentire la realizzazione di alloggi sociali;
  - acquisizione di alloggi da destinare all’edilizia residenziale pubblica;
  - utilizzazione delle aree residenziali residue;
  - utilizzazione, anche per le finalità di housing sociale, di aree e di fabbricati demaniali (caserme dismesse, ecc.);
  - destinare il ricavato della vendita del patrimonio residenziale pubblico per la realizzazione di nuovi alloggi e la manutenzione di quelli esistenti;
  - monitoraggio dello stato di attuazione di alcuni strumenti urbanistici già previsti dal Prg (ambiti per i programmi integrati della città da ristrutturare e delle città della

---

<sup>16</sup> Si rimanda alle singole schede di approfondimento dei bandi e degli inviti pubblici allegata a questo capitolo.

<sup>17</sup> Nella delibera di approvazione del piano casa in realtà erano dichiarati circa 6000 alloggi ERP (specificando che tale quantificazione poteva subire delle revisioni in corso di approvazione dei singoli provvedimenti). Infatti, analizzando i singoli interventi e le previsioni contenute negli atti di riferimento, anche aggiornando il dato in base allo stato di avanzamento delle iniziative, risultano 3006 alloggi ERP, e 25.588 alloggi totali, dati riportati in questa sede (cfr. quadro sinottico delle iniziative per ERP ed ERS e Tab. 15 e 16).

trasformazione, centralità urbane e metropolitane, nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare<sup>18</sup>) al fine di prevedere quote di Sul pubblica da destinare ad interventi di housing sociale.

Le modalità di attuazione, le procedure e gli strumenti elencati dalla delibera per la messa in opera di queste linee di azione sono molteplici. Si va da interventi sull'esistente (densificazione, aumento degli indici edificatori negli ambiti del Prg o in piani attuativi approvati, cambio di destinazione d'uso, sostituzione edilizia con incremento di cubatura per finalità di housing sociale) fino alla nuova edificazione (nuovi ambiti di riserva, collocati per lo più nelle aree dell'agro romano). Le leve urbanistiche previste nel Prg si ritrovano anche nel piano casa, che fa largo uso delle nuove modalità di gestione e attribuzione dei diritti edificatori: compensazioni, incentivi, trasferimenti di cubatura e crediti edilizi. Ne deriva un quadro di interventi possibili piuttosto ampio e flessibile. Ciò amplia i margini di negoziazione con i privati, ma espone anche ad un rischio di utilizzo opportunistico e meramente speculativo delle iniziative.

- *Definizione di direttive e parametri di riferimento per l'offerta di alloggi sociali.* Questo rappresenta uno dei contenuti più importanti del piano casa, che integra di fatto una carenza del Prg. I principali argomenti trattati riguardano i seguenti aspetti, centrali per la definizione delle caratteristiche dell'offerta di alloggi sociali<sup>19</sup>:
  - tipologie di offerta abitativa differenziate, prevedendo diversi titoli di godimento: vendita a prezzo convenzionato; locazione per almeno 25 anni (con successiva vendita a prezzo di cessione convenzionato); locazione per almeno 10 anni (con patto di futura vendita o a riscatto); abitazioni collettive in locazione temporanea con gestione di servizi comuni (studentati, residenze socio-sanitarie per anziani e disabili; nuclei mono parentali a basso reddito; ecc.); abitazioni da cedere in proprietà "a costi contenuti" (sic), da realizzare su terreni comunali in diritto di superficie;
  - requisiti qualitativi degli alloggi e degli interventi: il piano casa richiama genericamente "criteri di qualità urbanistica, edilizia, tipologica e ambientale" e norme nazionali e regionali previgenti<sup>20</sup>;
  - destinatari degli interventi: il piano casa richiama le categorie già individuate dalle norme nazionali (art. 11, l. 133/2008) e prevede una speciale riserva per il personale delle forze armate (5% del totale degli alloggi reperiti);

---

<sup>18</sup> Si tratta degli interventi cosiddetti "toponimi".

<sup>19</sup> Cfr. Del. C.C. 23/2010, punto 5.

<sup>20</sup> Cfr. artt. 16 e 43 della l. 457/1978 (requisiti dimensionali degli alloggi); Dm 22 aprile 2008, art. 2, comma 7 (definizione di alloggio sociale); Lr. 6/2008 (disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia"; infine le disposizioni del regolamento edilizio comunale (requisiti di abitabilità, ecc.).

- definizione dei canoni di locazione: il canone viene fissato (in misura orientativa) in 6 euro/mese/mq di superficie complessiva. Per un alloggio medio composto da due camere, due bagni, soggiorno con angolo cottura, di 72 mq<sup>21</sup> (cfr. Del. C.C. 173/2005), deve essere corrisposto un canone di 432 euro al mese. Deve essere precisato che tale parametro si riferisce ai soli casi di alloggi in locazione per almeno 25 anni. La definizione del canone è inoltre stabilita all'interno dei singoli interventi del piano casa che dettagliano ulteriormente tale parametro, talvolta rimandando alla stipula di apposite convenzioni con i privati (che comprendono anche altre variabili fondamentali per la sostenibilità economica delle iniziative, come ad esempio, i tempi e le modalità di alienazione degli interventi, i meccanismi di selezione dei destinatari, la definizione dei servizi aggiuntivi offerti insieme alla gestione degli alloggi, ecc.).
- misure volte ad assicurare la sostenibilità economica delle iniziative: il piano casa richiama sinteticamente le modalità con cui l'amministrazione può utilizzare la leva urbanistica e fiscale per indirizzare le proposte da parte dei privati. Si tratta in sostanza delle stesse modalità di sostegno ai promotori delle iniziative previste anche dalla l. 133/2008 (cfr. art. 11, comma 5), che vengono ampiamente utilizzati nel piano casa del comune di Roma, come si vedrà nella successiva analisi dei singoli interventi<sup>22</sup>.

### 3.2.3 Gli interventi: metodo di analisi e quadro sinottico

In questo paragrafo si vuole offrire una visione sintetica delle iniziative del piano casa, prima di passare all'analisi dettagliata di alcune di esse.

Nelle tabelle che seguono è stato rappresentato il quadro sinottico degli interventi. Riguardo al merito delle singole iniziative sono state individuate innanzitutto due macro categorie: da un lato, le iniziative volte ad incrementare l'offerta di alloggi di edilizia pubblica propriamente detta, dall'altro, le iniziative per il reperimento di alloggi sociali. I dati, quindi, sono stati organizzati in due tabelle sinottiche (ERP ed ERS), indicando volta per volta, per ciascuna iniziativa menzionata nel piano casa: la descrizione sintetica, gli anni e gli atti di riferimento, il dimensionamento atteso (in soli termini di alloggi ERP ed

---

<sup>21</sup> Cfr. Del. C.C. 173/2005.

<sup>22</sup> In sintesi, l'art. 11, comma 5, l. 133/2008 prevedeva tre modalità di sostegno per i promotori delle iniziative di social housing, basate sia sulla leva urbanistica che sulla leva fiscale (oneri e tributi comunali): - trasferimento o incremento premiale di diritti edificatori, a compensazione della realizzazione e gestione di alloggi sociali, di standard urbanistici, di miglioramento della qualità urbana;



ERS che il Comune intende reperire) e lo stato di avanzamento<sup>23</sup> (aggiornato a dicembre 2011). Non sono stati inseriti nella tabella alcuni interventi non inquadrabili nella categoria della produzione (diretta o indiretta, tramite ad esempio l'acquisizione delle aree) di alloggi<sup>24</sup>.

Volendo classificare e schematizzare azioni così diverse tra loro, sono stati individuati dei criteri per la lettura delle azioni del piano casa. In primo luogo, il tipo di intervento, intendendo con ciò la collocazione temporale delle iniziative (si tratta di azioni pregresse, già avviate da tempo, e solo successivamente inserite nel piano casa oppure si tratta di nuovi interventi?); in secondo luogo, gli obiettivi diretti (reperimento di aree o di alloggi?); infine, il rapporto che ciascuna iniziativa instaura con il Prg.

In riferimento a quest'ultimo quesito, che è strettamente funzionale allo sviluppo della tesi<sup>25</sup>, le modalità attuative del piano casa rappresentano il punto di maggiore interesse. L'attuazione degli interventi, infatti, prevede l'utilizzo di vari strumenti, tra cui quelli offerti dal piano casa regionale, che consentono ampie deroghe al Prg. In questo paragrafo viene proposta una lettura sintetica delle modalità di attuazione delle iniziative, individuando tre possibili rapporti con il Prg. Le iniziative del piano casa sono state distinte in tre gruppi, in base al tipo di politiche che esse prefigurano: 1) politiche alternative al Prg; 2) politiche correttive o integrative del Prg; 3) politiche che utilizzano spazi non disciplinati dal Prg.

---

<sup>23</sup> Lo stato di avanzamento delle iniziative è stato ricostruito ricorrendo a tre tipi di fonti: le pubblicazioni delle iniziative nell'albo pretorio del Comune e nel sito istituzionale; i periodici rendiconti dello stato di avanzamento dei lavori della Giunta rilasciati dagli uffici dell'Assemblea Capitolina (comunicati ufficiali e atti della Giunta); l'intervista presso gli uffici comunali competenti, che ha riguardato le iniziative oggetto di specifico approfondimento (si rimanda alle schede allegate a questo capitolo).

<sup>24</sup> Si tratta di alcuni degli interventi menzionati tra le "altre iniziative di natura negoziale" (cfr. Del. C.C. 23/2010, punto 4) quali: acquisizione della disponibilità di strutture da destinare a "centri di assistenza abitativa temporanea" (che non rientrano né nella categoria dell'Erp né dell'Ers); previsione di forme di regolarizzazione della situazione degli inquilini degli Enti Previdenziali (post cartolarizzazione), subordinati a d'un'intesa con la Regione e con il Governo; previsione di realizzare alloggi utilizzando il mercato delle fonti di energia rinnovabile (secondo meccanismi non chiariti all'interno del piano casa). Si segnala inoltre la previsione, anch'essa non menzionata nelle tabelle sinottiche, di ridurre la spesa corrente affrontata dal comune per la sistemazione di circa 1.500 famiglie in residences, tramutandole in contributi per l'affitto, dismettendo quindi l'utilizzo di tali strutture da parte del comune (in locazione) e finanziando direttamente le famiglie interessate (cfr. Del. C.C. 23/2010, punto 9).

<sup>25</sup> Si tratta infatti di stabilire in che modo le azioni del piano casa interagiscono con i contenuti del Prg e quindi di verificare la portata e gli impatti degli interventi esterni al piano urbanistico. Questo aspetto è rilevante anche ai fini della valutazione del ruolo e dell'efficacia del Prg.

Pertanto, tornando al quadro sinottico delle iniziative del piano casa, gli interventi sono stati classificati in base ai seguenti criteri<sup>26</sup>:

- *Tipo di intervento.* Le azioni del piano casa si possono distinguere in tre categorie. Come anticipato, una delle peculiarità del piano casa è quella di collocarsi in continuità con le azioni pregresse e di aver solo in parte introdotto iniziative completamente nuove. Un primo livello di analisi consiste quindi nel distinguere in base ai seguenti criteri:

A1 - Ricognizione di azioni e interventi già in atto e in fase di conclusione;

B1 - Azioni che modificano o completano interventi pregressi;

C1 - Nuovi interventi (anche se avviati prima della delibera di approvazione del piano casa<sup>27</sup>).

- *Obiettivi dell'intervento.* Per obiettivo dell'intervento si intende il risultato effettivo delle iniziative<sup>28</sup>. Infatti, anche se l'obiettivo ultimo di tutte le iniziative è quello di incrementare la dotazione di alloggi (ERP o ERS), ciò può avvenire secondo tre modalità principali: acquistando alloggi già esistenti (mediante ristrutturazione, acquisto e adeguamento); mediante l'acquisizione di aree, come fase propedeutica alla produzione di alloggi vera e propria (il che comporta un ulteriore passaggio procedurale per la loro assegnazione e tempi tendenzialmente più lunghi); il reperimento di nuovi alloggi, ottenuti come riserva all'interno di nuovi interventi molto trasformativi, incentivati in vario modo dall'amministrazione comunale (sia di nuova costruzione, sia di trasformazione dell'esistente, come ad esempio il cambio di destinazione d'uso con incremento di cubatura). Sono pertanto state individuate le seguenti classificazioni:

A2 - Acquisizione di alloggi già esistenti;

B2 - Acquisizione di aree/messa a disposizione di aree (che solo successivamente verranno utilizzate per la produzione di alloggi, con un passaggio ulteriore);

C2 - Produzione di nuovi alloggi.

L'acquisizione, nella disponibilità del Comune, degli alloggi esistenti può avvenire in due modi: gli alloggi rimangono in capo al proprietario, ma vengono messi a disposizione del Comune in cambio di affitti garantiti dall'amministrazione; gli alloggi vengono acquistati dal Comune, prevalentemente per l'emergenza abitativa "primaria" (che comprende la prima accoglienza). Questa misura è rilevante sotto tre profili: i tempi di attuazione sono più rapidi; non si genera nuovo consumo di suolo; l'iniziativa ha suscitato un grande

---

<sup>26</sup> Si rimanda alle ultime tre colonne delle tabella sinottiche che seguono.

<sup>27</sup> Si tratta di iniziative inserite nella delibera programmatica di Giunta del 2008, e quindi a pieno titolo riferibili al piano casa.

<sup>28</sup> Si tratta cioè di distinguere il passaggio intercettato direttamente dal Comune mediante le azioni del piano casa.

interesse da parte dei privati, per la grande quantità di sfitti e di invenduti nella capitale, in questo modo ricollocati sul mercato (anche tramite cambio di destinazione d'uso).

- *Rapporto tra le iniziative del piano casa ed il Prg.* Si distinguono tre categorie principali:
  - A3 - Politiche che occupano spazi non disciplinati dal Prg (perché esulano dalle competenze ordinarie del Prg o perché investono ambiti che il Prg non può normare direttamente, come ad esempio gli interventi di natura fiscale e tributaria);
  - B3 - Politiche integrative o correttive del Prg (che comportano delle varianti, dal peso variabile sia nei contenuti, sia negli impatti);
  - C3 - Politiche alternative al Prg. Si tratta di interventi molto incisivi sotto il profilo dell'efficacia del piano perché rappresentano delle azioni non in linea con gli indirizzi espressi dal Prg e che, contemporaneamente, determinano una modifica dell'assetto del territorio e del sistema insediativo, consistente e non prevista. Da notare inoltre che mancando una visione d'insieme dell'impatto del piano casa e dei suoi effetti complessivi, ogni valutazione circa la portata delle iniziative implica l'analisi dettagliata dei singoli interventi.

Quadro sinottico delle iniziative del piano casa del Comune di Roma						
A. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)						
Denominazione dell'iniziativa /descrizione sintetica	anno/principali atti di riferimento	numero alloggi	stato di avanzamento	tipo di intervento	obiettivi	rapporto con il Prg
				cfr. nota (1)	cfr. nota (2)	cfr. nota (3)
Invito pubblico per l'individuazione di nuovi ambiti di riserva finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del piano comunale di housing sociale e di altri interventi di interesse pubblico.  <a href="#">Scheda n. 1</a> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)	2008-2011  Del. G.C. n. 315 del 15.10.2008	<b>850</b>	Invito pubblicato. Procedure selettive in corso.	<b>C1</b>	<b>B2</b>	<b>B3</b>
Completamento del primo stralcio del bando "cambi destinazioni d'uso" del 2002.	2002 - 2011	<b>350</b>	Perfezionamento della stipula della Convenzioni tra il Comune e gli operatori privati.	<b>A1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
Nuovo avviso pubblico per l'acquisizione da parte del Comune, di immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica, di recente costruzione o ristrutturazione.  <a href="#">Scheda n. 3</a> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)	2009-2010	<b>300</b>	Procedure di selezione espletate.	<b>C1</b>	<b>A2</b>	<b>A3</b>
Densificazione dei piani di zona.  Aumento della densità dei piani di zona, prima fase.	2010  Piani di zona approvati con Del. C.C. 65/2006.  Memoria di G.C. del 17.11.2008.	<b>286</b>	In fase di approvazione (varianti ai piani di zona adottate con Del. C.C. nn. 1, 2 e 3 del 14.1.2010).	<b>B1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
Invito pubblico per la realizzazione di alloggi in housing sociale, mediante cambi di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali  <a href="#">Scheda n. 4</a> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)	2010-2011  Del. G.C. n. 222 del 14.7.2010 (prima versione dell'invito)  Del. G.C. n. 74 del 23.3.2011, Allegato "A1"	<b>250</b>	Invito pubblicato.  Procedure selettive in corso, con termini sospesi in attesa delle definitiva applicabilità della legge regionale sul piano casa (l.r. 21/2009, nella nuova versione modificata)	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>

	(versione definitiva)		dalle ll.rr. 10/2011 e 12/2011) nel Comune di Roma.			
Densificazione dei piani di zona.  Utilizzo delle aree extra standard, cambio di destinazione d'uso dei comparti non residenziali nella disponibilità del Comune.	2011  Piani di zona approvati prima della Del. C.C. 65/2006.	<b>200</b>	Avviate le procedure di partecipazione per l'adozione delle varianti ai piani di zona.	<b>B1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
Acquisto di immobili da destinare ad ERP.	2009 Avviso pubblico del 20.5.2009.	<b>167</b>	Procedure di selezione espletate. Procedura di acquisizione in corso (marzo 2010).	<b>C1</b>	<b>A2</b>	<b>A3</b>
Completamento del secondo stralcio del bando "cambi destinazioni d'uso" del 2002.	2002 - 2011	<b>150</b>	Indizione della conferenza di servizi per la sottoscrizione di un accordo di programma con la Regione.  Attivazione delle procedure per la stipula delle Convenzioni tra Comune e operatori privati.	<b>A1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
Conclusione delle procedure di acquisizione di alloggi destinati agli anziani, in attuazione del "Bando anziani" del 2007.	2007	<b>142</b>	Procedura in via di perfezionamento (acquisizione in esecuzione del bando, espletato).	<b>A1</b>	<b>A2</b>	<b>A3</b>
Acquisizione delle aree del "Quadraro" mediante cessione bonaria e realizzazione di alloggi ERP.  L'iniziativa si inserisce nel quadro degli interventi di edilizia ERP e convenzionata su aree interne ai Piani ex SDO, nell'ambito del Contratto di quartiere Quadraro-Centocelle.	2011  Elaborati di progetto approvati con del. G.C. 81/2004.	<b>108</b>	Procedura in fase di conclusione (accordi di cessione, procedure per la gara d'appalto espletate nel 2011).  Cantierizzazione prevista entro il 2012.	<b>B1</b>	<b>B2</b>	<b>C3</b>
Densificazione dei piani di zona.  Aumento della densità dei piani di zona, seconda fase.	2010  Piani di zona approvati con Del. C.C. 65/2006.  Memoria di G.C. del 17.11.2008.	<b>92</b>	In fase di approvazione (varianti ai piani di zona adottate con Del. C.C. nn. 1, 2 e 3 del 14.1.2010).	<b>B1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
Progetto unitario e bando	2010-2011	<b>80</b>	Bando pubblicato a	<b>B1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>

per l'assegnazione del comparto F del comprensorio "SDO" di Pietralata.  Il bando prevede la progettazione e costruzione di nuovi alloggi (ERP ed ERS) in una zona ex – SDO, localizzata nell'area F del comprensorio direzionale di Pietralata.			settembre 2010.  Le procedure di selezione delle proposte sono iniziate nel 2011.  Cantierizzazione prevista entro il 2012.			
Interventi di bio-edilizia nel piano di zona Lunghezzina II - Municipio VIII.	2010-2011	<b>31</b>	Bando di gara per progettazione esecutiva e lavori pubblicato; gara espletata.	<b>B1</b>	<b>B2</b>	<b>C3</b>
Censimento del patrimonio pubblico libero o sotto utilizzato per l'attivazione di progetti di recupero per l'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata.	Del. C.C. 23/2010, punto 4.	<b>n. q.</b>	===	<b>C1</b>	===	<b>A3</b>

Note

(\*) Nella delibera di approvazione del piano casa si parlava di 80 alloggi per ERP ai quali si aggiungevano i 360 alloggi "sociali". Nel bando del comune di Roma, pubblicato nel settembre 2010, si parla invece di 555 nuovi alloggi complessivi.

(1) Tipo di intervento:

- **A1:** ricognizione di azioni e interventi già in atto e in fase di conclusione
- **B1:** azioni che modificano o completano interventi pregressi
- **C1:** nuovi interventi del piano casa

(2) Obiettivi

- **A2:** acquisizione di alloggi già esistenti
- **B2:** acquisizione di aree/messa a disposizione di aree
- **C2:** produzione di nuovi alloggi

(3) Rapporto con il Prg

- **A3:** politiche che occupano spazi non disciplinati dal Prg
- **B3:** politiche integrative o correttive del Prg
- **C3:** politiche alternative al Prg

Fonte: elaborato in proprio

Quadro sinottico delle iniziative del piano casa del Comune di Roma B. EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE (ERS)						
Denominazione dell'iniziativa /descrizione sintetica	anno/principali atti di riferimento	numero alloggi	stato di avanzamento	tipo di intervento  cfr. nota (1)	obiettivi  cfr. nota (2)	rapporto con il Prg  cfr. nota (3)
Invito pubblico per l'individuazione di nuovi ambiti di riserva finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del piano comunale di housing sociale e di altri interventi di interesse pubblico (quota edilizia convenzionata).  <b>Scheda n. 1</b> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)	2008  Del. G.C. n. 315 del 15.10.2008	<b>9.000</b>	Bando espletato.  Le proposte sono tuttora in fase di selezione da parte del Comune.	<b>C1</b>	<b>B2</b>	<b>B3</b>
Ricognizione dei Piani o Programmi urbanistici che prevedono una quota, o la totalità, di alloggi da destinare ad housing sociale (quota di edificabilità messa a disposizione del Comune o vincolata alla locazione a canone concordato).	2010  Avvio della ricognizione dei piani o Programmi urbanistici, approvati o in corso di approvazione.	<b>3.600</b>	Ricognizione degli interventi in corso.	<b>A1 / B1</b>	<b>A2</b>	<b>B3</b>
Densificazione dei piani di zona.  Aumento della densità dei piani di zona, fino ai limiti di sostenibilità urbanistica (oltre i 6.300 alloggi originariamente previsti).	2010  Piani di zona approvati con Del. C.C. 65/2006.  Memoria di G.C. del 17.11.2008.	<b>2.472</b>	In fase di approvazione (varianti ai piani di zona adottate con Del. C.C. nn. 1, 2 e 3 del 14.1.2010).	<b>B1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
Densificazione dei piani di zona.  Utilizzo delle aree extra standard, cambio di destinazione d'uso dei comparti non residenziali nella disponibilità del Comune.	Piani di zona approvati prima della Del. C.C. 65/2006	<b>2.400</b>	In fase di avvio procedure partecipative	<b>B1</b>	<b>B2</b>	<b>C3</b>
Invito pubblico per la manifestazione di interesse alla presentazione di proposte ed all'inserimento nel primo Programma di Riqualficazione degli Immobili Agricoli (PRIA)	2009  Del. G.C. n. 288 del 23.9.2009	<b>2.000</b>	Bando espletato.  Avvio delle procedure di attuazione del programma.	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>

dismissi o sottoutilizzati  <b>Scheda n. 2</b> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)						
Invito pubblico per la realizzazione di alloggi in housing sociale, mediante cambi di destinazione d'uso di aree non residenziali	2010-2011  Del. G.C. n. 221 del 14.7.2010 (prima versione dell'invito)  Del. G.C. n. 74 del 23.3.2011, Allegato "B1" (versione definitiva).	<b>1.750</b>	Bando espletato. Le proposte sono in fase di selezione da parte del Comune.	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
Invito pubblico per la realizzazione di alloggi in housing sociale, mediante cambi di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali  <b>Scheda n. 4</b> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)	2010-2011  Del. G.C. n. 222 del 14.7.2010 (prima versione dell'invito)  Del. G.C. n. 74 del 23.3.2011, Allegato "A1" (versione definitiva)	<b>1.000</b>	Bando espletato. Le proposte sono in fase di selezione da parte del Comune.	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
Progetto unitario e bando per l'assegnazione del comparto F del comprensorio "SDO" di Pietralata.  Il bando prevede la progettazione e costruzione di nuovi alloggi (ERP ed ERS) in una zona ex – SDO, localizzata nell'area F del comprensorio direzionale di Pietralata.	2010-2011	<b>360</b>	Bando pubblicato a settembre 2010.  Le procedure di selezione delle proposte sono iniziate nel 2011.  Cantierizzazione prevista entro il 2012.	<b>B1</b>	<b>C2</b>	<b>B3</b>
Indirizzi per ulteriori iniziative di tipo negoziale.  Previsione di utilizzare per housing sociale una quota di alloggi privati già realizzati e invenduti, a fronte di incentivi di tipo urbanistico e fiscale.	Del. C.C. 23/2010, punto 4.	<b>n. q.</b>	===	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>A3</b>
Previsione di utilizzare una quota di destinazione d'uso flessibili (residenziali e non residenziali) negli "ambiti di trasformazione integrati" e nelle "centralità urbane e metropolitane" per housing	Del. C.C. 23/2010, punto 4.	<b>n. q.</b>	===	<b>C1</b>	<b>B2</b>	<b>B3</b>



sociale.						
Previsione di utilizzare per housing sociale una quota di Sul degli "ambiti di compensazione" (ossia, gli "ambiti di trasformazione ordinaria", gli "ambiti per i programmi integrati della città da ristrutturare e della trasformazione", le "centralità urbane e metropolitane").	Del. C.C. 23/2010, punto 4.	n. q.	===	C1	B2	B3
Previsione di incrementare la quota di Sul da destinare al comune negli ambiti di edilizia ex abusiva da recuperare (cd. toponimi), aumentando gli indici di edificazione.	Del. C.C. 23/2010, punto 4.	n. q.	Attività di istruttoria in corso.	C1	B2	B3
Indirizzi per ulteriori iniziative di tipo negoziale.  Previsione di "transazioni compensative" per i contenziosi in corso, proponendo incentivi di tipo urbanistico e contributivo, per finalità di housing sociale.	Del. C.C. 23/2010, punto 4.	n. q.	===	C1	===	A3
Previsione di utilizzare il meccanismo della "sostituzione edilizia" con premio di cubatura (già previsto nel Prg) per finalità di housing sociale.	Del. C.C. 23/2010, punto 4.	n. q.	===	C1	C2	B3

Note

(\*) Nella delibera di approvazione del piano casa si parlava di 80 alloggi per ERP ai quali si aggiungevano i 360 alloggi "sociali". Nel bando del comune di Roma, pubblicato nel settembre 2010, si parla invece di 555 nuovi alloggi complessivi.

(1) Tipo di intervento:

- **A1:** ricognizione di azioni e interventi già in atto e in fase di conclusione
- **B1:** azioni che modificano o completano interventi pregressi
- **C1:** nuovi interventi del piano casa

(2) Obiettivi

- **A2:** acquisizione di alloggi già esistenti
- **B2:** acquisizione di aree/messa a disposizione di aree
- **C2:** produzione di nuovi alloggi

(3) Rapporto con il Prg

- **A3:** politiche che occupano spazi non disciplinati dal Prg
- **B3:** politiche integrative o correttive del Prg
- **C3:** politiche alternative al Prg

Fonte: elaborato in proprio

### **3.3 Le principali iniziative del piano casa: dalla densificazione dei piani di zona agli inviti pubblici**

Le analisi sin qui condotte consentono di svolgere alcune prime considerazioni. Il piano casa utilizza il numero di alloggi come parametro con cui dimensionare i propri obiettivi, in termini di risultati attesi. Come già sottolineato nei paragrafi precedenti, il numero di alloggi complessivamente previsti dal piano casa (25.588) non corrisponde alle dimensioni effettive delle trasformazioni cui essi si riferiscono. Infatti, gli alloggi per l'edilizia residenziale sociale (ERS) e per l'edilizia residenziale pubblica (ERP) rappresentano soltanto una parte (minoritaria) del complesso degli interventi previsti.

Con questa necessaria premessa, nelle tre tabelle che seguono sono stati indicati i dati di sintesi emersi dalle analisi degli interventi del piano casa<sup>29</sup>.

In primo luogo, il piano casa è orientato in modo prevalente verso l'edilizia residenziale sociale. Considerando il numero di alloggi, ben l'88% delle previsioni complessive è destinato ad ERS, mentre solo il 12% riguarda l'edilizia pubblica propriamente detta.

Nel 40% dei casi, si tratta di interventi che il piano casa ha ereditato da esperienze pregresse, sia in fase di conclusione, sia integrate e completate con il piano casa. Il 60% delle previsioni è invece interamente riferibile al piano casa (cfr. Tab. 17).

A differenza del Prg, i cui strumenti di attuazione sono quasi esclusivamente orientati verso il reperimento di aree, il piano casa è molto più spostato sul reperimento diretto di alloggi, cui attribuisce un peso non trascurabile, pari al 50% per l'ERS e a quasi il 70% per l'ERP (cfr. Tab. 15 e 16)<sup>30</sup>.

Per completare il quadro di sintesi degli interventi del piano casa, a queste valutazioni di massima si debbono aggiungere alcune considerazioni sui contenuti. Gli interventi del possono essere suddivisi in quattro gruppi:

- Interventi puntuali, di medie dimensioni, su aree già individuate da precedenti strumenti urbanistici e su cui il piano casa interviene integrando o modificando le previsioni iniziali.

---

<sup>29</sup> In alcune voci, i dati differiscono da quanto riportato nella delibera di approvazione del Piano casa, poiché sono stati aggiornati e integrati con i contenuti dei documenti e degli atti riferiti alle singole azioni del piano casa (cfr. seconda e terza colonna del quadro sinottico delle iniziative).

<sup>30</sup> Sono stati considerati i dati complessivi dell'acquisizione di alloggi già esistenti (A2), e della produzione di nuovi alloggi (C2), in rapporto alla acquisizione di aree/messa a disposizione di aree (B2). Si rimanda al paragrafo precedente, per le modalità di classificazione degli interventi in base all'obiettivo dichiarato dal piano casa (cfr. paragrafo 3.2.3). È interessante notare che il 95% dei nuovi alloggi ERS (cfr. che il piano casa prevede di reperire si riferisce a nuovi interventi, introdotti per la prima volta dal piano casa.

Si tratta ad esempio del comprensorio “SDO” di Pietralata, del Quadraro e del piano di zona di Lunghezza.

- Interventi diffusi sul territorio e legati al Prg, come ad esempio: la ricognizione delle aree già disponibili negli ambiti di compensazione del piano per destinarne una quota ad alloggi sociali; il potenziamento della componente residenziale sociale e pubblica, nelle centralità urbane non ancora definite; l’incremento della quota di edificabilità a favore del Comune nei comprensori ex abusivi da recuperare, già individuati dal Prg (zone “O” e cosiddetti “toponimi”). Si tratta tuttavia di interventi non quantificati, su cui non si hanno ancora dei riscontri operativi.
- La densificazione dei piani di zona. Si tratta di interventi molto interessanti, che riguardano numerose zone già individuate nel Prg in attuazione della parte conclusiva del Il Peep di Roma (ex l. 167/1962). Le previsioni del piano casa riguardano la densificazione di queste aree, sia utilizzando aree extra standard nella disponibilità del Comune, per nuovi insediamenti residenziali (ERP ed ERS); sia intervenendo nella definizione progettuale dei piani non ancora attivati, aumentando la densità complessiva e modificando le tipologie edilizie. L’importanza di questi interventi risiede nelle dimensioni (578 nuovi alloggi ERP e 4.872 nuovi alloggi ERS) e nella sostanziale continuità con iniziative pregresse, che il piano casa ha ereditato e potenziato<sup>31</sup>.
- Gli inviti pubblici comunali per il social housing. Sono la novità più rilevante del piano casa e ne rappresentano il vero contributo. Dal punto di vista delle dimensioni, il loro peso è superiore al 70% del totale (si tratta infatti di 18.750 alloggi, suddivisi in 1.400 per ERP e 17.350 per ERS). Nella maggior parte dei casi è previsto il reperimento diretto di alloggi, tramite il coinvolgimento dei privati (cui spetterebbe la realizzazione e gestione dei nuovi alloggi)<sup>32</sup>. Si tratta inoltre di interventi che si pongono in alternativa rispetto alle politiche del Prg e che quindi hanno un impatto potenzialmente molto elevato anche in termini di efficacia del piano.

Gli ultimi due gruppi di interventi sono i più rilevanti. In particolare, ai fini del presente lavoro, sono di grande interesse gli aspetti operativi legati all’attuazione degli interventi degli inviti pubblici, che – come si è visto – rappresentano sia in termini dimensionali sia in termini qualitativi – l’apporto innovativo del piano casa che più influisce sull’efficacia dello

---

<sup>31</sup> Alla densificazione dei piani di zona è stato dedicato un apposito approfondimento, cfr. box. 9.

<sup>32</sup> Fanno eccezione, ad esempio, l’invito pubblico per il reperimento di nuovi ambiti a trasformabilità vincolata (cfr. scheda n. 1) e il bando per il cambio di destinazione d’uso di aree non residenziali (che non è stato oggetto di schedatura).

strumento urbanistico. Per tale motivo nei paragrafi successivi saranno analizzati nel dettaglio i contenuti degli inviti pubblici, cui è dedicato anche uno specifico approfondimento (cfr. schede di analisi allegate a questo capitolo).

Tab. 15 – Piano casa del Comune di Roma – dati di sintesi, ERP

Tipo di intervento	Totale (n. alloggi)	%
A1 – ricognizione di azioni e interventi già in atto e in fase di conclusione	642	21%
B1 – azioni che modificano o completano interventi pregressi	797	27%
C1 – nuovi interventi	1.567	52%
<b>Obiettivi</b>		
A2 – acquisizione di alloggi già esistenti	609	20%
B2 – acquisizione di aree / messa a disposizione di aree	989	33%
C2 – produzione di nuovi alloggi	1.408	47%
<b>Rapporto con il Prg</b>		
A3 – Politiche che occupano spazi non disciplinati dal Prg	609	20%
B3 – Politiche integrative o correttive del Prg	850	28%
C3 – Politiche alternative al Prg	1.547	51%
<b>Totale numero di alloggi ERP previsti dal piano casa</b>	<b>3.006</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborato in proprio

Tab. 16 – Piano casa del Comune di Roma – dati di sintesi, ERS

Tipo di intervento	Totale (n. alloggi)	%
A1 – ricognizione di azioni e interventi già in atto e in fase di conclusione	3.600	15,9%
B1 – azioni che modificano o completano interventi pregressi	5.232	23,2%
C1 – nuovi interventi	13.750	60,9%
<b>Obiettivi</b>		
A2 – acquisizione di alloggi già esistenti	3.600	15,9%
B2 – acquisizione di aree / messa a disposizione di aree	11.400	50,5%
C2 – produzione di nuovi alloggi	7.582	33,6%
<b>Rapporto con il Prg</b>		
A3 – Politiche che occupano spazi non disciplinati dal Prg	0	0,0%
B3 – Politiche integrative o correttive del Prg	12.960	57,4%
C3 – Politiche alternative al Prg	9.622	42,6%
<b>Totale numero di alloggi ERS previsti dal piano casa</b>	<b>22.582</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborato in proprio

Tab. 17 – Piano casa del Comune di Roma – dati di sintesi, ERP ed ERS

Tipo di intervento	Totale (n. alloggi)	%
A1 e B1 (ricognizione di azioni e interventi già in atto e in fase di conclusione e azioni che modificano o completano interventi pregressi)	10.271	40,2%
C1 – nuovi interventi	15.317	59,8%
<b>Totale numero di alloggi ERS previsti dal piano casa</b>	<b>22.582</b>	<b>88%</b>
<b>Totale numero di alloggi ERP previsti dal piano casa</b>	<b>3.006</b>	<b>12%</b>
<b>Totale numero di alloggi previsti dal piano casa (ERP + ERS)</b>	<b>25.588</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborato in proprio

### 3.4 Gli inviti pubblici comunali per il social housing

Gli inviti pubblici<sup>33</sup> del Comune di Roma sono l'iniziativa più rilevante del piano casa, per almeno tre ragioni:

- rappresentano il vero apporto del piano casa, ossia gli interventi introdotti *ex novo* che descrivono in maniera significativa la volontà politica e amministrativa sottesa;
- costituiscono, anche in termini meramente quantitativi, la parte preponderante del piano e sono potenzialmente in grado di generare un impatto considerevole. Infatti, l'obiettivo per il dimensionamento del piano casa (18.750 alloggi complessivi, tra ERP ed ERS) è in realtà soltanto una parte – minoritaria – delle trasformazioni complessive indotte;
- sotto il profilo delle procedure attuative, si tratta di iniziative che coinvolgono direttamente i privati e utilizzano in modo congiunto e sinergico più strumenti, determinando un *vulnus* vero e proprio nella pianificazione ordinaria. In molti casi non è necessaria una variante, ma una semplice deroga al Prg, consentita dalla legge regionale sul piano casa. Tale deroga incide su tutti i contenuti del piano urbanistico, dal dimensionamento alle modalità attuative, per cui interventi di rilevanti dimensioni sono affidati al semplice titolo edilizio (intervento diretto).

Ciascun invito pubblico è stato analizzato nel dettaglio, sottolineando i punti chiave al fine di valutare il rapporto con il Prg. In particolare, le successive schede di analisi, allegate a questo capitolo, evidenziano: il dettaglio dei contenuti, le modalità attuative e di partecipazione, i requisiti richiesti dall'invito pubblico, gli incentivi e le principali condizioni, le modalità di controllo da parte dell'amministrazione. In questo paragrafo si riporta una sintesi dei contenuti e delle modalità attuative di ciascun invito.

---

<sup>33</sup> Si tratta sia di bandi, sia di inviti pubblici, approvati a partire dal 2008.

Tab. 18 – Gli inviti pubblici del Comune di Roma – quadro riepilogativo

Invito pubblico	Atti comunali di riferimento
<p>1. Invito pubblico per l'individuazione di nuovi ambiti di riserva finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del piano comunale di housing sociale e di altri interventi di interesse pubblico.</p> <p><b>Scheda n. 1</b> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)</p>	<p>Del. G.C. n. 315 del 15.10.2008</p>
<p>2. Invito pubblico per la manifestazione di interesse alla presentazione di proposte ed all'inserimento nel primo Programma di Riqualificazione degli Immobili Agricoli (PRIA) dismessi o sottoutilizzati.</p> <p><b>Scheda n. 2</b> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)</p>	<p>Del. G.C. n. 288 del 23.9.2009</p>
<p>3. Avviso pubblico per l'acquisto di alloggi o complessi edilizi da destinare ad edilizia residenziale pubblica.</p> <p><b>Scheda n. 43</b> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)</p>	<p>Avviso pubblicato in G.U. n. 152 del 28.12.2009</p>
<p>4. Invito pubblico per la realizzazione di alloggi in housing sociale, mediante cambi di destinazione d'uso di aree e di fabbricati non residenziali.</p> <p><b>Scheda n. 4</b> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)</p>	<p>Del. C.C. n. 23 del 1.3.2010 (approvazione degli indirizzi del "piano casa" comunale)</p> <p>Del. G.C. n. 221 del 14.7.2010 (prima versione dell'invito pubblico per il cambio di destinazione d'uso di aree)</p> <p>Del. G.C. n. 222 del 14.7.2010 (prima versione dell'invito pubblico per il cambio di destinazione d'uso di fabbricati)</p> <p>Del. G.C. n. 74 del 23.3.2011, Allegato "A1" (bando fabbricati)</p> <p>Del. G.C. n. 74 del 23.3.2011, Allegato "B1" (bando aree)</p>
<p>5. Bando ricognitivo per l'individuazione di aree ed edifici degradati o dismessi (relitti urbani) disponibili per interventi di recupero finalizzati all'incremento delle dotazioni di servizi e della qualità urbana in periferia<sup>34</sup>.</p> <p><b>Scheda n. 5</b> (cfr. successivo allegato al capitolo 3)</p>	<p>Del. G.C. n. 212 del 7.7.2010 (prima versione dell'invito pubblico)</p> <p>Del. G.C. n. 179 del 18.5.2011</p>

<sup>34</sup> Questo ultimo invito pubblico non è menzionato nella delibera quadro di approvazione del piano casa, tuttavia per la rilevanza e per l'evidente attinenza con i temi ivi trattati, è stato analizzato nel dettaglio ed inserito nelle iniziative comunali di maggior rilievo.

- *I nuovi ambiti di riserva.* Nel 2008 il Comune di Roma ha pubblicato l'invito per l'individuazione di nuovi "ambiti di riserva", finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del piano comunale di "housing sociale" e di altri interventi di interesse pubblico. In particolare, come questa iniziativa, il Comune intende potenziare la dotazione di "ambiti di riserva a trasformabilità vincolata", da aggiungere a quelli già individuati nel Prg, in cui localizzare nuovi interventi di "social housing". L'obiettivo principale è quello di reperire aree edificabili nella disponibilità del Comune, mediante il cambio di destinazione d'uso di zone ora classificate in massima parte come "agro romano". Si tratta di interventi di grande impatto, sia per le dimensioni (si parla di 9.000 alloggi solo per l'ERS), sia per la loro collocazione nell'agro romano<sup>35</sup>. Tuttavia, il piano casa agisce in sostanziale coerenza con il Prg, estendendo l'ambito di applicazione di strumenti attuativi già individuati dal Prg (ad esempio, la cessione compensativa). In questo caso, l'adesione volontaria dei proprietari viene sollecitata mediante l'invito ed è acquisita *ab origine*, per così dire, poiché i privati stessi aderiscono, mediante le loro proposte, all'attribuzione condizionata di nuovi diritti edificatori.

Modalità attuative: selezione delle proposte e successiva variante generale allo strumento urbanistico vigente (PRG) per l'inclusione di nuove perimetrazioni da classificare come "ambiti di riserva a trasformabilità vincolata". La disciplina del Prg per tali ambiti non viene cambiata né si modificano i criteri di individuazione degli ambiti.

- *Il pria.* Il Programma di riqualificazione degli immobili agricoli (PRIA) è uno strumento di natura economico-urbanistica, istruito e redatto dall'amministrazione comunale con la finalità - dichiarata - di promuovere il raggiungimento di tre obiettivi di pubblico interesse: 1) lo sviluppo e la razionalizzazione delle attività agricole; 2) il recupero dei fabbricati ad uso residenziale agricolo oppure ad uso residenziale per il mercato degli affitti a canone concordato; 3) la riqualificazione ambientale e paesaggistica.

Il PRIA non è uno strumento dalla fisionomia ben definita: non è assimilabile ad un piano attuativo, ha un carattere di tipo programmatico, comporta una variante al PRG e si attua mediante una pluralità di singoli interventi (sia diretti che indiretti, ciascuno dotato di una propria autonomia). Nell'Invito pubblico sono stabilite le condizioni generali per indirizzare a sollecitare le proposte da parte dei soggetti, pubblici e privati, ammessi al bando. Le proposte possono riguardare singoli immobili oppure complessi di più immobili compresi

---

<sup>35</sup> Deve essere specificato che si tratta della componente di agro romano non inserita nella rete ecologica (componente di tutela A).



nell'agro romano, purché organizzati secondo uno schema unitario e rispondenti alle finalità pubbliche esplicitate nell'invito.

L'interesse di tale iniziativa risiede nella possibilità di destinare ad uso residenziale le volumetrie derivanti dalla riqualificazione degli immobili esistenti in zona agricola e non più utilizzati per la conduzione dei fondi; si tratta di una possibilità soggetta a determinate condizioni, come ad esempio l'applicazione di un canone concordato con il Comune *et alia* (cfr. Allegati A e B dell'Invito). La partecipazione all'Invito comporta la redazione di analisi approfondite, riguardanti anche aspetti di tipo socio-economico (ricadute occupazionali, impatti in termini di riqualificazione ambientale e paesaggistica, ecc.) nonché legati alla conduzione dei fondi e delle aziende agricole.

Modalità attuative: le procedure per l'inserimento nel PRIA degli interventi prevedono due modalità differenti, a seconda che si tratti di proponenti pubblici o privati.

Per i soggetti privati si applica la seguente procedura:

- presentazione della manifestazione di interesse da parte dei privati;
- selezione delle proposte da parte della pubblica amministrazione (con eventuale richiesta di modifiche e integrazione);
- eventuale formalizzazione della proposta, modificata secondo le indicazioni della P.A., con atto unilaterale d'obbligo con cui il proponente assume precisi impegni (vengono esplicitamente indicati: impegno finanziario, durata di validità della proposta). Inoltre, l'atto d'obbligo dovrà essere corredato da referenze bancarie e da una garanzia (fideiussione o equivalenti) pari al 2% dell'importo dell'investimento da realizzare.

Per i soggetti pubblici, o Istituzioni e aziende a capitale partecipato anche solo in parte da Enti Pubblici, le proposte verranno istruite all'interno del PRIA, tramite una conferenza dei servizi estesa agli enti proponenti e a quelli competenti, che definirà i successivi passaggi attuativi.

Sono previsti appositi incontri informativi (cfr. pag. 9 dell'invito) con i soggetti interessati.

In ambo i casi il PRIA comporta variante alle Nta del Prg, per la zona "agro romano". L'operatività del PRIA è subordinata alla conclusione di un Accordo di programma tra le amministrazioni interessate.

- *L'acquisto di alloggi esistenti.* L'avviso pubblico riguarda la richiesta, da parte del Comune, di alloggi da acquistare e da destinare ad edilizia residenziale pubblica. I principali requisiti richiesti sono lo stato di manutenzione buono (recente costruzione o ristrutturazione) e le dimensioni delle unità abitative, prevalentemente comprese nei limiti dei 75 mq.

Modalità attuative: acquisto o affitto da parte del Comune. L'attuazione di questa linea di intervento non comporta variante allo strumento urbanistico e non introduce, di regola, interventi trasformativi del territorio (la possibilità di intervenire con cambio di destinazione d'uso è molto limitata).

- *Cambio di destinazione d'uso dei fabbricati esistenti.* Il Comune di Roma ha emanato un Invito pubblico per il cambio di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali verso funzioni abitative.

Le finalità dichiarate nell'Invito sono: 1) incremento dell'offerta di alloggi in housing social (circa 1000 alloggi stimati) e di edilizia residenziale sovvenzionata (circa 250 alloggi stimati); 2) riqualificazione urbana. L'amministrazione comunale ha facoltà di accettare proposte eccedenti il limite indicativo del numero di alloggi "in ragione dello stato di attuazione e dell'aggiornamento programmatico del Piano casa comunale" (cfr. art. 1, comma 4 dell'Invito).

Mediante l'adesione all'invito i privati possono presentare progetti di cambio di destinazione d'uso di fabbricati esistenti, anche in deroga al Prg. Gli immobili con destinazioni d'uso non residenziale possono essere trasformati in abitazioni singole o collettive, riservando una quota del 30% ad alloggi sociali. L'Invito consente comunque di presentare progetti in cui la quota di social housing è sostituita da una maggiorazione del contributo monetario dovuto. Sono previsti incentivi urbanistici per gli interventi più trasformativi (dal 20 al 45% della Sul esistente) e meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori (è consentita la diversa localizzazione delle quote di incentivo rispetto all'area di origine). In generale, il progetto può essere articolato su più ambiti urbani e su più fabbricati.

Modalità attuative: l'attuazione degli interventi prevede una variante generale al Prg (salvo per i casi che possono usufruire dell'applicazione della legge regionale del Lazio Lr. 21/2009, come modificata nel 2011, che ammette ampie deroghe allo strumento urbanistico). A questo tipo di interventi sono legate trasformazioni considerevoli per dimensioni e caratteristiche (modifica radicale dei carichi urbanistici e della domanda di servizi). La presenza di una "sponda" normativa regionale, permette di realizzare tali interventi con un semplice titolo edilizio, senza ricorrere al piano attuativo (prescritto dal Prg). In tal modo, il ruolo del piano urbanistico risulta fortemente compromesso.

- *Il bando per il recupero dei "relitti urbani".* Si tratta di un invito con il quale l'amministrazione comunale sollecita i progetti privati con la duplice finalità del recupero

(di complessi dismessi o di ambiti degradati) e dell'incremento della dotazione di servizi (tra cui il social housing). Nel bando per il recupero dei cosiddetti "relitti urbani" sono ammesse ampie deroghe al Prg e possibilità di intervento ampie e flessibili (sostanziale discrezionalità con cui l'amministrazione comunale si riserva di decidere in merito alle proposte). Si segnalano in particolare: la facilità nel cambio di destinazione d'uso; gli ingenti incrementi di cubatura (fino al 40% e al 50%); la possibilità di esenzione dal pagamento degli oneri e dei contributi fissati dal Prg (in particolare del "contributo straordinario", commisurato all'incremento di valore degli immobili dopo la trasformazione); il trasferimento di diritti edificatori; le agevolazioni nel calcolo delle urbanizzazioni dovute (in particolare, la possibilità di ridurre considerevolmente lo standard per il verde pubblico).

Il tenore del bando è tale da lasciare ampi margini per la formulazione delle proposte da parte dei privati e offre delle occasioni di valorizzazione immobiliare consistenti. Il punto di maggiore interesse per i privati è rappresentato dal meccanismo del trasferimento dei diritti edificatori, che appare in questo bando molto flessibile. Infatti, si possono formulare proposte articolate, riguardanti complessi immobiliari composti da più aree e immobili, non necessariamente contigui. Per fare un esempio, il recupero dei "relitti urbani" (la cui definizione è sufficientemente vaga da consentire l'inclusione di varie tipologie di immobili e di destinazioni d'uso di partenza) permette di intervenire in modo incisivo, anche attraverso la demolizione e la ricostruzione; le volumetrie originarie vengono mantenute e possono essere incrementate (fino ad un massimo del 40-50%); la localizzazione delle volumetrie recuperate non deve essere necessariamente ricollocata nell'area di origine, ma può essere trasferita in altre aree (l'unica condizione posta per le aree di "arrivo" dei diritti edificatori è che siano nella disponibilità del proponente – già di proprietà o in fase di acquisizione -, che non vi siano vincoli ambientali o paesaggistici, che non siano interne alla città storica). Si delinea quindi la possibilità per i privati di proporre all'amministrazione progetti di recupero e di trasformazione urbana che implicitamente consentono operazioni di speculazione immobiliare molto spinta. Infatti, i diritti edificatori dei "relitti urbani", maturati in una certa area A (con valore fondiario basso), possono essere trasferiti (in tutto o in parte) in una seconda area B, con valore fondiario più alto, catturando – con questo solo passaggio – il plusvalore dovuto al diverso valore fondiario tra le due aree. Un'opportunità di questo tipo può essere colta in modo opportunistico e ottimizzata da "operatori privati" in grado di gestire autonomamente un patrimonio variamente distribuito sul territorio comunale, come ad esempio i fondi immobiliari.

Modalità attuative: l'attuazione degli interventi può prevedere varianti al Prg (salvo per i casi che possono usufruire dell'applicazione della legge regionale del Lazio, cosiddetta "piano casa"). L'invito pubblico non comporta nessun obbligo da parte del Comune in merito al rilascio dei titoli necessari alla realizzazione delle proposte di intervento pervenute, ancorché selezionate in graduatoria. In linea generale, tali interventi sono subordinati all'approvazione di un piano attuativo.

### **3.5 In sintesi**

Gli inviti pubblici del Comune di Roma rappresentano il campo di indagine preferenziale per tracciare le prime considerazioni sul rapporto tra piano casa e Prg. La modalità di attuazione degli interventi appare come l'aspetto più rilevante.

Soltanto in un caso (invito per l'acquisizione di alloggi da destinare ad ERP ed ERS), le iniziative non incidono in alcun modo sul Prg. Negli altri, invece, il piano casa introduce delle varianti al Prg, di diversa consistenza.

La previsione di nuovi ambiti di riserva a trasformabilità vincolata, ad esempio, può essere considerata una vera e propria integrazione dei contenuti del Prg, che non altera l'impianto normativo del piano né introduce nuove modalità di intervento confliggenti con quelle ordinarie. E' prevista una variante generale per introdurre nuove perimetrazioni di aree da classificare come "nuovi ambiti di riserva a trasformabilità vincolata", a cui si applica la disciplina già vigente (cfr. art. 67 Nta). Maggiore impatto si ha, invece, sul piano della tutela ambientale e paesaggistica. Viene, infatti, intaccata ulteriormente la componente dell'agro romano, nelle parti non incluse nella "rete ecologica" e quindi non sottoposte a tutela integrale.

Per quanto riguarda il PRIA, invece, le iniziative del piano casa entrano in maggior contraddizione con il Prg. Anche in questo caso, come nel precedente, ne risulta affievolito il regime di tutela dell'agro romano. In questo caso però, si tratta di azioni di maggiore impatto, poiché il meccanismo degli incentivi previsto dall'invito pubblico comporta una variante alla parte normativa del Prg (riferita all'agro romano), al fine di consentire un innalzamento degli indici di edificabilità applicabili.

Infine, è analoga l'impostazione dei due inviti più incisivi, quello per il cambio di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali e quello per il recupero dei "relitti urbani". In questo caso si può parlare a pieno titolo di politiche alternative al Prg, attraverso le quali il piano casa agisce in sostanziale autonomia rispetto alle disposizioni dello strumento urbanistico. In entrambi i casi la disciplina urbanistica vigente viene modificata

in alcuni aspetti strategici per il funzionamento della macchina attuativa del piano: la disciplina dei cambi di destinazione d'uso del Prg è superata sia nella sostanza (gli inviti consentono anche trasformazioni non ammesse dal Prg) sia nella forma (viene superato l'obbligo di piano attuativo). I due inviti inoltre stabiliscono un differente utilizzo della leva urbanistica, che è unicamente basata sull'applicazione di incentivi (notevolmente superiori a quelli del Prg) e sul trasferimento dei diritti edificatori, secondo modalità e schemi di riferimento estranei a quanto previsto dal Prg.

In riferimento a questi ultimi due aspetti, è rilevante il ruolo giocato dalla contemporanea modifica della legge regionale sul piano casa<sup>36</sup>, che fornisce un ancoraggio solido alle previsioni del piano casa. In tal modo, è stato aperto un *vulnus* nel Prg: in taluni casi, senza dover ricorrere ad una variante, generale o parziale. Ossia, per gli interventi in grado di allinearsi contemporaneamente con i requisiti richiesti dagli inviti pubblici del Comune e con quelli fissati dalla legge regionale sul piano casa si può operare in deroga al Prg anche per interventi di dimensioni considerevoli, con un semplice titolo edilizio<sup>37</sup>.

Tab. 19 – Gli inviti pubblici del Comune di Roma – Il rapporto con il Prg

Invito pubblico	Politiche che utilizzano spazi non disciplinati dal Prg	Politiche correttive o integrative del Prg	Politiche alternative al Prg
1. Invito pubblico per l'individuazione di nuovi ambiti di riserva finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del piano comunale di housing sociale e di altri interventi di interesse pubblico.	===	Previsione di nuovi ambiti di riserva a trasformabilità vincolata.  Variante generale al Prg per l'inserimento di nuove perimetrazioni.  Applicazione della medesima disciplina di Prg (non vengono modificate le previsioni vigenti, ex art. 67 delle Nta).	===
2. Invito pubblico per la manifestazione di interesse alla	===	===	Gli interventi comportano variante generale al Prg, in

<sup>36</sup> Cfr. Allegato 3 della tesi.

<sup>37</sup> Per fare un esempio, nel caso di interventi per il cambio di destinazione di edifici non residenziali verso nuove funzioni abitative, sarà necessaria una variante al Prg soltanto per le trasformazioni superiori ai 15.000 mq.

presentazione di proposte ed all'inserimento nel primo Programma di Riqualificazione degli Immobili Agricoli (PRIA) dismessi o sottoutilizzati.			particolare alle norme che disciplinano l'agro romano (incremento dell'indice di edificabilità, per consentire l'applicazione degli incentivi).
3. Avviso pubblico per l'acquisto di alloggi o complessi edilizi da destinare ad edilizia residenziale pubblica.	Non viene introdotta nessuna modifica rilevante al sistema insediativo né sono previste varianti al Prg.	===	===
4. Invito pubblico per la realizzazione di alloggi in housing sociale, mediante cambi di destinazione d'uso di aree e di fabbricati non residenziali.	===	===	Varianti puntuali e deroghe al Prg (in sinergia con la legge regionale sul piano casa del Lazio, Lr 21/2009 e ss. m. e i.).  Modifica della disciplina generale dei cambi di destinazione d'uso (cfr. in particolare norme di tessuto per la città consolidata, art. 44 e ss., Nta), in particolare per quanti riguarda la modalità attuativa.  Differente utilizzo delle modalità di perequazione: introduzione di un sistema interamente basato sull'applicazione di incentivi e del trasferimento dei diritti edificatori.
5. Bando ricognitivo per l'individuazione di aree ed edifici degradati o dismessi (relitti urbani) disponibili per interventi di recupero finalizzati all'incremento delle dotazioni di servizi e	===	===	Varianti puntuali e deroghe al Prg (in sinergia con la legge regionale sul piano casa del Lazio, Lr 21/2009 e ss. m. e i.).  Modifica della disciplina

della qualità urbana in periferia <sup>38</sup> .			<p>generale dei cambi di destinazione d'uso.</p> <p>Differente utilizzo delle modalità di perequazione: introduzione di un sistema interamente basato sull'applicazione di incentivi e del trasferimento dei diritti edificatori.</p>
---	--	--	---

---

<sup>38</sup> Questo ultimo invito pubblico non è menzionato nella delibera quadro di approvazione del piano casa, tuttavia per la rilevanza e per l'evidente attinenza con i temi ivi trattati, è stato analizzato nel dettaglio ed inserito nelle iniziative comunali di maggior rilievo.

BOX 6 – IL PIANO NAZIONALE DI EDILIZIA ABITATIVA (L. 133/2008) ED IL SISTEMA INTEGRATO DI FONDI (SIF)

**A.**

**Aspetti generali**

Nel luglio del 2009 è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che approva il Piano nazionale di edilizia abitativa, in attuazione dell'articolo 11 del Dlgs 112/1998, convertito con modificazioni nella L. 133/2008. Oggetto del Piano nazionale di edilizia abitativa è "l'incremento del patrimonio immobiliare da destinare prioritariamente a prima casa" mediante la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente.

**B.**

**I contenuti del Piano nazionale di edilizia abitativa, secondo la L. 133/2008**

La legge 133/2008 stabilisce i tipi di intervento che il piano nazionale può attivare per l'incremento del patrimonio abitativo pubblico e le modalità attuative. I contenuti sono stati schematizzati e illustrati nelle figure seguenti.

Fig. 1 – Tipi di intervento per l'incremento del patrimonio abitativo pubblico (art. 11, c. 3, L. 133/2008)

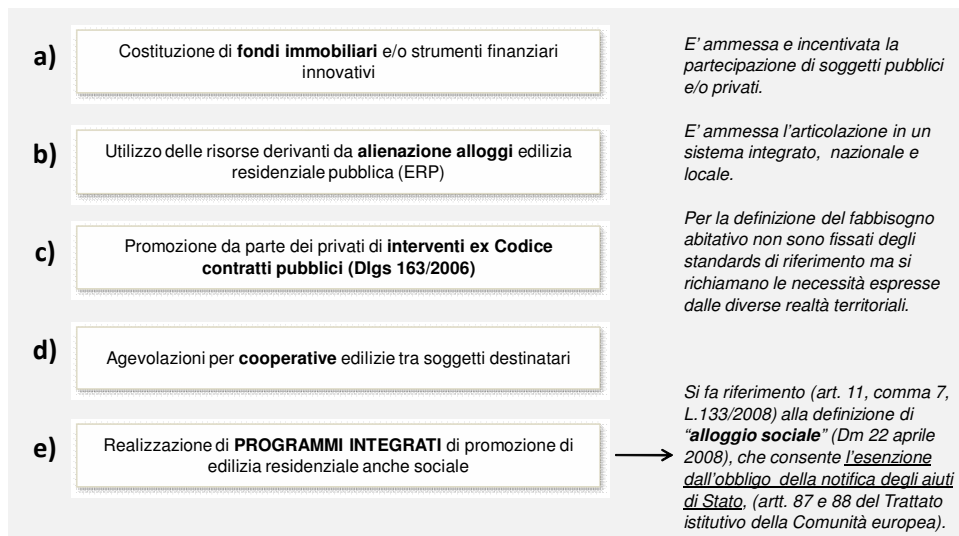




Fig. 2 – Modalità attuative degli interventi (A) - (art. 11, c. 4-11, L. 133/2008)

Gli interventi del Piano casa debbono essere concentrati sulla effettiva richiesta abitativa espressa dai singoli contesti (art. 11, comma 4). A tal fine è previsto il ricorso a due procedure di definizione e approvazione degli interventi:

1) Accordi di programma (art. 11, comma 4, L. 133/2008):

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove appositi Accordi di Programma, approvati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Cipe, d'intesa con la Conferenza unificata (art. 8, Dlgs 281/1997), al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti attraverso la realizzazione di **Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana (\*)**.

Decorsi 90 gg. senza che sia stata raggiunta l'intesa, gli Accordi di programma possono essere comunque approvati.

(\*) I programmi integrati sono dichiarati di **interesse strategico nazionale**. Alla loro attuazione si provvede con l'applicazione dell'art. 81 del Dpr 616/1977.

*Questi interventi sono attuati anche (possibilità ribadita anche nel comma 9 dell'art. 1) mediante le disposizioni della Parte II, Titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Dlgs 163/2006), che ha recepito il Decreto Lunardi (cd. Legge Obiettivo).*

*Questi interventi sono attuabili anche tramite la **sostituzione edilizia** (nelle zone caratterizzate da un diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano).*

2) Modalità approvative, ex Dlgs 163/2006:

PROJECT FINANCING  
(Parte II, titolo III, Capo IV del Codice dei contratti pubblici, Dlgs 163/2006).

Fig. 3 – Modalità attuative degli interventi (B) - (art. 11, c. 5, L. 133/2008)

All'interno dei Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, approvabili attraverso accordi di programma e sviluppati anche attraverso le procedure di project financing, gli interventi sono attuati mediante:

a) Trasferimento di diritti edificatori

*Trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;*

b) Incrementi premiali di diritti edificatori

*Incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, ex Dm 1444/1968;*

c) Riduzione del prelievo fiscale

*Provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione;*

e) Costituzione di fondi immobiliari

*Costituzione di fondi immobiliari con la possibilità di prevedere il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili;*

f) Cessione di diritti edificatori

*Cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore di categorie sociali svantaggiate (ex comma 2, art. 11, Dl 112/2008).*

## C.

### Il sistema integrato di fondi

Il sistema integrato di fondi (SIF) immobiliari è una delle linee di azione individuate nel piano nazionale di edilizia abitativa. Si articola su due livelli:

- 1) Fondo nazionale: Fondo di investimento per l'abitare (FIA) gestito da CDP Sgr, che investe in partecipazioni di minoranza qualificata (fino al 40%) nei fondi regionali e locali;
- 2) Fondi regionali e locali: fondi immobiliari impegnati nella promozione e attuazione di interventi di edilizia privata sociale sul territorio.

#### *Condizioni per l'attivazione degli interventi del sistema integrato di fondi (SIF) sul territorio*

Le condizioni affinché il fondo nazionale (FIA) investa in fondi regionali e locali (il livello 2 del sistema di fondi appena descritto) sono:

- la presenza di un effettivo fabbisogno abitativo a livello locale<sup>1</sup>;
- la disponibilità di aree e di edifici a basso costo;
- la presenza, sul territorio, di capacità progettuali, realizzative e gestionali (incremento delle competenze e capacità interlocutorie e di coordinamento degli enti locali; accettazione di una maggiore complessità e formalizzazione dei rapporti (ad esempio, la presenza di una Società di gestione del risparmio (Sgr), l'espletamento di *due diligence* tecnico amministrative, stesura dei contratti, previsione di sistemi di garanzia, project management);
- la capacità di coprire, a livello locale, il 50 – 60 % del fabbisogno finanziario dei progetti;
- il raggiungimento della "massa critica" sufficiente per attivare un fondo locale sostenibile economicamente<sup>2</sup>.

#### *Osservazioni sul funzionamento del sistema integrato dei fondi e criticità*

Alcune difficoltà di attivazione del meccanismo del sistema integrato di fondi sono legate alla mancanza di *know how* all'interno della pubblica amministrazione, cui - tra l'altro - spetterebbero compiti non semplici come l'individuazione ed il coinvolgimento di investitori locali qualificati da affiancare al FAI nazionale, e il coordinamento generale delle operazioni di selezione degli interventi. In un contesto così complesso, la pubblica amministrazione ha difficoltà nel trovare i percorsi amministrati idonei per mettere a disposizione le aree e gli immobili a condizioni favorevoli e in tempi adeguati alle esigenze dei soggetti attuatori<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Comuni ad alta tensione abitativa, capoluoghi di provincia, Comuni appartenenti alla corona o allo stesso SLL (sistema locale del lavoro, come definito dall'Istat) di città con tensione abitativa o di città metropolitane.

<sup>2</sup> I parametri di riferimento per la sostenibilità degli interventi (dati Fondazione Social Housing) sono: dimensioni minime, 10 milioni di euro complessivi, corrispondenti a circa 100 alloggi; mix tipologico: 30 % degli alloggi per la vendita immediata (edilizia in libero mercato); 40 %, in affitto con riscatto a 8 anni (edilizia in libero mercato); 30 % affitto a 25 anni (social housing vero e proprio, con canone sociale prefissato che varia dai 400 ai 600 euro).

<sup>3</sup> A tal proposito, si segnala il recente Decreto 197/2010, che ha modificato il Dm 228/1999, nella direzione di una maggiore semplificazione per gli enti locali. L'art. 1, comma 1, lett. a) del Dm 197/2010 ha modificato la definizione di "fondi Immobiliari", prevedendo che siano tali "i fondi che investono esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari ivi inclusi quelli derivanti da contratti di leasing immobiliare con natura traslativa e da rapporti concessori, partecipazioni in società immobiliari, parti di altri fondi immobiliari, anche esteri". In tal modo i fondi etici possono lavorare anche sui terreni dati in concessione dai Comuni, facilitando il percorso amministrativo degli enti pubblici che avrebbero incontrato difficoltà procedurali maggiori in caso di alienazione dei terreni. Il fondo acquista i diritti di superficie concessi (ad un prezzo molto basso) e vi realizza le opere che poi, a sua volta, cederà e affitterà.

**A.**

**Aspetti generali**

Per rilanciare il settore dell'edilizia, il Presidente del Consiglio ha presentato nel marzo del 2009 la proposta di un "Piano Casa" nazionale consistente in due progetti in parte distinti: il primo, riguardante la possibilità di effettuare interventi di tipo edilizio (ampliamento e ristrutturazione) da parte del singolo cittadino, offrendo la possibilità di derogare alle previsioni urbanistiche; il secondo, riguardante la semplificazione delle procedure amministrative per il rilascio dei titoli edilizi.

Sul primo progetto è intervenuto l'Accordo tra Stato e Regioni sottoscritto il 31 marzo del 2009, in base al quale le Regioni si sono impegnate ad approvare proprie leggi.

La casistica della produzione normativa generata dall'accordo Stato-Regioni risulta piuttosto articolata ed è stata ricondotta alle seguenti categorie (Nomisma, 2010)<sup>4</sup>:

- Regioni che si sono limitate a varare norme a sostegno dell'edilizia (Veneto, Toscana, Valle d'Aosta, Abruzzo, Liguria e Sicilia);
- Regioni che hanno introdotto nelle leggi attuative alcune disposizioni volte a favorire e incentivare, mediante il riconoscimento di maggiori incrementi volumetrici, interventi di riqualificazione ed incremento del patrimonio immobiliare pubblico (Piemonte, Marche, Lombardia, Puglia, Sardegna);
- Regioni che hanno recepito l'Accordo all'interno della nuova norma di "governo del territorio", che disciplina anche l'ERS (Emilia Romagna, Umbria);
- Regioni che hanno declinato e l'Accordo riservando ampio spazio a indirizzi e politiche a sostegno degli interventi di ERS (Lazio, Basilicata, Campania, Molise);
- Regioni che hanno recepito l'Accordo all'interno della nuova normativa sull'edilizia (Friuli Venezia Giulia).

**B.**

**I piani casa regionali: alcuni esempi**

*Piano casa Emilia Romagna*

- Legge regionale: Lr. 6/2009, Governo e riqualificazione solidale del territorio.
- Obiettivi: la legge raccorda, armonizza e aggiorna due precedenti norme regionali (Lr 19/1998 e Lr 20/2000) e inserisce i contenuti dell'accordo Stato-Regioni nella revisione complessiva delle norme per il governo del territorio.
- Misure riguardanti l'edilizia residenziale sociale e pubblica: viene dedicata un'attenzione particolare al tema della questione abitativa. Ogni intervento previsto nei "programmi di riqualificazione urbana" dovrà garantire una quota di edilizia residenziale sociale non inferiore al 20%, per giovani coppie, studenti, portatori di handicap, cittadini stranieri. Inoltre, per abbattere i costi delle abitazioni, verranno istituiti demani comunali di aree edificabili per edilizia sociale, ricavati per mezzo di cessioni di aree all'interno degli interventi su nuove aree di espansione. A questo scopo sono previste specifiche risorse regionali in favore dei Comuni.

L'art. 7 bis stabilisce che la pianificazione territoriale e urbanistica concorre alla realizzazione delle politiche pubbliche per la casa attribuendo al Piano Strutturale Comunale (Psc) la responsabilità di definire il fabbisogno complessivo di alloggi da destinare ad edilizia residenziale sociale (è stabilita la

---

<sup>4</sup> Si fa riferimento agli esiti del monitoraggio delle leggi regionali e dell'osservatorio sulle politiche abitative di Nomisma, pubblicati a fine 2010.

quota minima del 20% riferita al dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale). Le misure attuative sono così articolate:

a) la cessione al Comune, a titolo gratuito, di una quota di aree definita dal Piano Operativo Comunale (Poc), pari al 20% delle aree destinate a nuove costruzioni, nel caso di nuovi insediamenti residenziali. Il Poc riconosce alle aree oggetto della cessione una propria

capacità edificatoria, che è utilizzata dal Comune per la realizzazione di alloggi in locazione permanente. In conformità alle indicazioni del Psc sui fabbisogni di edilizia residenziale sociale, il POC può altresì prevedere che una quota delle medesime aree sia destinata alla realizzazione di altre tipologie di interventi di edilizia residenziale sociale;

b) il riconoscimento a favore del Comune di un contributo alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, definito dal Poc, nel caso di interventi di riqualificazione nonché nel caso di nuovi insediamenti ricreativi, ricettivi, direzionali, commerciali, industriali, artigianali e per il commercio all'ingrosso. Il contributo non è dovuto per l'ampliamento in aree limitrofe agli insediamenti esistenti.

Il Comune può favorire il concorso dei soggetti privati nella realizzazione dei necessari interventi di edilizia residenziale sociale, attraverso gli strumenti della finanza di progetto e il ricorso alla leva urbanistica (incentivi, permute, compensazioni).

Il Comune, allo scopo di promuovere la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale con il concorso di operatori privati, può conferire agli stessi, in diritto di superficie, le aree acquisite.

#### *Piano casa Lombardia*

- Legge regionale: Lr 13/2009, Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia.

- Obiettivi: promuovere e sostenere il rilancio dell'attività edilizia, massima valorizzazione e utilizzazione del patrimonio urbanistico ed edilizio del territorio, rispondere ai bisogni abitativi delle famiglie e al rilancio del comparto economico dell'edilizia.

- Misure riguardanti l'edilizia residenziale sociale e pubblica: il piano casa della Regione Lombardia è orientato all'ampliamento dell'offerta di residenziale pubblica e sociale.

La legge regionale prevede, infatti, la possibilità di ampliare gli edifici di edilizia residenziale pubblica o convenzionata, ovvero di realizzare nuove unità residenziali. In particolare, l'art. 4 attribuisce ai soggetti pubblici proprietari, all'interno di quartieri di ERP esistenti alla data del 31 marzo 2005, la possibilità di realizzare, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, nuova volumetria da destinare a edilizia residenziale pubblica, anche convenzionata. Il limite massimo dell'ampliamento è del 40%. La nuova volumetria può essere ceduta, in tutto o in parte, ad altri operatori.

#### *Piano casa Toscana*

- Legge regionale: Lr. 24/2009, Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

- Obiettivi: la legge della Regione Toscana mira a rilanciare l'economia e a rispondere alle esigenze abitative delle famiglie attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. La legge è una tra le più restrittive perché non ammette deroghe alla strumentazione urbanistica e richiede interventi di adeguamento per il risparmio e l'efficienza energetica piuttosto spinti.

- Misure riguardanti l'edilizia residenziale sociale e pubblica: non sono previste, all'interno di questa norma, disposizioni specifiche per il patrimonio di edilizia pubblica o sociale.

Al Piano casa del Lazio è stata dedicata un'analisi molto approfondita, alla quale si rimanda (cfr. in particolare l'allegato 3 della tesi).

**A.**

**Esperienze in corso**

La pianificazione comunale ha il compito di accertare il fabbisogno di edilizia abitativa sociale e pubblica e di provvedere al suo soddisfacimento. Questa maggior responsabilizzazione dei Comuni si è tradotta in un utilizzo degli strumenti urbanistici e dell'insieme delle leve di cui dispone il settore del governo del territorio per favorire i processi di investimento pubblico e privato sugli obiettivi di politica abitativa.

Una schematizzazione delle principali esperienze in corso nei Comuni è stata recentemente stilata nell'ambito del Rapporto Nomisma 2010 sulle condizioni abitative in Italia<sup>5</sup>:

- Un primo tipo di interventi riguarda le misure adottate per fronteggiare situazioni di emergenza e marginalità sociale. In questi casi gli strumenti sono di tipo temporaneo, per poi eventualmente avviare l'utenza verso forme di sostegno più strutturate. A questa tipologia di azioni afferiscono, ad esempio, le "case di accoglienza", concepite per far fronte alle emergenze non dilazionabili. Il reperimento degli immobili avviene, o tramite l'acquisto diretto da parte del Comune, oppure attraverso l'utilizzo di immobili non utilizzati o dismessi, di proprietà pubblica o comunque nella disponibilità del Comune. Possono essere coinvolti anche i proprietari privati nei cui confronti l'ente locale si pone come unico soggetto locatario.
- Altri interventi riguardano l'uso di procedure perequative e compensative come strumenti per la redistribuzione della rendita fondiaria e per assicurare aree a basso costo per l'edilizia sociale. Il metodo perequativo consente ai Comuni di acquisire gratuitamente le aree da destinare a finalità pubbliche e sociali, dando in cambio ai privati la facoltà di utilizzare diritti edificatori altrimenti non disponibili. Questo metodo non comporta esborsi economici da parte dell'ente locale – come invece avviene con l'esproprio.
- Infine, vi sono gli interventi di sostegno della domanda o all'offerta. Le misure di questo tipo hanno una modulazione differenziata in funzione del soggetto a cui si rivolgono (inquilini, proprietari, costruttori) e della forma di sostegno finanziario prescelto: di tipo diretto (contributi a fondo perduto, prestiti, buoni casa, ecc.) o di tipo indiretto (vantaggi fiscali e tributari).

**B.**

**Esempi di buone pratiche in Italia**

In Italia è possibile segnalare dei casi di studio di notevole interesse per le procedure utilizzate ma anche per la qualità degli interventi<sup>6</sup>.

- *Le iniziative del Comune di Parma*  
Il Comune di Parma, nel tempo, è stato in grado di raccogliere una buona riserva di aree da destinare a social housing grazie ad una specifica previsione del piano urbanistico<sup>7</sup>. Le iniziative del Comune, infatti, sono strettamente legate al piano; anche i progetti sono già definiti, nei loro indirizzi generali,

<sup>5</sup> Si fa riferimento agli esiti del monitoraggio delle iniziative locali e delle pratiche comunali condotto nell'ambito dell'osservatorio sulle politiche abitative di Nomisma, dati pubblicati a fine 2010 (cfr. op. cit. p. 120 e ss.).

<sup>6</sup> In questa sede si riportano alcune delle esperienze segnalate durante il ciclo di seminari dedicati al social housing, nell'ambito del Master Housing dell'Università di Roma Tre, Roma, Aprile 2011.

<sup>7</sup> Psc (piano strutturale comunale), approvato con Del. C.C. n. 46/2007. Le aree sono state acquisite dal Comune ai sensi dell'art. 53 del Psc (attivazione aree di trasformazione del Psc).

all'interno del piano comunale, attraverso delle apposite "Schede norma", che stabiliscono anche le dimensioni di massima per interi ambiti urbani.

Le schede norma riguardano progetti di trasformazione urbana consistenti, all'interno dei quali è stata prevista una riserva di aree da destinare ad edilizia sociale<sup>8</sup>.

#### *Progetto "Parma Social House" della Fondazione Housing Sociale<sup>9</sup>*

Parma Social House è un progetto integrato di interventi a scala urbana promosso dal Comune di Parma. Si tratta di un progetto pilota particolarmente significativo, con investitori sia pubblici, sia privati. Il progetto è attualmente in corso di realizzazione.

Il Comune, tramite un bando pubblico, ha affidato a una associazione temporanea di imprese (ATI), composta da imprese di costruzione e da cooperative di abitazione locali, la realizzazione di un progetto di edilizia residenziale sociale su aree che la pubblica amministrazione ha riservato all'ERS. Il progetto prevede la realizzazione di 852 nuovi alloggi (in corso di ultimazione, entro il 2012) da realizzare su sette aree, per circa 63.000 mq di Sul complessiva, in attuazione delle schede norma del Poc (Piano Operativo Comunale). Dei 852 alloggi, 405 saranno in vendita a prezzo convenzionato, 182 in affitto con previsione di riscatto all'ottavo anno, 265 in affitto a canone sostenibile.

La gestione degli spazi esterni e comuni è affidata agli abitanti con il supporto del gestore sociale. Nel progetto sono previsti spazi privati comuni "intermedi" tra quelli pubblici e quelli privati, ossia spazi comunque controllati e non fruibili liberamente dall'esterno ma che possono essere utilizzati dagli abitanti.

- Dati di riepilogo dell'intervento: Area interessata: 7 aree di trasformazione urbana nel Comune di Parma; Area edificata: 63.000 mq di Sul; Unità abitative: 852 alloggi; Servizi locali e urbani: 1400 mq; Servizi integrativi per la residenza: 600 mq.
- Mix degli interventi: 30% degli alloggi, a canone sostenibile (alloggi sociali veri e propri, a 300-350 euro/mese); 20% degli alloggi, in affitto, con riscatto all'ottavo anno (prezzi di mercato); 50% degli alloggi, vendita immediata (prezzi di mercato).
- Parametri economici e finanziari del progetto di Parma, per un alloggio tipo di 100 mq: costo di costruzione, 1.500 euro/mq (tutto compreso); vendita: 185.000 euro; canone di locazione: 300 – 350 euro / mese.
- Il Comune ha partecipato all'iniziativa nei modi seguenti: concessione di aree a condizioni agevolate (in diritto di superficie, cui si accede tramite bando); esenzione del pagamento dei contributi di costruzione (Lr. 31/2002); abbattimento oneri tributari; contributi a fondo perduto; concessione di finanziamenti a tasso agevolato<sup>10</sup>.

#### ▪ *Milano - Progetto di Borgo Figino*

Il progetto di Borgo Figino (nel comune di Milano) è uno dei più recenti progetti di social housing di Milano. L'intervento riguarda la realizzazione di un nuovo insediamento nei pressi del borgo agricolo di Figino, appena fuori la circoscrizione, che presenta ancora i caratteri tipologici dell'edilizia rurale lombarda (edifici bassi, a due piani, alcuni dei quali strutturati in gruppi intorno a delle corti). Si tratta infatti delle tipiche cascine milanesi (come ad esempio la Cascina del Bosco in città), che sono state riprese anche nella proposta progettuale.

L'intervento di Borgo Figino nasce con l'obiettivo di valorizzare la dimensione sociale dell'originario borgo rurale, che ancora oggi caratterizza fortemente l'identità del quartiere. Il progetto è incentrato sugli aspetti di integrazione nel contesto territoriale (integrazione con il verde agricolo e i

---

<sup>8</sup> Alcune schede Norma interessate da interventi di social housing sono: B2 – Ex Athea; Af1 – Vico Fertile Nord e Sud; Af2 – Via Ferrarini; PRU dell'area militare dismessa (anch'essa inserita in una scheda norma).

<sup>9</sup> La Fondazione Housing Sociale di Cariplo è uno dei soggetti che da tempo, in Italia, si occupano dello sviluppo e della gestione di progetti di edilizia sociale. Sono attualmente *advisor* tecnico, a livello nazionale, di Cassa Depositi e Prestiti Sgr Spa per l'attuazione del sistema integrato di fondi (cfr. Piano nazionale di edilizia abitativa, ex L. 133/2008 e ss. m. e i.).

<sup>10</sup> Dati Fondazione Housing Sociale, aggiornati a dicembre 2011.

parchi urbani circostanti) del risparmio energetico e della sostenibilità ambientale. L'iniziativa è stata avviata nel 2009, con un concorso internazionale di progettazione<sup>11</sup>.

- Dimensioni dell'intervento: Residenza: 25.175 mq di Sul, circa 320 alloggi (per famiglie numerose, giovani coppie, anziani, professionisti che lavorano da casa, disabili); Spazi destinati a esercizi commerciali: 1.325 mq di Sul; Servizi integrativi per la residenza: 255 mq di Sul (living room, sala brico, utensileria); Servizi locali e urbani: 2.650 mq per servizi (presidio medico, centro di sensibilizzazione ambientale, orto didattico)<sup>12</sup>.

▪ *Torino – le iniziative della Compagnia di San Paolo*

La Compagnia di San Paolo ha attivato un proprio programma per l'housing sociale da circa cinque anni. Le esperienze attivate dalla Compagnia di San Paolo coinvolgono altri soggetti pubblici e privati, tra cui il Comune. Si tratta di residenze temporanee (cosiddetti alberghi sociali), ossia interventi che offrono una soluzione abitativa per un periodo limitato, di massimo un anno. La caratteristica più significativa dell'esperienza di Torino è la scelta della "riqualificazione", ossia il riutilizzo di edifici già esistenti come occasione per riqualificare zone più ampie della città.

I progetti e gli interventi realizzati a Torino dalla Compagnia di San Paolo sono:

1. Piazza della Repubblica: stabile di proprietà del Comune di Torino, realizzazione di 27 alloggi con ristorazione e locali commerciali;
2. Via San Pio V, quartiere di San Salverio;
3. Progetto "Stesso Piano": promozione della coabitazione tra giovani (tra i 18 ed i 35 anni), con il coinvolgimento dei proprietari di medie e grandi abitazioni. In questo progetto sono stati istituiti servizi per i proprietari e per gli affittuari. Servizi per gli affittuari: fondo di rotazione per sostenere le spese iniziali (prestiti di massimo 1.000 euro); consulenze legali; servizi per i proprietari: fondo di garanzia per coprire eventuali morosità e danni agli alloggi<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Promosso da Polaris Investment Italia SGR Spa e dalla Fondazione Housing Sociale.

<sup>12</sup> Dati Fondazione Housing Sociale, aggiornati a dicembre 2011.

<sup>13</sup> Dati Compagnia di San Paolo, aprile 2011.

## BOX 9 - LA DENSIFICAZIONE DEI PIANI DI ZONA (PIANO CASA DEL COMUNE DI ROMA)

### A.

#### Aspetti generali

La densificazione dei piani di zona è una delle linee di azione più rilevanti del piano casa del Comune di Roma. I piani di zona rappresentano un residuo del Il Peep, e sono già stati oggetto di numerose varianti, alcune delle quali radicali (nuova definizione degli ambiti localizzativi).

Si possono identificare due gruppi di interventi menzionati nel piano casa: quelli riguardanti i piani di zona approvati nel 2006, che hanno già quasi concluso l'iter di ratifica istituzionale delle varianti di densificazione; quelli riguardanti i piani di zona approvati prima del 2006, il cui percorso di densificazione è stato iniziato con il piano casa e che quindi non sono ancora giunti all'adozione (percorsi di partecipazione per la discussione e la definizione delle ipotesi di variante in corso).

### B.

#### Primo gruppo (densificazione dei piani di zona approvati con Del. C.C. 65/2006)

Nel 2010 il Consiglio Comunale ha adottato<sup>14</sup> la variante a 29 piani di zona, (solo alcuni dei 39 oggetto della Del. C.C. n. 65/2006) per la densificazione delle aree edificabili. La variante prevede l'incremento di circa il 30% la capacità edificatoria, innalzando il numero dei piani e trasformando una parte della cubatura non residenziale in residenziale. Per tutti i progetti edilizi, oggetto dei piani di zona densificati (cfr. elenco successivo), è stato previsto il parere preventivo del Comitato della Qualità Urbana ed Edilizia<sup>15</sup>. La densificazione dei piani di zona è finalizzata alla localizzazione di alcuni finanziamenti regionali (5.765 alloggi di edilizia agevolata), dei diritti edificatori da cedere come compensazione per la cessione delle aree ai proprietari, delle quote di alloggi previsti nei piani di zona e stralciati per problemi localizzativi. Complessivamente le varianti comportano un incremento di 2.850 alloggi (suddivisi in 286 + 92 ERP, e 2.472 ERS), oltre i 6.300 originariamente previsti. Questo primo gruppo di interventi è in fase di approvazione definitiva.

#### ▪ *Elenco dei piani di zona approvati con Del. C.C. 65/2006*

C34 (Casal Monastero 2)  
C35 (Casal Monastero 3)  
A11 (Via Lucrezia Romana)  
B61 (Tragliatella 2)  
B62 (Tragliatella 3)  
B63 (Pian Saccoccia 2)  
B69 (Monte Stallonara 2)  
A10 (Dragoncello 2)  
B65 (Infernetto Ovest)  
A8 (Casilino)  
D10 (Monte Michelangelo 2)  
B68 (Tor Tre Teste)  
B64 (Casale Cesaroni)  
D11 (Grotte Celoni)  
B67 (Pian Saccoccia Sud)

<sup>14</sup> Cfr. Del. C.C. n. 1, 2 e 3 del 14.1.2010.

<sup>15</sup> Si tratta del cosiddetto COQUE, come previsto dal Prg, ex art. 24, c. 9 e 12 delle Nta.



C33 (Maglianella)  
B57 (Acilia-Madonna)  
B60 (Infernetto Nord)  
B66 (Infernetto Est)  
B70 (Casal Monastero 4)  
D9 (Borghesiana)  
D12 (Lunghezza-Castelverde)  
B59 (Cinquina 2)  
B71 (Cerquette)  
C32 (Fosso di Santa Palomba)  
C31 (Villa Balbotti)  
C30 (Tenuta Vallerano)  
C28 (Cecchignola Nord)  
A9 (Casette Pater 4)

### **C.**

#### **Secondo gruppo (densificazione dei piani di zona approvati prima della Del. C.C. 65/2006)**

Con il piano casa comunale sono state avviate le procedure per la densificazione del secondo gruppo dei piani di zona (anch'essi riferiti all'attuazione del Il Peep). In questo caso il piano prevede l'utilizzazione delle aree extra standard di proprietà comunale ed il cambio di destinazione d'uso dei comparti non residenziali ancora nella disponibilità del Comune. L'incremento di alloggi atteso è di circa 2.400 nuove unità; in termini di popolazione insediabile, si passerebbe da 72.746 a 80.329 abitanti. Sulle varianti ai piani di zona è in corso un processo partecipativo, gestito direttamente dai municipi interessati.

#### ▪ *Elenco dei piani di zona approvati prima della Del. C.C. 65/2006*

20 Ponte di Nona  
B4 Castelverde  
B5 Rocca Fiorita  
B20 Cesano  
B24 Cerquette  
B25 Massimina  
B34 Casale Rosso  
B36 Acilia Saline  
B38 Muratella  
B41 Settecamini Casal Bianco  
B50 Monte Stallonara  
B51 Via Ponderano  
C1 Torracchia  
C2 Lunghezza  
C10 Malafede  
C22 Casale Nei  
C25 Borghesiana Pantano  
C26 Via di Tor Cervara  
D5 Romanina  
D6 Osteria Del Curato 2



**Quadro di unione dei piani di zona precedenti alla delibera Del. C.C. 65/2006**  
 (Fonte: Risorse RPR Spa, novembre 2011)

ALLEGATO AL CAPITOLO 3

**Schede di analisi degli Inviti pubblici del piano casa del Comune di Roma**

## Elenco delle Schede

### **Scheda n. 1**

Invito pubblico per l'individuazione di nuovi ambiti di riserva finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del piano comunale di housing sociale e di altri interventi di interesse pubblico.

(Del. G.C. n. 315 del 15.10.2008)

### **Scheda n. 2**

Invito pubblico per la manifestazione di interesse alla presentazione di proposte ed all'inserimento nel primo Programma di Riqualificazione degli Immobili Agricoli (PRIA) dismessi o sottoutilizzati.

(Del. G.C. n. 288 del 23.9.2009)

### **Scheda n. 3**

Avviso pubblico per l'acquisto di alloggi o complessi edilizi da destinare ad edilizia residenziale pubblica.

(Avviso pubblicato in G.U. n. 152 del 28.12.2009).

### **Scheda n. 4**

Invito pubblico per la realizzazione di alloggi in housing sociale, mediante cambi di destinazione d'uso di aree e di fabbricati non residenziali.

(Del. G.C. n. 74 del 23.3.2011, Allegato "A1", *et alia*, cfr. scheda successiva)

### **Scheda n. 5**

Bando ricognitivo per l'individuazione di aree ed edifici degradati o dismessi (relitti urbani) disponibili per interventi di recupero finalizzati all'incremento delle dotazioni di servizi e della qualità urbana in periferia.

(Del. G.C. n. 179 del 18.5.2011, *et alia*, cfr. scheda successiva)

**Scheda n. 1**

**Invito pubblico per l'individuazione di nuovi ambiti di riserva finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del piano comunale di housing sociale e di altri interventi di interesse pubblico.**

**ASPETTI GENERALI**

Atti di riferimento	Del. G.C. n. 315 del 15.10.2008
Ente banditore	Comune di Roma
Termine per la presentazione delle domande	12.2.2009
Modalità attuative	Selezione delle proposte e successiva variante generale allo strumento urbanistico vigente (Prg).
Principali contenuti	<p>Il Comune di Roma, con delibera di Giunta Comunale 15 ottobre 2008, n. 315, ha approvato il testo dell'invito pubblico per l'individuazione di nuovi "ambiti di riserva", finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del piano comunale di "housing sociale" e di altri interventi di interesse pubblico.</p> <p>In particolare, il Comune intende reperire nuovi "ambiti di riserva a trasformabilità vincolata", oltre quelli già individuati nel PRG (approvato in via definitiva con delibera di Consiglio Comunale n. 18 del 12 febbraio 2008), in cui realizzare gli interventi di "social housing". Poiché le competenze in materia di pianificazione urbanistica spettano solo al Consiglio Comunale, viene precisato che l'Invito ha mero carattere ricognitivo e, quindi, le proposte eventualmente assentite non vincolano l'amministrazione.</p>

**SINTESI DEL DOCUMENTO**

Requisiti delle aree (cfr. art. 3 dell'Invito)	<p>Le caratteristiche che le aree debbono possedere per l'ammissione al bando sono elencate nell'art. 3 dell'Invito:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>ricadere nelle componenti di PRG denominate: agro romano (art. 74 Nta del Prg), servizi privati (art. 86 Nta del Prg), verde privato attrezzato (art. 87 Nta del Prg), servizi pubblici di livello urbano (art. 84 Nta del Prg), verde pubblico e servizi pubblici di livello locale (art. 85 Nta del Prg), infrastrutture tecnologiche (art. 102 Nta del Prg);</li><li>prossimità alle reti di trasporto in sede fissa realizzate o previste, in particolare le aree debbono essere comprese entro un raggio di 2.500 mt dalle fermate o stazioni (esistenti e previste) delle</li></ol>
--	--

- infrastrutture ferroviarie e dall'asse dei percorsi dei "corridoi riservati al trasporto pubblico di superficie";
- c. compatibilità con il sistema dei vincoli territoriali e paesaggistici;
  - d. assenza di edifici, manufatti e impianti preesistenti;
  - e. compatibilità con piani, programmi o progetti di iniziativa pubblica o privata, in corso di attuazione, approvati o in corso di approvazione;
  - f. estensione territoriale non inferiore a 5 ettari (ridotta a 2,5 ettari per le aree contigue ad ambiti di riserva già individuati nel Prg).

#### Deroghe

In generale, il comune si riserva di considerare anche proposte non rispondenti o rispondenti solo in parte ai requisiti richiesti dall'invito.

L'art. 3, comma 2 dell'Invito depotenzia il carattere pregiudiziale dei requisiti di distanza dalle reti di trasporto in sede fissa e di fatto estende l'ammissibilità anche ad altre aree, in base ad una valutazione discrezionale del comune.

#### Esclusioni

All'interno dell'agro romano, sono escluse le aree classificate come componenti "A" (sulle quali non possono essere collocati gli interventi). Tuttavia, tali aree possono essere incluse, nella misura massima del 50% dei terreni oggetto delle proposte, e contribuiscono al calcolo delle quantità edificabili, nonché al reperimento degli standard di verde pubblico. Sono escluse le aree comprese nei perimetri dei "parchi agricoli" (ex art. 70 Nta del Prg) e delle "aree naturali protette" (ex art. 69 Nta del Prg).

#### Ulteriori condizioni

Le proposte ricadenti all'interno delle aree classificate come "servizi pubblici di livello urbano" possono essere ammesse soltanto a condizione che venga reperita (dal comune o dal proponente, nell'ambito delle proposte complessivamente pervenute) un'altra area di pari dimensioni da ridestinare a tale uso.

Le proposte ricadenti nelle aree di Prg classificate come "verde pubblico e servizi pubblici di livello locale" non potranno interessare la città storica, le aree a standard provenienti da piani attuativi anche decaduti (nella città consolidata), gli ambiti soggetti a "strumenti urbanistici esecutivi", le aree assoggettabili a cessione compensativa (ex art. 22 Nta del Prg). La selezione delle proposte è comunque subordinata alla verifica degli standard, per ogni municipio e per ogni componente (città storica, consolidata, da ristrutturare).

E' richiesta la verifica di compatibilità con le prescrizioni sovraordinate di tutela del piano paesaggistico del Lazio (con esclusivo riferimento al PTPR adottato dalla Regione Lazio con delibere di Giunta Regionale n. 556/2007 e n. 1025/2007; tale verifica di compatibilità non è invece richiesta per il PTP vigente<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> La pianificazione paesaggistica del Lazio è attualmente in un regime transitorio. Sono in vigore i Piani territoriali paesistici (PTP), approvati con la Lr 24/1998. E' stato adottato, con Del. G.R. n. 556/2007 e 1025/2007, il nuovo Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR), ai sensi del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ex Dlgs 42/2004 (vedi approfondimento successivo).

Criteria di valutazione  
(cfr. art. 4 dell'Invito)

I criteri di valutazione comparativa delle proposte indicati nell'Invito sono i seguenti:

- Accessibilità al sistema della mobilità [art. 4, comma 1, lett. a) – Invito]
- Interesse paesaggistico inesistente o scarso [art. 4, comma 1, lett. b) – Invito]
- Rischio idrogeologico [art. 4, comma 1, lett. c) – Invito]
- Integrazione con il sistema insediativo [art. 4, comma 1, lett. d) – Invito]
- Potenzialità insediative [art. 4, comma 1, lett. e) – Invito]
- Coordinamento con altra pianificazione [art. 4, comma 1, lett. f) – Invito]

Documentazione da produrre  
(cfr. art. 5 dell'Invito)

- A) Dichiarazione di adesione all'Invito (con dichiarazioni, dati e informazioni sui proponenti e sulla sussistenza dei requisiti per la partecipazione delle aree)
- B) Relazione tecnica, con:
  - descrizione delle caratteristiche dell'area, finalizzata alla verifica delle caratteristiche richieste per l'ammissione all'Invito;
  - ogni ulteriore informazione, descrizione e considerazione utile all'applicazione dei criteri di valutazione.
- C) Schema di azzonamento, di valore meramente indicativo (in scala 1:1.000), con ipotesi della distinzione tra superfici fondiarie e standard urbanistici e delle eventuali connessioni viarie esterne.
- D) Allegati cartografici, con indicazione dei confini dell'area proposta, con almeno i seguenti elaborati:
  - individuazione dell'area su base catastale, distinguendo le diverse proprietà, riportando i nominativi dei proprietari e i titoli di disponibilità, nonché le porzioni immobiliari gravate da pesi, limiti, diritti di terzi;
  - stralci delle seguenti parti di PRG vigente: elaborato 3. Sistemi e regole; elaborato 4. Rete ecologica; elaborato G1. Carta per la qualità; elaborato G3. Sistema delle infrastrutture per la mobilità; elaborato G9.1. Carta geolitologica del territorio comunale, 1:20.000; elaborato G9.2. Carta geomorfologica del territorio comunale, 1:20.000; elaborato G9.3. Carta idrogeologica del territorio comunale, 1:20.000; elaborato G9.4. Carta delle acclività del territorio comunale, 1:20.000; elaborato G9.5. Carta della pericolosità e vulnerabilità geologica del territorio comunale, 1:20.000; elaborato G9.6. Carta della usufruibilità geologica e vegetazionale del territorio comunale, 1:20.000; elaborato G9.B. Carta fitosociologica della vegetazione reale del territorio comunale; elaborato G9.B. Carta delle emergenze floristico-vegetazionali del territorio comunale; elaborato G9.7. Carta dell'uso del suolo e delle fisionomie vegetali del territorio comunale. 1:20.000; elaborato G9.8. Carta agropedologica del territorio comunale, 1:20.000;
  - stralci del P.T.P. interessanti l'area: Tavola dei vincoli; Tavola E. Classificazione delle aree ai fini della tutela;
  - stralcio del PTPR adottato dalla Regione: Tavola A. Sistemi ed ambiti di paesaggio; Tavola B. Beni paesaggistici.

---

	NOTE
Stato di avanzamento	I termini per la presentazione delle domande si sono chiusi con una buona partecipazione da parte dei privati. Sono pervenute, secondo le indicazioni pubblicate nel sito istituzionale del Comune, 334 proposte da parte dei privati. Ad oggi, non sono ancora state fornite, da parte dell'amministrazione, le risultanze del primo esame delle proposte da parte degli uffici tecnici né sono stati specificati i tempi per la pronuncia da parte della commissione designata.
Data di aggiornamento della scheda	31.12.2011

---



## APPROFONDIMENTI

Piano territoriale  
paesaggistico della Regione  
Lazio – PTPR

La pianificazione paesaggistica del Lazio è attualmente in un regime transitorio. Sono in vigore i Piani territoriali paesistici (PTP), approvati con la Lr 24/1998<sup>2</sup>. E' inoltre stato adottato, con Del. G.R. n. 556/2007 e 1025/2007, il nuovo Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR), ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Dlgs 42/2004, cd. Codice Urbani). Il Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR) ha una efficacia differenziata. Una parte della disciplina si applica immediatamente e prevale sulle eventuali disposizioni contrastanti dei piani urbanistici: si tratta della parte del piano che individua e disciplina gli "ambiti di paesaggio" (Capo II delle Nta del PTPR) e che definisce i criteri d'uso e compatibilità per i "beni paesaggistici" (ai sensi dell'art. 134, Dlgs 42/2004). Un'altra parte della disciplina ha invece una funzione di indirizzo ed una efficacia indiretta, ossia condizionata dal recepimento da parte degli strumenti urbanistici comunali.

La disciplina del PTPR è articolata in "ambiti unitari di paesaggio". Al fine dell'individuazione di tali ambiti, il territorio regionale è stato suddiviso in tre sistemi di paesaggio (naturale, agricolo e insediativo) più una terza classe denominata "aree con caratteri specifici". A ciascun sistema sono state associate delle sottoclassi (tipologie di paesaggi), secondo lo schema riportato di seguito.

Il PTPR, infine, opera la distinzione nelle tre categorie di vincolo (ex Dlgs 42/2004): vincoli dichiarativi; vincoli ricognitivi di legge; vincoli ricognitivi di piano, anch'essi rappresentati negli schemi seguenti.

### Sistemi e tipologie di paesaggio del PTPR del Lazio (cfr. Tav. A PTPR)

1. Sistema dei paesaggi naturali	Paesaggio naturale (PN) Paesaggio naturale di continuità (PNC) Paesaggio naturale agrario (PNA)
2. Sistema dei paesaggi agricoli	Paesaggio agrario di rilevante valore (PAR) Paesaggio agrario di valore (PAV) Paesaggio agrario di continuità (PAC)

<sup>2</sup> I PTP vigenti prevedono quattro classi di tutela: 1. tutela integrale; 2. tutela paesistica; 3. tutela orientata; 4. tutela limitata. Le modalità di tutela associate alle diverse classi hanno una gradazione discendente per cui si passa dagli ambiti rurali e naturali, con vincoli di sostanziale inedificabilità (classe 1, tutela integrale) ad ambiti in cui la tutela coincide con indirizzi di trasformazione non prescrittivi (classe 4, tutela orientata limitata).

3. Sistema dei paesaggi insediativi	Paesaggio dell'insediamento in evoluzione (PIE) Paesaggio dell'insediamento urbano (PIU) Paesaggio dei centri e nuclei storici (CNS) Paesaggio dell'insediamento storico diffuso (PIS) Parchi e giardini storici (PG)
4. Aree con caratteri specifici	Ambiti di recupero e valorizzazione paesistica Aree o punti di visuale

#### Vincoli del PTPR

##### 1. VINCOLI DICHIARATIVI

Individuazione degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico (Art. 8, NTA del PTPR)  
Lr 37/1983; art. 14 Lr 24/1998; artt. 134 e 136 Dlgs 42/2004

Tipologia del bene (cfr. Tav. B, PTPR)	Norme di riferimento
Beni singoli: naturali, geologici, ville, parchi e giardini	art. 136, Dlgs 42/2004
Beni d'insieme: vaste località con valore estetico tradizionale	art. 136, Dlgs 42/2004
Beni d'insieme: vaste località per zone di interesse archeologico	art. 136, Dlgs 42/2004 art. 13, co. 3, lett. b), Lr 24/1998

##### 2. VINCOLI RICOGNITIVI DI LEGGE

Ricognizione delle aree tutelate per legge (Art. 9, NTA del PTPR)  
Artt. 134 e 142, Dlgs 42/2004

Tipologia del bene (cfr. Tav. B, PTPR)	Norme di riferimento
Costa del mare	art. 5, Lr 24/1998
Costa dei laghi	art. 6, Lr 24/1998
Corsi delle acque pubbliche	art. 7, Lr 24/1998
Montagne sopra i 1200 mt	art. 8, Lr 24/1998
Parchi e riserve naturali	art. 9, Lr 24/1998
Aree boscate	art. 10, Lr 24/1998
Università agrarie e uso civico	art. 11, Lr 24/1998
Zone umide	art. 12, Lr 24/1998
Aree di interesse archeologico già individuate	art. 13, Lr 24/1998
Ambiti di interesse archeologico già individuati	art. 13, Lr 24/1998
Aree di interesse archeologico già individuate – beni puntuali con fascia di rispetto	art. 13, Lr 24/1998
Aree di interesse archeologico già individuate – beni lineari con fascia di rispetto	art. 13, Lr 24/1998

##### 3. VINCOLI RICOGNITIVI DI PIANO

Individuazione degli immobili e delle aree tipizzati dal Piano Paesaggistico (Art. 10, NTA del PTPR)  
Art 134, Dlgs 42/2004

Tipologia del bene (cfr. Tav. B, PTPR)	Norme di riferimento
Aree agricole identitarie della campagna romana e delle bonifiche agrarie	art. 51, Lr 38/1999
Insediamenti urbani storici e territori contermini compresi in una	artt. 59 e 60, Lr 38/1999; Lr

fascia della profondità di 150 mt	27/2001
Borghi identitari dell'architettura rurale	Lr 24/1998; Lr 27/2001
Beni singoli identitari dell'architettura rurale e relativa fascia di rispetto di 50 metri	Lr 24/1998; Lr 27/2001
Beni puntuali diffusi, testimonianza dei caratteri identitari archeologici e storici e relativa fascia di rispetto di 100 mt	art. 13, co. 3, lett. a), Lr 24/1998
Beni lineari, testimonianza dei caratteri identitari archeologici e storici e relativa fascia di rispetto di 100 metri	art. 13, co. 3, lett. a), Lr 24/1998
Canali delle bonifiche agrarie e relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 mt ciascuno	Lr 27/2001; art. 7, Lr 24/1998
Beni puntuali e lineari diffusi, testimonianza dei caratteri identitari vegetazionali, geomorfologici con fascia di rispetto di 50 mt	Lr 20/1999

Scheda n. 2

Invito pubblico per la manifestazione di interesse alla presentazione di proposte ed all'inserimento nel primo Programma di Riqualificazione degli Immobili Agricoli (PRIA) dismessi o sottoutilizzati

ASPETTI GENERALI

Atti di riferimento	<p>Del. G.C. n. 288 del 23.9.2009</p> <p>Documenti allegati alla delibera di Giunta: Allegato A – Invito alla manifestazione di interesse per la formazione di proposte pubbliche e private d'intervento da inserire nel PRIA; Allegato B – “Disciplinare tecnico del PRIA”; Allegato C – Selezione degli elementi censiti dalla Carta dell'Agro.</p>
Ente banditore	<p>Comune di Roma, Dipartimento III - Politiche del Patrimonio</p>
Termine per la presentazione delle domande	<p>1.2.2010 (ossia, entro 90 giorni dalla pubblicazione)</p>
Modalità attuative	<p>Le procedure per l'inserimento nel PRIA degli interventi prevedono due modalità differenti, a seconda che si tratti di proponenti pubblici o privati.</p> <p>Per i soggetti privati eventualmente interessati si applica la seguente procedura:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- presentazione della manifestazione di interesse da parte dei privati;</li><li>- selezione delle proposte da parte della pubblica amministrazione (con eventuale richiesta di modifiche e integrazione);</li><li>- eventuale formalizzazione della proposta, modificata secondo le indicazioni della P.A., con atto unilaterale d'obbligo con cui il proponente assume precisi impegni (vengono esplicitamente indicati: impegno finanziario, durata di validità della proposta). Inoltre, l'atto d'obbligo dovrà essere corredato da referenze bancarie e da una garanzia (fideiussione o equivalenti) pari al 2% dell'importo dell'investimento da realizzare.</li></ul> <p>Per i soggetti pubblici, o Istituzioni e Aziende a capitale partecipato anche solo in parte da Enti Pubblici, le proposte verranno istruite all'interno del PRIA, tramite una conferenza dei servizi estesa agli enti proponenti e a quelli competenti, che definirà i successivi passaggi attuativi.</p> <p>Sono previsti appositi incontri informativi (cfr. pag. 9 dell'invito) con i soggetti interessati.</p> <p>In ambo i casi il PRIA comporta variante alle NTA del Prg, per la zona “agro romano”. L'operatività del PRIA è subordinata alla conclusione di un Accordo di programma ex art. 34, Dlgs 267/2000</p>

tra le amministrazioni interessate<sup>3</sup>.

#### Principali contenuti

Il Programma di riqualificazione degli immobili agricoli (PRIA) è uno strumento di natura economico-urbanistica, istruito e redatto dall'Amministrazione Comunale di Roma con la finalità dichiarata di promuovere il raggiungimento di tre obiettivi di pubblico interesse: 1) lo sviluppo e la razionalizzazione delle attività agricole; 2) il recupero dei fabbricati ad uso residenziale agricolo oppure ad uso residenziale per il mercato degli affitti a canone concordato; 3) la riqualificazione ambientale e paesaggistica.

Il PRIA non è uno strumento dalla fisionomia ben definita: non è assimilabile ad un piano attuativo, ha un carattere di tipo programmatico, comporta una variante al PRG e si attua mediante una pluralità di singoli interventi (sia diretti che indiretti, ciascuno dotato di una propria autonomia). Nell'Invito pubblico sono stabilite le condizioni generali per indirizzare a sollecitare le proposte da parte dei soggetti, pubblici e privati, ammessi al bando. Le proposte possono riguardare singoli immobili oppure complessi di più immobili compresi nell'Agro Romano, purché organizzati secondo uno schema unitario e rispondenti alle finalità pubbliche esplicitate nell'invito.

L'interesse di tale iniziativa risiede nella possibilità di destinare ad uso residenziale le volumetrie derivanti dalla riqualificazione degli immobili esistenti in zona agricola e non più utilizzati per la conduzione dei fondi; si tratta di una possibilità soggetta a determinate condizioni, come ad esempio l'applicazione di un canone concordato con il Comune et alia (cfr. Allegati A e B dell'Invito).

La partecipazione all'Invito comporta la redazione di analisi approfondite, riguardanti anche aspetti di tipo socio-economico (ricadute occupazionali, impatti in termini di riqualificazione ambientale e paesaggistica, ecc.) nonché legati alla conduzione dei fondi e delle aziende agricole.

---

#### SINTESI DEL DOCUMENTO

Requisiti generali delle aree e delle proposte (cfr. artt. 1 e 2, allegato A dell'Invito; art. 4, allegato

Le proposte possono riguardare esclusivamente le aree con destinazione "agro romano", ex art. 74 delle Nta del Prg.

Le proposte devono essere coerenti con gli assi prioritari di

---

<sup>3</sup> La programmazione agricola è di competenza regionale. E' anche previsto il coinvolgimento della Soprintendenza ai beni culturali del comune di Roma e della Soprintendenza comunale (ed in particolare, dell'ufficio "Carta dell'Agro"). A tal proposito si deve ricordare che i beni certi individuati nell'agro romano sono inseriti di diritto anche nella carta della qualità del Prg (cfr. art. 16, comma 2, Nta del Prg).

dell'Invito; art. 4, allegato B dell'Invito)	<p>intervento del PRIA e contenere almeno un intervento (valutato positivamente) per ogni asse strategico, ossia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- asse a. sviluppo e razionalizzazione, anche con riconversione culturale, delle attività agricole;</li> <li>- asse b. recupero di fabbricati ad uso residenziale agricolo e non residenziali, non più utilizzabili per l'attività produttiva, per il mercato degli affitti a canone concordato, mediante l'attribuzione di una nuova destinazione d'uso definita "residenziale di riuso vincolato";</li> <li>- asse c. riqualificazione ambientale e paesaggistica.</li> </ul>
Requisiti dei proponenti	<p>Proprietari delle aree, imprenditori e imprese agricole.</p> <p>Si segnala un'ambiguità relativamente ai requisiti dei soggetti proponenti. Nell'Allegato A è infatti indicato, come unico requisito, che i proponenti siano proprietari delle aree. Nell'Allegato B, invece, la partecipazione al PRIA è riservata agli imprenditori agricoli (singoli o associati) e alle aziende agricole.</p> <p>Nel caso di proposte di enti pubblici, o istituzioni ed aziende a capitale partecipato in parte da enti pubblici, le proposte possono riguardare sia la sola messa e disposizione di aree per soggetti impegnati nel campo sociale e senza scopi di lucro, sia la realizzazione (anche con apporto di capitali privati) di interventi di trasformazione dei manufatti agricoli, da destinare ad alloggi a canone concordato o ad housing sociale.</p>
Caratteristiche degli alloggi a canone concordato e dei destinatari	<p>Il recupero degli immobili non può determinare un incremento della SUL superiore all'esistente, comunque non oltre i limiti massimi previsti dalle norme vigenti nell'agro romano<sup>4</sup>. A tal proposito, in seguito alla variante alle NTA prevista per l'attuazione del PRIA, ai proponenti verrà riconosciuto un indice aggiuntivo di trasformazione per i manufatti rurali dismessi o degradati, pari a 0,008 mq di Sul su Mq dell'area interessata dalla proposta (se superiore a 10 ha) oppure a 0,002 mq/mq (per terreni inferiori a 10 ha); tale indice aggiuntivo è analogo a quanto già previsto per le nuove edificazioni finalizzate alla produzione agricola.</p> <p>Il recupero e l'ampliamento/realizzazione di nuovi immobili sono consentiti solo per la funzione "residenziale di riuso vincolato" e per</p>

---

<sup>4</sup> Nella delibera di Giunta con cui è stato approvato l'Invito si fa riferimento anche al limite massimo consentito dal piano paesaggistico regionale adottato (PTPR), che "attraverso una riclassificazione del paesaggio agrario in diversi livelli di tutela, lascia spazio a processi di razionalizzazione dell'impresa agricola con incrementi delle superfici utili entro il 20% in caso di ristrutturazione degli edifici legati al fondo" (cfr. Del. G.C. n. 288 del 23.9.2009).

edifici connessi all'attività agricola<sup>5</sup>. Sono escluse nuove residenze rurali.

Le caratteristiche degli alloggi realizzati devono essere conformi al Dm 5.8.1994 e prevalentemente di superficie inferiore a 60 mq.

I locatari debbono essere obbligatoriamente residenti nel comune di Roma, non possedere altro alloggio o altro contratto di locazione in essere (salvo eccezioni, nel caso di canone superiore al 40% del reddito e nel caso di familiari disabili).

Vengono espressamente previsti, quali destinatari, i genitori singoli con minori a carico o i genitori singoli separati con obbligo di mantenimento e assegnazione dell'alloggio all'ex coniuge.

Indirizzi per la redazione delle proposte e degli interventi

Per ciascun asse strategico sopra richiamato, inoltre, il disciplinare tecnico del PRIA (allegato B) illustra le tipologie di intervento compatibili con gli obiettivi del programma, indirizzandovi le proposte.

Asse a

Le proposte possono prevedere interventi assimilabili, funzionali e complementari a quelli elencati:

- realizzazione, completamento, ampliamento di aree e insediamenti agricoli, riqualificazione di insediamenti agricoli esistenti (adeguamento delle opere di urbanizzazione e della dotazione di standard urbanistici, riconversione funzionale con variazione della destinazione d'uso, recupero dei fabbricati dismessi o sotto-utilizzati, anche con demolizione e ricostruzione o ristrutturazione, risanamento di siti inquinati);
- trasferimento di attività agricole insediate in siti più idonei, con riuso e valorizzazione dei siti originari;
- innovazione e sviluppo di attività agricole, mediante investimenti in tecnologie, macchinari, valorizzazione delle risorse umane e creazione di nuovi posti di lavoro anche in attività complementari purché comprese nel piano aziendale;
- il restauro di colture ad alta valenza paesaggistica, tipiche dell'agro romano;
- il rimboschimento di aree non utilizzabili per le colture;
- recupero, anche mediante ristrutturazione, di fabbricati o complessi agricoli, mediante insediamento di funzioni agri-turistiche e di commercializzazione dei prodotti agricoli e zootecnici.
- recupero conservativo di immobili di interesse storico-artistico-architettonico, con l'insediamento di attività e attrezzature

---

<sup>5</sup> Nella delibera di Giunta con cui è stato approvato l'Invito si fa riferimento anche allo strumento del PAMA, previsto dal Prg di Roma, che "consente la realizzazione e l'adeguamento di strutture produttive agricole" e l'inserimento di "attività collaterali produttrici di reddito ma compatibili con il paesaggio rurale". Nel punto successivo della medesima delibera, si citano le attività agrituristiche (cfr. Del. G.C. n. 288 del 23.9.2009).

compatibili (artigianato tipico, servizi culturali, espositivi, ricreativi, socio-assistenziali), preferibilmente gestite da ONLUS;

- l'adeguamento igienico delle infrastrutture di servizio delle aziende;
- interventi su reti, infrastrutture e servizi pubblici, di pubblica utilità, d'interesse pubblico.

Asse b Le proposte possono prevedere interventi assimilabili, funzionali e complementari a quelli elencati:

- il recupero tramite ristrutturazione edilizia di manufatti già strumentali alla conduzione del fondo ma non più idonei, da destinare a residenze da dare in locazione almeno per il 60% a canone convenzionato (non superiore ai valori fissati nei patti territoriali vigenti), per un periodo non inferiore a 10 anni;
- il consolidamento statico degli edifici;
- il rifacimento o risanamento delle facciate ;
- il restauro conservativo di manufatti di particolare pregio storico-artistico (cfr. Carta Agro Romano);
- l'adeguamento o l'installazione di nuovi impianti tecnici;
- la demolizione e ricostruzione con mantenimento della cubatura e della sagoma originaria dei manufatti;
- la realizzazione di parcheggi pertinenziali;
- la dotazione di idonei sistemi di smaltimento delle acque reflue.

Asse c La condizione minima perché la proposta venga presa in considerazione è la conservazione della qualità paesaggistica e l'eliminazione degli elementi di degrado.

Elementi di preferenza: le nuove piantumazioni con eliminazione di essenze infestanti e le operazioni di rimboschimento in aree non utilizzabili per l'attività produttiva, l'eliminazione di superfetazioni edilizie anche se legittime, con recupero della SUL, l'utilizzo di materiali dello stesso tipo di quelli originari ma di qualità più alta.

Una maggior valutazione preferenziale sarà riconosciuta ad interventi di restauro conservativo dei giardini e dei manufatti di pregio storico, architettonico e paesaggistico sui quali si potranno convenire destinazioni diverse.

Obiettivi migliorativi

Presenza di interventi su opere e servizi pubblici o di interesse pubblico (scomputabili dagli oneri dovuti, di urbanizzazione e di valorizzazione<sup>6</sup>);

Elementi di qualità sociale (come accordi con associazioni ONLUS per ospitare case famiglia e di assistenza all'infanzia; esperienze di co-housing; realizzazione di strutture agrituristiche con accordi per

---

<sup>6</sup> L'Invito non si esprime circa le modalità di calcolo di tali oneri, rimandando evidentemente alle previsioni ordinarie del regolamento edilizio vigente.



l'uso a canone concordato delle sistemazioni per periodi di massimo 100 giorni all'anno; assistenza agli anziani ed ai disabili).

Ulteriori condizioni per l'ammissione all'Invito

- Rilevanza economica: le proposte di intervento devono prevedere, di norma, investimenti complessivi per almeno 500.000 euro.
- Per fondi agricoli fino a 30 ettari la proposta deve essere unitaria (tale condizione prevede possibilità di deroghe, ex art. 14, allegato B dell'Invito).
- Obbligo di realizzare prioritariamente le opere di urbanizzazione primaria.
- Localizzazione prioritaria delle proposte: le proposte di intervento debbono essere localizzate prioritariamente (quindi non obbligatoriamente) nelle: 1) zone poco edificate degradate o soggette a rischio di degrado ambientale, paesistico, sociale ed economico; 2) zone destinate dagli strumenti urbanistici esistenti all'insediamento di funzioni e attività agricole ma non comprese nel territorio dei Parchi individuati con legge nazionale o regionale.
- Rapporto con gli strumenti urbanistici: l'invito stabilisce delle condizioni molto generali. In particolare è richiesta: 1) la coerenza con gli obiettivi e le condizioni di sviluppo sostenibile del territorio; 2) la compatibilità con i vincoli di tutela dei beni culturali, paesistici e ambientali; 3) la conformità alle norme regolanti i settori e le tipologie di intervento, derivanti da provvedimenti legislativi, amministrativi, regolamentari.

Criteri di valutazione

In generale (cfr. art. 2 allegato A dell'Invito), sono valutate positivamente le proposte finalizzate alla: 1) messa in sicurezza e sorveglianza del territorio agricolo; 2) dotazione di risorse energetiche autonome rinnovabili ed eco-compatibili; 3) qualità sociale.

Le proposte debbono riguardare obbligatoriamente (pena esclusione) tutti e tre gli assi strategici del PRIA, ottenendo un punteggio diverso da zero per ciascuno di essi. I criteri per l'attribuzione dei punteggi sono stabiliti per ciascun asse, in modo molto dettagliato, con parametri di riferimento prestabiliti a seconda del tipo di azione da valutare (cfr. art. 12, allegato B dell'Invito). In sintesi, per ciascun asse, contribuiscono a formare il punteggio positivo, le seguenti azioni:

- asse a: 1) incremento degli occupati, 2) investimenti nell'arco di 10 anni per incremento della produzione e ristrutturazione aziendale;
- asse b: 1) percentuale di SUL destinata ad alloggi a canone concordato (valutata positivamente solo se superiore al 60%, requisito minimo fissato dall'Invito), 2) durata del canone concordato (valutata positivamente solo se superiore a 10 anni,

requisito minimo fissato dall'Invito), 3) importo in euro/mq/mese proposto come canone (valutato positivamente solo se inferiore al valore massimo consentito dai patti territoriali vigenti), 4) tempi di realizzazione e disponibilità degli immobili in locazione a canone concordato;

- asse c: 1) qualità paesaggistica, degli interventi di risanamento, ecc., 2) interventi di rimboschimento.

Documentazione da produrre

La documentazione da produrre è molto complessa e l'Invito fornisce un elenco dettagliato delle informazioni da produrre. In particolare, oltre alla descrizione tecnica degli interventi, è richiesto un piano economico e finanziario contenente:

- dimensione dell'area che si propone di valorizzare;
- entità degli investimenti previsti;
- entità degli investimenti per le residenze;
- entità degli investimenti per le opere infrastrutturali o calcolo degli oneri di urbanizzazione;
- estensione delle superfici ed entità di spesa in percentuale per interventi di restauro del paesaggio agrario;
- numero di addetti già occupati ed aggiuntivi che si garantisce di impiegare a seguito della valorizzazione aziendale;
- volume complessivo e SUL specifica dei manufatti che saranno oggetto di trasformazione e percentuale di quelli messi a disposizione del mercato locativo a canone convenzionato (minimo 60%) e indicazioni sui tempi di realizzazione;
- ammontare del canone di locazione per un periodo non inferiore a 10 anni (espresso in euro/mq/mese), eventuali proposte di prolungamento dell'impegno a canone incrementato del 50% (sulle superfici calcolate ex Dm 5 agosto 1994);
- superficie in percentuale che sarà riconvertita per colture biologiche e con valorizzazione degli aspetti paesistici del fondo;
- eventuale estensione di aree di rimboschimento;
- ammontare di eventuali interventi di restauro conservativo di manufatti di pregio storico, architettonico e paesaggistico;
- tipologia utilizzata, entità in Kw/p della produzione autonoma di energia annua (solare termico, fotovoltaico, ecc.) nonché entità dell'investimento in tecnologie eco-compatibili e realizzazione degli impianti;
- percentuale di copertura del fabbisogno energetico in conformità con la normativa vigente ed eventuale ulteriore produzione di energia da fonti rinnovabili, remunerazione complessiva dell'investimento;
- superficie interessata da adeguati sistemi di sicurezza e controllo e descrizione di tali interventi;
- indicazioni sulla fruibilità delle attrezzature a scopo didattico;

- in caso di realizzazione di strutture agrituristiche, numero di stanze che si intende mettere a disposizione dell'amministrazione comunale da utilizzare in caso di calamità, a canone concordato, per un periodo massimo di 100 giorni all'anno;
- eventuale disponibilità a sperimentazioni di co-housing;
- eventuale disponibilità alla realizzazione di struttura idonea al mantenimento di animali domestici;
- eventuale disponibilità alla realizzazione e cessione all'amministrazione di "isole ecologiche";
- eventuale disponibilità alla realizzazione e cessione all'amministrazione di una struttura finita di circa 40mq oltre ad adeguata superficie pertinenziale idonea come ambulatorio, posto di primo soccorso, stazionamento di forze dell'ordine o di personale paramedico o altre attività simili;
- eventuale proposta di sperimentazione o comunque innovativa;
- elaborato di sintesi del punteggio conseguibile (a cura del proponente).

---

NOTE

Stato di avanzamento	Le stime comunali, espresse nella delibera di approvazione dell'invito, parlavano di circa 10.000 manufatti non più idonei all'attività produttive, ricadenti nell'agro romano e quindi potenzialmente interessati da proposte di adesione al PRIA.
Data di aggiornamento della scheda	31.12.2011

---

Scheda n. 3	Avviso pubblico per l'acquisto di alloggi o complessi edilizi da destinare ad edilizia residenziale pubblica.
-------------	---

#### ASPETTI GENERALI

Atti di riferimento	Avviso pubblicato in G.U. n. 288 del 23.9.2009
Ente banditore	Comune di Roma, Dipartimento del patrimonio e della casa, Direzione politiche abitative
Termine per la presentazione delle domande	19.6.2009 (ossia, entro 60 giorni dalla pubblicazione)
Modalità attuative	L'attuazione dell'avviso pubblico non comporta variante allo strumento urbanistico e non introduce, di regola, interventi trasformativi del territorio.
Principali contenuti	L'avviso pubblico riguarda la richiesta, da parte del comune, di alloggi da acquistare e da destinare ad edilizia residenziale pubblica. I principali requisiti richiesti sono lo stato di manutenzione buono (recente costruzione o ristrutturazione) e le dimensioni delle unità abitative, prevalentemente comprese nei limiti dei 75 mq.

#### SINTESI DEL DOCUMENTO

Requisiti generali degli immobili e delle proposte (cfr. art. 1 dell'Avviso)	<p>Gli immobili devono essere ubicati nel comune di Roma e avere una destinazione d'uso residenziale.</p> <p>L'offerta può riguardare singoli alloggi, interi immobili o porzioni di fabbricati (preferibilmente per quote non inferiori al 51%, autonomamente fruibili).</p> <p>Gli immobili debbono essere di recente ristrutturazione/costruzione (preferibilmente risalenti agli ultimi cinque anni) o in fase di ultimazione, comunque "agibili" entro il 31/12/2010.</p> <p>E' richiesto il possesso di un titolo abilitativo legittimo e la conformità al nuovo Prg.</p> <p>L'avviso impone il buono stato di manutenzione ("di recente costruzione o ristrutturazione, preferibilmente intervenuta negli ultimi 5 anni, o in fase di ultimazione") e la conformità alla normativa urbanistico-edilizia vigente, alle norme sanitarie; si richiede anche la messa a noma degli impianti.</p>
Caratteristiche degli alloggi e dei destinatari	Gli alloggi richiesti sono preferibilmente di taglio piccolo e medio, cioè di dimensioni non superiori ai 75 mq (in ragione della prevalenza, in graduatoria, di assegnatari con nuclei da 1 o 2 persone).

Norme di riferimento (cfr. art. 1 dell'Avviso)	Rispetto delle tipologie previste dagli art. 16, comma 3 <sup>7</sup> , e art. 43 della L. 457/1978 <sup>8</sup> Standard alloggiativi ERP, ex Reg. Reg. n. 2/2000 (cfr. approfondimento successivo)
Criteri di valutazione (cfr. art. 7 dell'Avviso)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rispondenza tecnica delle proposte ai requisiti richiesti e alle norme di riferimento;</li> <li>- Minor prezzo dell'offerta economica;</li> <li>- Termini di consegna degli immobili;</li> <li>- Dimensionamento dei singoli alloggi;</li> <li>- Offerta relativa ad interi immobili.</li> </ul>
Documentazione da produrre (cfr. art. 6 dell'Avviso)	<p>Documenti tecnici da presentare insieme alla domanda di adesione all'Avviso pubblico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rilievo planimetrico dell'immobile;</li> <li>- Ubicazione dell'immobile e dotazione infrastrutturale e servizi nel raggio di 1 km<sup>9</sup>;</li> <li>- Numero complessivo delle unità immobiliari e suddivisione in classi dimensionali;</li> <li>- Adeguamento tecnico degli immobili (Rispetto o possibile adeguamento alla normativa sull'eliminazione delle barriere architettoniche);</li> <li>- Dotazione di pertinenze delle singole unità e specifica degli eventuali accessori aggiuntivi riferiti all'intero fabbricato, porzione o singola unità;</li> <li>- Anno di costruzione o di recente ristrutturazione;</li> <li>- Termine di disponibilità degli alloggi (comunque agibili entro il 31.12.2010);</li> <li>- Offerta economica, espressa in prezzo al mq di "superficie convenzionale" (ex L. 392/1978, cfr. approfondimento successivo).</li> </ul>

---

NOTE

Stato di avanzamento	n.d.
Data di aggiornamento della scheda	31.12.2011

---

<sup>7</sup> "La superficie massima delle nuove abitazioni [...] misurata al netto dei muri perimetrali e di quelli interni, non può superare [...] metri quadrati 95, oltre a metri quadrati 18 per autorimessa o posto macchina" (cfr. art. 16, comma 3, L. 457/1978).

<sup>8</sup> L'articolo riguarda le caratteristiche tecniche degli edifici e delle abitazioni, in termini di altezze massime dei vani, requisiti dimensionali degli alloggi e dei servizi, ecc.

<sup>9</sup> Si tratta, presumibilmente, di una tavola di inquadramento urbano e territoriale. Di un certo interesse, la richiesta di evidenziare i principali collegamenti infrastrutturali esistenti ed il rilievo dei servizi (come ad esempio scuole, presidi sanitari, ecc.). Tale aspetto è funzionale alla ricerca di alloggi già inseriti in un contesto di integrazione ed accessibilità urbana e territoriale; tuttavia la consistenza e l'eventuale maggiore presenza di questi elementi non è tra i parametri di preferenza nei criteri di valutazione delle proposte, che rimangono sostanzialmente legati all'offerta economica (massimo ribasso) e ai tempi di consegna.

## APPROFONDIMENTI

---

Regolamento regionale  
2/2000  
Articolo 12 (Standard  
dell'alloggio di ERP)

1. Possono essere assegnati alloggi la cui superficie relativa alla sola unità immobiliare, determinata ai sensi della normativa vigente rapportata al nucleo familiare, sia:

- a) non superiore a quarantacinque metri quadrati per un nucleo familiare di un componente o due componenti;
- b) superiore a quarantacinque metri quadrati e fino a sessanta metri quadrati per un nucleo familiare di due o tre componenti;
- c) superiore a sessanta metri quadrati e fino a settantacinque metri quadrati per un nucleo familiare di quattro componenti;
- d) superiore a settantacinque metri quadrati per un nucleo familiare di oltre quattro componenti.

2. Gli alloggi siti al piano terra sono prioritariamente assegnati ai nuclei familiari al cui interno esistano persone ultra sessantacinquenni o non deambulanti.

3. In deroga al comma 1, sono ammesse assegnazioni di alloggi rientranti nella standard immediatamente superiore a quello idoneo al nucleo familiare ai sensi del citato comma 1, qualora le caratteristiche del nucleo familiare dell'assegnatario non consentano soluzioni valide né ai fini della razionalizzazione dell'uso del patrimonio pubblico né ai fini del soddisfacimento di domande con pari o più grave connotazione di bisogno.

Legge 392/1978  
Articolo 13 (Superficie  
convenzionale)

La superficie convenzionale è data dalla somma dei seguenti elementi:

- a) l'intera superficie dell'unità immobiliare;
- b) il 50 per cento della superficie delle autorimesse singole;
- c) il 20 per cento della superficie del posto macchina in autorimesse di uso comune;
- d) il 25 per cento della superficie di balconi, terrazze, cantine ed altri accessori simili;
- e) il 15 per cento della superficie scoperta di pertinenza dell'immobile in godimento esclusivo del conduttore;
- f) il 10 per cento della superficie condominiale a verde nella misura corrispondente alla quota millesimale dell'unità immobiliare.

È detratto il 30 per cento dalla superficie dei vani con altezza utile inferiore a metri 1.70.

Le superfici di cui alle lettere a), b) e d) si misurano al netto dei muri perimetrali e di quelli interni.

L'elemento di cui alla lettera e) entra nel computo della superficie convenzionale fino ad un massimo non eccedente la superficie di cui alla lettera a).

Alla superficie di cui alla lettera a) si applicano i seguenti coefficienti:

- a) 1,00 per l'unità immobiliare di superficie superiore a metri quadrati 70;
- b) 1,10 per l'unità immobiliare di superficie compresa fra metri quadrati 46 e metri quadrati 70;
- c) 1,20 per l'unità immobiliare inferiore a metri quadrati 46.

---

## ASPETTI GENERALI

Atti di riferimento	Del. C.C. n. 23 del 1.3.2010 (approvazione degli indirizzi del "piano casa" comunale) Del. G.C. n. 222 del 14.7.2010 (prima versione dell'invito) Del. G.C. n. 74 del 23.3.2011, Allegato "A1" (versione definitiva dell'invito)
Ente banditore	Comune di Roma
Termine per la presentazione delle domande	Termini sospesi (al 31.12.2011) in attesa del regolamento comunale per l'applicazione delle nuove disposizioni della legge Regione Lazio sul cd. "piano casa".
Modalità attuative	L'attuazione degli interventi prevede una variante generale al Prg (salvo per i casi che possono usufruire dell'applicazione della legge regionale del Lazio, cd. "piano casa") <sup>10</sup> . La modalità attuativa è sostanzialmente quella diretta (in variante o deroga al Prg).
Principali contenuti	Il Comune di Roma ha emanato un Invito pubblico per il cambio di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali verso funzioni abitative. Le finalità dichiarate nell'Invito sono: 1) incremento dell'offerta di alloggi in housing sociale (circa 1000 alloggi stimati) e di edilizia residenziale sovvenzionata (circa 250 alloggi stimati); 2) riqualificazione urbana. L'amministrazione comunale ha facoltà di accettare proposte eccedenti il limite indicativo del numero di alloggi "in ragione dello stato di attuazione e dell'aggiornamento programmatico del Piano casa comunale" (cfr. art. 1, comma 4 dell'Invito). Mediante l'adesione all'invito i privati possono presentare progetti di cambio di destinazione d'uso di fabbricati esistenti, anche in deroga al Prg. Gli immobili con destinazioni d'uso non residenziale possono essere trasformati in abitazioni singole o collettive, riservando una quota del 30% ad alloggi sociali. L'Invito consente comunque di presentare progetti in cui la quota di social housing è sostituita da una maggiorazione del contributo monetario dovuto. Sono previsti incentivi urbanistici per gli interventi più trasformativi (dal 20 al 45% della Sul esistente) e meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori (è consentita la diversa localizzazione delle quote di incentivo rispetto

<sup>10</sup> In tali casi infatti, con la versione novellata della Lr 21/2009, sarà sufficiente un semplice titolo edilizio in deroga alle previsioni di Prg. Il bando, anche per questo motivo, è stato sospeso in attesa della delibera comunale di attuazione del piano casa regionale (ex art. 2, Lr 21/2009 e ss. m. e i.).

all'area di origine). In generale, il progetto può essere articolato su più ambiti urbani e su più fabbricati.

---

#### SINTESI DEL DOCUMENTO

Esclusioni	Sono esclusi gli immobili ricadenti nei tessuti della cd. "città storica" del PRG e gli immobili occupati <sup>11</sup> .
Deroghe alla disciplina del cambio di destinazione d'uso del PRG	<p>E' consentito il cambio di destinazione d'uso di immobili esistenti alla data di pubblicazione dell'invito (o in fase di realizzazione avanzata, ossia con le strutture portanti ultimate), in deroga alle previsioni del Prg, con destinazione d'uso non residenziale, verso funzioni abitative (singole e collettive).</p> <p>I requisiti oggettivi richiesti per l'ammissione delle proposte riguardano due aspetti fondamentali: le caratteristiche dei fabbricati (definite nell'art. 2 dell'Invito); la localizzazione delle aree di intervento e le deroghe urbanistiche (definite nell'art. 3 dell'Invito). Per l'approfondimento di tali aspetti si rimanda alle tabelle di approfondimento 1 e 2, in Allegato.</p>
Deroghe alle norme di tutela del PRG (Carta per la qualità e Guida per la qualità degli interventi)	<p>Sono ammesse proposte di intervento in deroga alle norme di tutela del Prg (Carta per la qualità e alla Guida per la qualità degli interventi). Tali norme di tutela vincolano i caratteri tipologici e architettonici di alcuni edifici<sup>12</sup>. Le norme di tutela della Carta per la qualità e della Guida per la qualità degli interventi limitano fortemente le possibilità di trasformazione fisica e funzionale degli edifici, riducendo le possibilità di utilizzo del bene per scopi diversi da quelli originari.</p> <p>Mediante l'adesione all'Invito si può operare nei seguenti due modi (cfr. art. 3, comma 2 dell'Invito):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <u>proposte in deroga alla guida per la qualità degli interventi</u>: ossia, ferma restando l'inclusione dell'edificio nella carta per la qualità, è consentito ampliare la gamma di trasformazioni per l'adeguamento della struttura al cambio di destinazione d'uso. In tal caso, si potranno realizzare interventi fino alla ristrutturazione edilizia (RE), senza alterare in modo sostanziale la struttura esistente, con incrementi massimi dal 20 al 30 % della Sul di progetto (20% nel caso di sola RE; 30% nel caso di RE connessa a ristrutturazione urbanistica e progetto unitario, ossia ad un intervento più complesso che includa più isolati o immobili e il riordino del contesto urbano, cfr. approfondimento successivo, tabella 3);</li><li>- <u>proposte in deroga alla carta per la qualità</u>: ossia, si può proporre la</li></ul>

---

<sup>11</sup> Sono cioè escluse "le superfici a destinazione non residenziale attualmente occupate in virtù di contratti di godimento a qualsiasi titolo con termine di conclusione posteriore a due anni dalla data di scadenza dell'Invito pubblico (ossia con termine posteriore al 4 luglio 2013), salvo consenso espresso dei contraenti non proprietari" (cfr. art. 2, comma 6 dell'Invito).

<sup>12</sup> Tra gli immobili potenzialmente interessati dal cambio di destinazione d'uso tutelati dalla carta per la qualità si citano, ad esempio, gli edifici realizzati nel secondo dopoguerra, di grandi dimensioni, interamente destinati ad uffici, servizi, attrezzature collettive, sedi della pubblica amministrazione, che sono stati individuati dal Prg quali edifici a "tipologia edilizia speciale" (cfr. Elaborati G1 e G2 del Prg).



cancellazione dell'edificio dalla carta per la qualità, previa dimostrazione della non sussistenza dei requisiti richiesti per la sua inclusione. In tale circostanza si potranno realizzare interventi anche radicalmente trasformativi, fino alla demolizione e ricostruzione (DR), accedendo a tutte le possibilità operative e agli incentivi dell'Invito (fino al 45% di incremento della SUL di progetto, nel caso di DR connessa a RU, cfr. approfondimento successivo, tabella 3).

Le deroghe alla Carta per la qualità e alla Guida per la qualità degli interventi:

- non sono ammesse su immobili soggetti a vincolo dei beni culturali (Dlgs 42/2004, cd. Codice Urbani);
- sono consentite solo per alcune tipologie di edifici della Carta per la qualità (cfr. nel dettaglio art. 3, comma 2 dell'Invito);
- sono subordinate al parere della Soprintendenza Comunale (che si esprime in sede di selezione delle proposte, sulla base di una relazione storico-critica a cura del proponente, da allegare alla proposta di intervento).

Incentivi urbanistici

Gli incentivi urbanistici vanno dal 20 al 45 % della Sul esistente, a seconda del tipo di intervento (ristrutturazione edilizia, demolizione e ricostruzione, ristrutturazione urbanistica, cfr. approfondimento successivo, tabella 3).

Progetto unitario e trasferimento dei diritti edificatori

Le proposte possono riguardare porzioni di edifici, interi fabbricati o essere articolate su più fabbricati, nella disponibilità del proponente, avvalendosi della facoltà di allocare in vario modo le funzioni, le tipologie di residenza e di alloggi (alloggi in libero mercato e alloggi a canone sociale).

Questo ultimo aspetto rappresenta una potenziale criticità, perché le proposte possono essere articolate nel modo più vantaggioso per il proponente, anche avvalendosi del cd. "trasferimento dei diritti edificatori". Il trasferimento dei diritti edificatori può riguardare sia gli incentivi urbanistici (ossia la maggiorazione di Sul, qualora non vi sia spazio o non si intenda localizzarla nell'area di pertinenza dell'immobile che l'ha originata), sia la quota di social housing (30% della Sul di progetto a destinazione abitativa).

Osservazione critica: l'Invito consente il cambio di destinazione d'uso di immobili esistenti con un incremento della Sul (in misura variabile dal 20 al 45%, a seconda del tipo di intervento che si intende realizzare). Per contro, l'Invito richiede di destinare ad housing sociale una quota pari al 30% della Sul di progetto a destinazione abitativa. La restante parte può essere destinata ad edilizia residenziale libera. La proposta di intervento potrebbe essere articolata in modo tale da unire in un'unica proposta i progetti di trasformazione di più immobili, collocando la quota di edilizia libera nelle zone e negli immobili di maggior interesse dal punto di vista della potenziale valorizzazione, destinando il social housing ad altre aree o immobili, di minor interesse al fine della valorizzazione degli investimenti.

Ulteriori opportunità di

Le residenze per studenti e le residenze socio-sanitarie per anziani

trasformazione offerte dall'invito	<p>(residenze collettive, alienabili in blocco) in condizioni di dismissione possono essere tramutate in abitazioni singole (alienabili singolarmente).</p> <p>L'Invito consente di presentare proposte anche in assenza della quota di social housing, in cambio di un contributo monetario aggiuntivo da sommare agli altri oneri dovuti<sup>13</sup>.</p>
Principali oneri a carico del proponente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pagamento del contributo straordinario (applicato alla sola parte di edilizia residenziale libera). Tale contributo è calcolato sulla base delle quotazioni immobiliari dell'Agenzia del Territorio<sup>14</sup>.</li> <li>- Maggiorazione di tale contributo nel caso di non realizzazione del social housing (cfr. punto successivo).</li> <li>- Pagamento del contributo di costruzione per la parte relativa al costo di costruzione e agli oneri di urbanizzazione (a meno delle opere realizzate a scomputo).</li> <li>- Reperimento degli standard urbanistici e monetizzazione di quelli non reperiti (calcolati ex art. 7, commi 1, 10 e 11 delle Nta del Prg di Roma).</li> <li>- Adeguamento delle strutture per l'applicazione della normativa nazionale e locale (norme regionali e regolamenti comunali) sul risparmio dei consumi idrici ed energetici, per il ricorso alle fonti rinnovabili (cfr. art. 4, comma 5 dell'Invito) e l'applicazione delle normative antisismiche<sup>15</sup>.</li> </ul>
Parametri applicabili	<p>I parametri da rispettare per limiti di densità edilizia, altezza e distanza non sono quelli indicati nelle Nta del Prg e nel Regolamento ma quelli (inferiori) del Dm 1444/1968<sup>16</sup>.</p>
Realizzazione di housing sociale	<p>Una quota pari al 30% della Sul di progetto (compresi gli incentivi urbanistici) deve essere destinata agli alloggi sociali, da dare in locazione per 25 anni, a cura e spese del proponente<sup>17</sup>.</p> <p>I principali obblighi connessi alla presenza dell'housing sociale sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- obbligo di provvedere alla gestione e alla manutenzione degli alloggi sociali (tuttavia, la potenziale "rigidità" di tale previsione è stemperata dal fatto che le modalità per la gestione e la manutenzione degli immobili vengono stabilite caso per caso all'interno di apposite convenzioni stipulate dal proponente con l'amministrazione comunale a seguito dell'aggiudicazione);</li> <li>- canone mensile prefissato, pari a 6 euro/mq di "superficie complessiva"<sup>18</sup>;</li> </ul>

<sup>13</sup> La verifica comparativa tra i costi di adeguamento degli immobili o delle porzioni di immobili da destinare ad housing sociale (nonché della possibilità tecnica di procedere efficacemente a tali adeguamenti) e i costi del contributo aggiuntivo, dovuto in caso di mancata realizzazione dell'housing sociale, mostrano come quest'ultima possibilità sia di fatto incentivante.

<sup>14</sup> Ultimi valori disponibili entro i 15 giorni antecedenti la pubblicazione dell'invito. In ogni caso, i parametri non possono essere inferiori a quanto riportato nelle tabelle allegate all'invito, con dei parametri prestabiliti, cui si rimanda.

<sup>15</sup> Fatta eccezione per l'adeguamento antisismico, per accedere agli incentivi urbanistici gli adeguamenti debbono essere estesi all'intero fabbricato. Questo aspetto deve essere considerato come un extra-onere, indispensabile per ottenere gli incentivi di Sul.

<sup>16</sup> Si rimanda all'equiparazione operata dall'art. 107 NTA tra tessuti del Prg e zone omogenee del Dm.

<sup>17</sup> Gli interventi di piccole dimensioni, inferiori a 1.000 mq, non sono tenuti alla riserva dal 30% di housing sociale.

- dimensioni e caratteristiche degli alloggi conformi ai requisiti richiesti per l'edilizia residenziale pubblica<sup>19</sup>;
- selezione ed individuazione degli assegnatari degli alloggi a cura del proponente-gestore, secondo modalità concordate con il Comune mediante apposita convenzione e previo bando pubblico;
- obbligo di manutenzione degli alloggi durante tutto il periodo di locazione e di adeguamento ai parametri normativi richiesti per l'edilizia residenziale pubblica, per il risparmio energetico, ecc.;
- obbligo di alienare gli alloggi con tempi, modalità e prezzi prefissati, ecc.

Tuttavia sono consentite delle deroghe a tali disposizioni: 1) gli alloggi sociali possono essere sostituiti, in sede di proposta di adesione all'Invito, con l'impegno al pagamento di un contributo aggiuntivo, oltre agli oneri comunque dovuti; 2) alienazione anticipata in blocco, senza frazionamenti, prevista dall'art. 6, comma 5 dell'Invito anche a società immobiliari e fondi<sup>20</sup>.

Ulteriori condizioni

Le unità immobiliari interessate dai cambi di destinazione d'uso debbono essere legittimamente realizzate al momento della partecipazione; in caso di condono edilizio, è richiesto il rilascio del certificato di sanatoria<sup>21</sup>.

In ogni caso, non possono essere interessati i fabbricati per i quali siano in corso di istruttoria proposte di intervento da inserire in piani urbanistici esecutivi o nei programmi integrati o in appositi accordi di programma (cfr. art. 2, comma 3 dell'Invito).

---

NOTE

Stato di avanzamento	Termini sospesi in attesa della delibera comunale di attuazione del piano casa regionale (ex art. 2, Lr 21/2009 e ss. m. e i.).
Data di aggiornamento della scheda	31.12.2011

---

<sup>18</sup> Calcolata ex D.M. 4.8.1994 e Del. C.C. 173/2005, con alcune variazioni, cfr. art. 4 comma 3 dell'Invito.

<sup>19</sup> Come definite ex art. 16 comma 3 e art. 43, L 457/1978.

<sup>20</sup> Si fa esplicito riferimento alla possibilità di alienare le intere strutture, ex art. 10, comma 1, Lr. 11/2007.

<sup>21</sup> Nell'ipotesi di sanatoria in corso, la partecipazione all'invito è subordinata all'esito positivo del procedimento.

## APPROFONDIMENTI

---

**Tabella 1**  
**Requisiti richiesti per**  
**l'ammissione all'Invito**

**CARATTERISTICHE DEI FABBRICATI**  
(art. 2 dell'Invito)

---

Destinazioni d'uso degli immobili	<p>Requisiti richiesti per l'ammissione all'Invito: condizioni per il cambio di destinazione d'uso verso "abitazioni singole" e "abitazioni collettive"</p> <p>Condizione generale di esclusione: "sono escluse dal cambio di destinazione d'uso le superfici a destinazione non residenziale attualmente occupate in virtù di contratti di godimento a qualsiasi titolo con termine di conclusione posteriore a due anni dalla data di scadenza dell'Invito pubblico, salvo consenso espresso dei contraenti non proprietari" (cfr. art. 2, comma 6 dell'Invito).</p>
Abitazioni collettive	<p>Cambio di destinazione d'uso da "abitazioni collettive" verso "abitazioni singole", consentito alle seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- per "convitti, conventi, collegi", il cambio di destinazione verso abitazioni singole è consentito (nel rispetto degli altri requisiti richiesti dall'Invito, in particolare cfr. successiva Tabella 2);</li><li>- per studentati e residenze socio-sanitarie per anziani, il cambio di destinazione verso abitazioni singole è consentito solo se l'immobile è in "stato di dismissione", avvenuta o in corso, (per dismissione si intende la "dismissione urbanistica", ossia la cessazione delle attività ospitate nel fabbricato e il suo conseguente mancato utilizzo, per chiusura o per spostamento in altra sede delle attività); il cambio di destinazione è consentito se l'immobile non può più assolvere a funzioni di interesse pubblico e generale, a giudizio insindacabile dell'amministrazione capitolina (cfr. art. 2, comma 4 dell'Invito).</li></ul>
Commerciali	<p>Cambio di destinazione d'uso verso abitazioni singole e collettive consentito (nel rispetto degli altri requisiti richiesti dall'Invito, in particolare cfr. successiva Tabella 2).</p> <p>Esclusioni Non sono ammessi i cambi di destinazione d'uso per i locali destinati a commercio e pubblici esercizi "posti al piano terra di edifici prevalentemente residenziali e direttamente</p>

---

	<p>prospicienti spazi pubblici o d'uso pubblico, salvo che la proposta non preveda la demolizione e ricostruzione dell'edificio e il suo arretramento e separazione rispetto a tali spazi pubblici o d'uso pubblico" (cfr. art. 2, comma 5 dell'Invito).</p> <p>All'interno delle proposte di intervento, sono sempre consentiti i cambi di destinazione d'uso verso "piccole strutture di vendita" (ossia con "superficie di vendita", per ciascun esercizio commerciale, inferiore a 250 mq) entro il limite del 10% della SUL di progetto a destinazione abitativa (cfr. art. 2, comma 7 dell'Invito).</p>
<b>Servizi</b>	<p>Cambio di destinazione d'uso verso abitazioni singole e collettive sempre consentito per le seguenti funzioni specifiche (nel rispetto degli altri requisiti richiesti dall'Invito, in particolare cfr. successiva Tabella 2):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- direzionale privato (uffici e studi professionali, servizi alle imprese)</li> <li>- sportelli tributari, bancari e finanziari</li> </ul> <p>Cambio di destinazione d'uso verso abitazioni singole e collettive soggetto a condizioni e limitazioni, per le seguenti funzioni specifiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "servizi alle persone" (servizi sociali, assistenziali, sanitari, istruzione, culturali);</li> <li>- sedi della pubblica amministrazione e delle pubbliche istituzioni nazionali, estere e soprannazionali;</li> <li>- sedi e attrezzature universitarie;</li> <li>- attrezzature culturali e religiose;</li> <li>- attrezzature collettive;</li> <li>- sedi direzionali delle aziende erogatrici dei pubblici servizi e gli impianti o le infrastrutture tecnologiche funzionali all'erogazione di pubblici servizi.</li> </ul> <p>Esclusioni</p> <p>Sono comunque esclusi (anche nel caso di cessazione delle attività) i cambi di destinazione d'uso per le seguenti funzioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cinema, teatri, musei, gallerie d'arte, sale concerti, librerie;</li> <li>- servizi pubblici (art. 84 e 85 Nta del Prg).</li> </ul>
Turistico-ricettive Produttive Agricole	<p>Cambio di destinazione d'uso verso abitazioni singole e collettive consentito (nel rispetto degli altri requisiti richiesti dall'Invito, in particolare cfr. successiva Tabella 2).</p>

**Tabella 2**  
**Requisiti richiesti per**  
**l'ammissione all'Invito**

CARATTERISTICHE DELLE AREE DI LOCALIZZAZIONE DEI  
FABBRICATI  
(art. 3 dell'Invito)

---

**Ambiti di PRG**

- Sono ammessi all'Invito gli immobili localizzati nei seguenti ambiti di Prg:
  - Città consolidata, Tessuti T1 e T3 (artt. 46 e 48 delle Nta)
  - Città da ristrutturare, Tessuti prevalentemente residenziali o prevalentemente per attività (art. 52 Nta)
  - Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare
  - Città della trasformazione, Ambiti a pianificazione particolareggiata definita (APPD), (art. 62 Nta)
  - Città della trasformazione, (esclusi gli Ambiti a pianificazione particolareggiata definita)
  - Aree destinate dal PRG a "Servizi privati", (art. 86 Nta)
  - Aree destinate dal PRG a "Infrastrutture tecnologiche, (art. 102 Nta)
-

**Tabella 3**  
**Requisiti richiesti per**  
**l'ammissione all'Invito**

**INCENTIVI URBANISTICI**  
(art. 6 dell'Invito)

<b>Tipo di intervento</b>	<b>Incentivo urbanistico</b>	<b>Ulteriore incentivo per interventi connessi a Ristrutturazione urbanistica (RU) e soggetti a progetto unitario</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ristrutturazione edilizia</b> (RE1 e RE2, come definite nel PRG)</li> <p style="margin-left: 20px;">oppure</p> <li>• <b>Interventi di "recupero primario"</b>, ossia riqualificazione delle parti comuni, ammodernamento degli impianti comuni, consolidamento statico [così definito nell'Invito, cfr. art. 6, comma 2, lett. a)]</li> </ul>	<b>+ 20 % della SUL esistente</b>	<b>+ 10 %</b>  <b>(per un totale di + 30%)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Demolizione e ricostruzione</b> (ossia categorie RE3 e DR, come definite ex art. 9, comma 7 delle NTA)</li> </ul>	<b>+ 35 % della SUL esistente</b>	<b>+ 10 %</b>  <b>(per un totale di + 45%)</b>

**Tabella 4**  
**Requisiti richiesti per**  
**l'ammissione all'Invito**

**CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE**  
**(art. 9 dell'Invito)**

Criteria	Description	Maximum score attributable
a) urban planning evaluation	State of fact (level of physical and functional degradation); urban planning framework (insertion into the system of land use, transport, environmental and landscape); balanced distribution of proposals and functional mix.	25 Points
b) evaluation of the quality of the project	Quality of the project proposal.	20 Points
c) extraordinary contribution offered in excess of the minimum value:	Extraordinary contribution offered in excess of the minimum (art. 7 of the Invitation). The score is calculated according to the following formula: $P = [(O - B) * 100 / B]$ where: P = score achieved O = offer of extraordinary contribution B = minimum extraordinary contribution (ex art. 7 Invitation)	35 Points
d) procedural process:	State of advancement of the procedural process to be evaluated on the basis of complexity and the time of administrative procedures in progress and occurring for the purposes of approval of variants or modifications to general urban planning instruments or to the issuance of new titles of habitation.	15 Points
e) time program:	will be awarded one point, up to a maximum of 5, for every 60 days of anticipation with respect to the maximum terms established for the delivery (that is, ex art. 4 comma 6 of the Invitation): - 60 days from the signing of the convention, for the request for the building permit; - 27 months from the issuance of the building permit - corresponding to two years and three months - for the acquisition of the certificate of suitability.	5 Points

**Note**

Proposals that do not contain the quota of social housing are subject to a selection procedure on the part of the authority, described in paragraph 5 of article 9 of the Invitation (to which reference is made, for a detailed description). In the final synthesis, the proposer must motivate and declare his own interest in corresponding to a higher contribution of extraordinary social housing and indicate an offer of extraordinary contribution, attached to the application for adherence to the Invitation and to the requested elaborations.



**Scheda n. 5****Bando ricognitivo per l'individuazione di aree ed edifici degradati o dismessi (relitti urbani) disponibili per interventi di recupero finalizzati all'incremento delle dotazioni di servizi e della qualità urbana in periferia.****ASPETTI GENERALI**

Atti di riferimento	Del G.C. n. 212 del 7.7.2010
Ente banditore	Comune di Roma, Dipartimento Politiche per la riqualificazione delle periferie
Termine per la presentazione delle domande	Termini sospesi (al 31.12.2011) in attesa del regolamento comunale per l'applicazione delle nuove disposizioni della legge Regione Lazio sul cd. "piano casa".
Modalità attuative	L'attuazione degli interventi può prevedere varianti al Prg (salvo per i casi che possono usufruire dell'applicazione della legge regionale del Lazio, cd. "piano casa") <sup>22</sup> .
Principali contenuti	<p>Si tratta di un invito con il quale l'Amministrazione comunale sollecita i progetti privati con la duplice finalità del recupero (di complessi dismessi o di ambiti degradati) e dell'incremento della dotazione di servizi (tra cui il social housing). Nel bando per il recupero dei cd. "relitti urbani" sono ammesse deroghe al PRG e possibilità di intervento molto ampie e flessibili (ferma restando la sostanziale discrezionalità con cui l'Amministrazione Comunale si riserva di decidere in merito alle proposte). Si segnalano in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la facilità nel cambio di destinazione d'uso;</li><li>- gli ingenti incrementi di cubatura (fino al 40% e al 50%);</li><li>- la possibilità di esenzione dal pagamento degli oneri e dei contributi fissati dal PRG (in particolare il cd. "contributo straordinario", commisurato all'incremento di valore degli immobili dopo la trasformazione<sup>23</sup>);</li><li>- il trasferimento di diritti edificatori;</li><li>- le agevolazioni nel calcolo delle urbanizzazioni dovute (in particolare, la possibilità di ridurre lo standard per il verde pubblico).</li></ul> <p>Va ribadito che si tratta di iniziative sottoposte alla discrezionalità dell'Amministrazione Comunale, che non rappresentano di per se</p>

<sup>22</sup> In tali casi infatti, con la versione novellata della Lr 21/2009, sarà sufficiente un semplice titolo edilizio in deroga alle previsioni di Prg. Il bando, anche per questo motivo, è stato sospeso in attesa della delibera comunale di attuazione del piano casa regionale (ex art. 2, Lr 21/2009 e ss. m. e i.).

<sup>23</sup> La leva della rimozione del contributo straordinario è stata in parte vanificata negli effetti. Nei tessuti T3 della città consolidata, dove l'applicazione del contributo straordinario poteva avere la maggiore efficacia, l'istituto è stato annullato da una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV n. 4546/2010).

stesse varianti automatiche al Prg (neanche nel caso in cui i progetti venissero selezionati e scelti come esito del bando) e che, in linea generale, sono subordinate all'approvazione di un piano urbanistico attuativo.

Tuttavia, il tenore del bando è tale da lasciare ampi margini per la formulazione delle proposte da parte dei privati e offre delle occasioni di valorizzazione immobiliare consistenti. Il punto di maggiore interesse per le valorizzazioni immobiliari è rappresentato dal meccanismo del trasferimento dei diritti edificatori. Infatti il bando consente di formulare proposte articolate, riguardanti complessi immobiliari composti da più aree e immobili, non necessariamente contigui.

Per fare un esempio:

- il recupero dei cd. "relitti urbani" (la cui definizione è sufficientemente vaga da consentire l'inclusione di varie tipologie di immobili) consente di intervenire in modo incisivo, anche attraverso la demolizione e la ricostruzione.
- le volumetrie originarie vengono mantenute e possono essere incrementate (fino ad un massimo del 40-50%);
- la localizzazione delle volumetrie recuperate non deve essere necessariamente ricollocata nell'area di origine, ma può essere trasferita in altre aree (l'unica condizione posta per le aree di "arrivo" dei diritti edificatori è che siano nella disponibilità del proponente – già di proprietà o in fase di acquisizione -, che non vi siano vincoli ambientali o paesaggistici, che non siano interne al centro storico di Roma, come perimetrato ex Dm 1444/1968<sup>24</sup>).

Si delinea quindi la possibilità per i privati di proporre all'Amministrazione Comunale progetti di recupero e di trasformazione urbana che implicitamente consentono operazioni di valorizzazione immobiliare. Infatti, i diritti edificatori dei "relitti urbani", maturati in una certa area A (con valore fondiario basso), possono essere trasferiti (in tutto o in parte) in una seconda area B, con valore fondiario più alto, catturando – con questo solo passaggio – il plusvalore dovuto al diverso valore fondiario tra le due aree.

Un'opportunità di questo tipo può essere colta e ottimizzata da "operatori privati" in grado di gestire autonomamente un patrimonio variamente distribuito sul territorio comunale, come ad esempio i fondi immobiliari.

---

#### SINTESI DEL DOCUMENTO

Finalità dichiarate dal bando (cfr. art. 1):

- Finalità principali (riqualificazione delle periferie):
- eliminazione dei cd. relitti urbani e dei fenomeni di degrado che essi inducono (usi impropri, inquinamento ambientale, ecc.);
  - realizzazione di servizi di interesse urbano e metropolitano e di infrastrutture nonché di spazi qualificati in ambiti urbani

---

<sup>24</sup> Tale perimetrazione, per l'equiparazione tra zone omogenee e tessuti di Prg, ex art. 107 delle Nta del Prg, equivale all'intera città storica (molto ampia, comprendendo i nuclei centrali di alcune periferie consolidate e la zona dell'Eur).

degradati.

Ulteriore finalità:

- individuazione di ambiti per “programmi integrati per il riordino urbano e delle periferie e per il ripristino ambientale” (si tratta di strumenti attuativi previsti dalla L.R. 21/2009, preposti alla riqualificazione di ambiti urbani degradati, anche in presenza di elevate valenze naturalistiche e ambientali).

Criteria di valutazione delle proposte (cfr. art. 6 del bando)

- Il bando stabilisce dei criteri molto generici, senza chiarire le modalità di formazione dei punteggi e le priorità:
- livello di qualità architettonica ed ambientale degli interventi proposti;
  - dimensione e qualità dei servizi di livello urbano e/o metropolitano eventualmente inclusi nella proposta progettuale;
  - accessibilità rispetto al sistema della mobilità;
  - integrazione con il sistema insediativo esistente o previsto dal PRG (rapporti di continuità, prossimità, connessione, effetti di riqualificazione);
  - potenzialità insediative delle aree proposte, tenendo conto della loro dimensione ed organicità;
  - soluzioni progettuali “ispirate” (testuale) alla sostenibilità energetico ambientale e alla bioedilizia.

Chi può aderire

I proprietari delle aree o altri soggetti aventi la disponibilità degli immobili (atto compromissorio o altro titolo registrato, stipulato con gli aventi diritto).

Osservazione: questo punto può risultare interessante se letto in rapporto alla possibilità di collocare le volumetrie “recuperate” attraverso gli interventi di demolizione dei “relitti urbani” in aree diverse da quelle originarie, ma sempre nella proprietà del proponente. In particolare, a parità di volumetria realizzabile, lo spostamento dei diritti edificatori in un’altra area potrebbe tradursi in una possibilità di valorizzazione pari alla differenza tra i valori immobiliari tra l’area di partenza (in cui sono maturati i diritti edificatori) e quella di arrivo (in cui vengono collocate le nuove volumetrie).

---

#### NOTE

Stato di avanzamento

Termini sospesi.

Data di aggiornamento della scheda

31.12.2011

Osservazioni critiche

Il bando che lascia molti margini di interpretazione e di contrattazione su aspetti “strategici” per la valorizzazione economica degli interventi, in particolare sulle modalità di trasferimento dei diritti edificatori e sulla possibilità di ottenere l’esenzione dal contributo straordinario.

L'incremento consentito, rispetto all'esistente, viene calcolato in base alla volumetria o alla superficie esistente, lasciando sostanzialmente al proponente la facoltà di utilizzare l'una o l'altra delle grandezze. Si deve sottolineare, a questo proposito, che l'utilizzo dell'una o dell'altra grandezza può variare notevolmente il risultato finale. A seconda della tipologia edilizia di partenza, ad esempio, potrebbe risultare opportunisticamente più conveniente utilizzare il volume oppure la superficie. Nel caso di edifici di tipo industriale, è generalmente più conveniente l'utilizzo dei mc (volume).

Nel bando si parla di "dismissione non occasionale", ossia deve trattarsi di una condizione consolidata e comunque non collegabile direttamente alla volontà di utilizzare in modo opportunistico le potenzialità del bando. Comunque la vaghezza della locuzione lascia, nel bene e nel male, ampi margini di discrezionalità.

Gli interventi sono comunque soggetti alla discrezionalità dell'Amministrazione Comunale e non si configurano, in nessun caso, come atti dovuti (neanche nel caso di selezione e aggiudicazione del bando).

---

APPROFONDIMENTI

**Tabella 1** CONDIZIONI PER L'AMMISSIONE AL BANDO:  
CARATTERISTICHE DELLE AREE E DEGLI IMMOBILI

Caratteristiche generali delle aree:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non essere incluse nella zona "A" del D.M. 1444/1968 (ossia devono esterne al perimetro individuato come "centro storico");</li> <li>- non avere destinazione agricola, salvo nel caso in cui si tratti di aree residue da attività estrattive;</li> <li>- compatibilità con i vincoli e le prescrizioni di tutela del paesaggio, dell'assetto idrogeologico, dei beni culturali, delle infrastrutture, stabiliti da provvedimenti o piani sovraordinati al PRG comunale (si tratta sostanzialmente dei piani paesaggistici, ossia i vari Piani territoriali provinciali, cd. PTP, vigenti, ed il Piano territoriale paesistico regionale, cd. PTPR, adottato);</li> <li>- compatibilità con piani attuativi, programmi o progetti, di iniziativa sia pubblica sia privata, in corso di attuazione, approvati o in corso di approvazione;</li> <li>- gli edifici presenti nell'area debbono essere regolarmente assentiti o condonati.</li> </ul>
Proprietà delle aree:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sia pubblica sia privata</li> </ul>
Destinazioni d'uso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il bando parla esplicitamente di "aree urbanizzate" aventi le seguenti caratteristiche (cfr. art. 2):</li> <li>- "aree occupate da manufatti, anche singoli, a carattere residenziale, produttivo/artigianale, terziario o commerciale da tempo in disuso o in stato di dismissione (non occasionale)";</li> <li>- "complessi residenziali anche pubblici in particolari condizioni di degrado edilizio o ambientale";</li> <li>- "aree dismesse da attività industriali, artigianali, logistiche ed estrattive".</li> </ul>
Requisiti dimensionali:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- per aree inedificate o parzialmente edificate: superficie minima di 2 ettari (20.000 mq)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- per aree edificate: cubatura minima da sviluppare a trasformazione avvenuta di 10.000 mc</li> </ul>

**Tabella 2**

ULTERIORI CONDIZIONI PER L'AMMISSIONE AL BANDO:  
CARATTERISTICHE DELLE PROPOSTE DI INTERVENTO E MODALITA'  
ATTUATIVE

<p>Categorie di intervento <u>consentite</u> (e <i>sollecitate</i>) dal bando:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ristrutturazione edilizia (RE);</li> <li>- nuova costruzione (demolizione e ricostruzione, ampliamento, nuova edificazione);</li> <li>- ristrutturazione urbanistica (RU);</li> <li>- nuovo impianto urbanistico (NUI).</li> </ul>
<p>Interventi di trasformazione consentiti:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rilocalizzazione di volumetrie eventualmente demolite (sempre all'interno dell'area presa in esame o in altre aree, coerenti con le condizioni di ammissibilità fissate dal bando e nella disponibilità del proponente);</li> <li>- cambio di destinazione d'uso (nel rispetto della quota di destinazioni residenziali preesistenti).</li> </ul> <p>Osservazione: la prima delle due condizioni richiamate consiste in un vero e proprio trasferimento di diritti edificatori. In linea teorica sarebbe quindi ipotizzabile il trasferimento, in tutto o in parte, dei diritti edificatori maturati in una certa area, in un'area diversa (purché nella disponibilità del proponente e comunque rispondente alle caratteristiche di ammissibilità fissate dal bando). Tale ipotesi contempla anche l'incremento volumetrico (fino al 40% nel caso di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione e fino al 50% nel caso di demolizione di edifici ricadenti su aree interessate da vincoli e traslati in altre aree).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tali trasformazioni, se interessano singoli edifici, possono essere autorizzate con intervento diretto (ossia senza la necessità di un piano urbanistico attuativo). Rimane comunque la necessità di passare attraverso l'approvazione del Consiglio Comunale, nel caso in cui tali interventi configurino una variante al Prg o vengano sottoposti a Convenzione.</li> </ul>
<p>Gli interventi su singoli manufatti edilizi <u>devono</u> prevedere:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- demolizione e ricostruzione degli edifici presenti con incrementi entro il limite del 35% della volumetria o della SUL esistente;</li> <li>- altezze non superiori all'altezza massima degli edifici contermini (tale aspetto potrebbe essere problematico e va valutato caso per caso);</li> <li>- rispetto delle distanze previste dalla normativa vigente.</li> </ul>
<p>Gli interventi su ambiti urbani totalmente o parzialmente edificati, o su singoli edifici a destinazione non residenziale, <u>possono</u> prevedere:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- incremento fino al 40% della Sul o della volumetria (per interventi di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione di edifici residenziali);</li> <li>- incremento fino al 40% della Sul (per interventi su edifici, anche singoli, a destinazione non residenziale);</li> <li>- nel caso di singoli edifici, l'ambito di trasformazione sarà individuato in corrispondenza dei relativi lotti di pertinenza,</li> </ul>

	limitatamente alle aree necessarie alla localizzazione degli interventi di sostituzione edilizia e dei relativi standard urbanistici.
Le trasformazioni di aree anche parzialmente edificate, con vincoli paesistici o elevate valenze naturalistiche, ovvero in condizioni di grave degrado ambientale (discariche, cave abbandonate, ecc.), <u>possono</u> prevedere:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- demolizione di porzioni di tessuti edilizi o di singoli manufatti con conseguente traslazione, previa localizzazione, delle volumetrie degli edifici demoliti in altre aree;</li> <li>- incremento fino al 50% della cubatura degli edifici demoliti;</li> <li>- la possibilità di realizzare comunque un indice territoriale di 0,16 mq/mq (che esprime la Sul massima realizzabile per ogni mq di Superficie Territoriale, come definito ex art. 5 delle Nta del Prg)</li> </ul>
Modalità attuative (cfr. art. 5, punto 5.2 del bando):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervento diretto (DIA/SCIA – PdC), applicabile soltanto per i singoli manufatti edilizi;</li> <li>- Individuazione, con Delibera di Consiglio Comunale, di uno strumento urbanistico attuativo, in alternativa tra: i) “Programma integrato per il riordino urbano e delle periferie” di iniziativa privata, ex art. 8 della L.R. 21/2009; ii) “Programma integrato per il ripristino ambientale” di iniziativa privata, ex art. 7 della Lr 21/2009; iii) strumenti urbanistici attuativi come definiti nell’art. 13 delle Nta del Prg di Roma (Programma integrato/progetto urbano).</li> </ul>

Note

Il bando parla di “interventi di rinnovo urbano”, da attuare su progetto e a cura del proponente, con particolare riferimento ad alcune categorie di intervento (definite come da Prg, ex art. 9 delle Nta).

Le possibilità di intervento sono differenti a seconda che le opere riguardino un singolo manufatto edilizio oppure una porzione urbana più complessa.

**Tabella 3**

**ONERI E INCENTIVI**

<p>1. Realizzazione e cessione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria</p>	<p>Il comune chiede proposte di realizzazione e cessione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nel rispetto delle seguenti superfici minime:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per i servizi scolastici, per le attività collettive e per parcheggi: si fa riferimento all'art. 8 delle Nta del Prg;</li> <li>- per il verde pubblico, si fa riferimento al Dm 1444/1968; il verde pubblico non reperibile può essere monetizzato (ex art. 7, comma 10 e ss, e art. 8, comma 5 del Prg di Roma).</li> </ul> <p>Osservazione: è consentita una sensibile riduzione delle aree a verde, rispetto alle previsioni ordinarie del Prg, per i seguenti motivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vengono richiamati gli standard del Dm 1444/1968, al posto degli standard (più onerosi) fissati dal Prg;</li> <li>- viene offerta la possibilità di computare come verde pubblico anche gli altri spazi pubblici scoperti (piazze, slarghi, aree pedonali in genere, escluse le sedi stradali).</li> </ul>
<p>2. Realizzazione di servizi di livello metropolitano</p>	<p>Nel caso in cui la dimensione degli interventi lo consenta (criterio non meglio specificato nel bando) il proponente deve offrire la realizzazione di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- servizi di livello metropolitano, quali sedi per l'istruzione superiore, università e ricerca, teatri, auditorium, complessi museali, sedi di servizi amministrativi primari, tribunali o spazi pubblici qualificati);</li> <li>- in alternativa, o ad integrazione dei precedenti, la realizzazione di una quota di alloggi per Housing Sociale privato, nella misura minima del 20% dell'area fondiaria edificabile (da destinare a locazione o riscatto a prezzi convenzionati).</li> </ul> <p>Osservazione: la possibilità di realizzare interventi di Social Housing è, in questo, bando, più vantaggiosa per il privato rispetto ad altri casi analoghi (cfr. inviti del Comune di Roma per il cambio di destinazione d'uso di fabbricati ed aree non residenziali, cfr. scheda n. 4). Infatti qui non viene posta nessuna limitazione sul numero di anni da destinare all'affitto, prima di alienare gli alloggi; né vengono posti obblighi specifici di gestione e di assegnazione degli alloggi da parte del proponente. In questo caso, il bando sembra ammettere interventi del tutto assimilabili ai tradizionali piani per edilizia convenzionata.</p> <p>Inoltre, viene offerta la possibilità di considerare tali interventi come oneri alternativi alla realizzazione di altri servizi (vedi punto precedente) senza dubbio molto più onerosi.</p>
<p>3. Mix funzionale</p>	<p>Il bando richiama in modo generico e vago la necessità di realizzare un mix funzionale "adeguato alla complessità dell'intervento".</p>
<p>4. Possibilità di esenzione dal</p>	<p>Gli interventi possono essere esentati dal corrispondere il cd. "contributo straordinario", in ragione delle opere di</p>



<p>“contributo Straordinario”</p>	<p>urbanizzazione aggiuntive offerte al Comune (cfr. punti precedenti). Il contributo straordinario è un onere aggiuntivo, introdotto dal Prg di Roma, legato ad interventi di valorizzazione immobiliare e commisurato all’incremento di valore dei beni.</p> <p>Osservazione: l’esonero di tali contributi, specie se legata a convenzioni in cui tale onere è sostituito dalla realizzazione di Housing Sociale privato (cfr. punto 2 della presente tabella) rappresenta un’opportunità di notevole interesse per i soggetti privati<sup>25</sup>.</p>
<p>5. Ampie possibilità di cambio di destinazione d’uso</p>	<p>Salvo il mantenimento delle quote di residenza eventualmente esistenti.</p>
<p>6. Semplificazioni procedurali nel caso in cui le proposte non comportino variante urbanisitica</p>	<p>Osservazione: la conformità con il Prg non rappresenta, di fatto, un punto di forza sotto il profilo procedurale, nonostante il bando preveda generiche “semplificazioni” in caso di proposte conformi con il Prg. Infatti, anche se la conformità con il Prg esclude la necessità di attivare una procedura di variante, l’aver escluso tale necessità non elimina, di per sé, né l’obbligo di redigere un piano attuativo né l’obbligo di stipulare una Convenzione con il Comune, strumenti che richiederebbero comunque un passaggio dal Consiglio Comunale.</p>

<sup>25</sup> La leva della rimozione del contributo straordinario è stata in parte vanificata negli effetti. Nei tessuti T3 della città consolidata, dove l’applicazione del contributo straordinario poteva avere la maggiore efficacia, l’istituto è stato annullato da una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV n. 4546/2010).

**Tabella 4**DOCUMENTAZIONE DA PRESENTARE PER ADERIRE AL BANDO  
(cfr. art. 7, punto 7.3 del bando)

Descrizione della localizzazione e del contesto urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- localizzazione dell'intervento proposto (rilievo fotografico del sedime, dei fabbricati, delle urbanizzazioni primarie e secondarie interne e nelle immediate adiacenze, con le relative capacità residue).</li> </ul>
Calcolo degli Standard urbanistici:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- calcolo, nel compendio urbanistico di riferimento, degli standard urbanistici esistenti e dovuti, anche a seguito del nuovo apporto insediativo proposto.</li> </ul> <p>Osservazione: alla questione degli standard urbanistici sono legate potenziali criticità e opportunità. Infatti il reperimento degli standard, correlato all'incremento o alla variazione dei carichi urbanistici (nel caso di cambio di destinazione d'uso) potrebbe richiedere la realizzazione, o la monetizzazione, di opere di urbanizzazione secondaria (scuole, asili, spazi pubblici attrezzati, opere di potenziamento della viabilità, servizi per la mobilità, ecc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La definizione di tali aspetti non viene affrontata dal bando ma viene sostanzialmente demandata alla stipula di una convenzione, ossia la questione viene rimessa sul piano degli accordi (stabiliti caso per caso) tra Comune e proponente (tale aspetto rappresenta di per se stesso un'opportunità per il privato).</li> </ul>
Indicazione esatta delle aree e degli edifici interessati dall'intervento:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- esatta indicazione dell'area fondiaria e degli edifici interessati, l'urbanizzazione primaria esistente o in corso di realizzazione con le relative disponibilità per accogliere il nuovo insediamento proposto;</li> </ul>
Proposta progettuale di massima (planivolumetrico):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- proposta progettuale di massima della trasformazione (planivolumetrico, tipologie edilizie, misure dell'intervento, eventuali aspetti architettonici caratterizzanti, potenziali interferenze con l'esistente, progetto della viabilità e degli spazi pubblici, simulazione CAD 3D dell'assetto urbanistico proposto nell'intorno urbano di riferimento);</li> </ul>
Indicazione (vincolante) dei tempi per la progettazione definitiva e per la realizzazione dell'intervento:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- indicazione dei tempi (vincolanti) a partire dall'approvazione della variante urbanistica, o del suo inoltro per l'approvazione, per la presentazione del progetto definitivo e per il completamento dei lavori a seguito del permesso di costruire. tali termini saranno supportati da penali correlati a polizza fideiussoria, in sede di Convenzione.</li> <li>- Osservazione: in questo punto del bando si da per scontato che la variante urbanistica sia necessaria. Non viene chiarito il termine di riferimento nel caso in cui il piano attuativo non fosse in variante.</li> <li>- L'obbligo di convenzione sembra permanere anche nel caso di intervento diretto.</li> </ul>

## Conclusioni

Il caso di Roma rappresenta un *unicum* nel panorama nazionale, un esempio di grande interesse per approfondire il modo in cui vengono affrontate le politiche per l'abitare nel piano urbanistico.

Nel Prg di Roma del 2008 assumono un grande rilievo gli istituti della perequazione, che vengono applicati anche alle politiche per l'abitare. Il piano di Roma è – in questo – uno strumento innovativo, che agisce nelle medesima direzione delle più recenti pratiche e in sostanziale coerenza con l'evoluzione normativa in tema di politiche per la casa. Infatti, l'attivazione di risorse alternative al finanziamento diretto da parte della pubblica amministrazione può avvenire, nel Prg di Roma, attraverso l'utilizzo di incentivi urbanistici e premialità, tramite l'applicazione di "contributi straordinari" commisurati alle più ingenti valorizzazioni immobiliari (perequazione finanziaria) e, infine, mediante le compensazioni.

A ciò si aggiungano due ulteriori considerazioni di contesto: in primo luogo, il rilievo che le tensioni sociali legate alla casa hanno assunto a Roma, sia per la presenza di fenomeni storicamente consolidati (si pensi all'abusivismo e alle occupazioni), sia per le dimensioni attuali del disagio abitativo; in secondo luogo, la rilevanza del settore immobiliare nella vita economica della città. Questo ultimo aspetto presenta dei risvolti ambivalenti. Se da un lato è stato, ed è tutt'ora, causa di una forte pressione speculativa da parte delle grandi proprietà e degli operatori specializzati nel settore (come ad esempio i costruttori ed i fondi immobiliari, che presentano la maggiore operatività in termini di concentrazione degli investimenti proprio in città come Milano e Roma<sup>1</sup>), dall'altro, la presenza di un mercato immobiliare così vasto e appetibile rappresenta - in un certo senso - anche il presupposto, con qualche evidente rischio però, affinché la leva dei poteri pianificatori si possa applicare efficacemente<sup>2</sup>, per la maggiore probabilità di sollecitare attraverso di essa l'interesse dei privati.

Per tali motivi, i presupposti affinché il ruolo svolto dal Prg di Roma nella definizione ed implementazione delle politiche per l'abitare potesse essere decisivo apparivano (e in parte appaiono ancora) consistenti. In particolare, il fatto che gli istituti perequativi siano già contenuti all'interno del Prg, rappresenta un'indubbia condizione favorevole, per la

---

<sup>1</sup> Merola F. (2004), *I fondi immobiliari*, Edizioni Il Sole 24 Ore, p. 70 e ss.

<sup>2</sup> E' infatti più difficile attivare gli stessi meccanismi in città di medie e piccole dimensioni, dove il mercato immobiliare non ha la stessa dinamicità e la stessa appetibilità per gli operatori privati.

possibilità del piano urbanistico di misurarsi in modo diretto con le sollecitazioni offerte dalle nuove norme nazionali in tema di politiche per l'abitare<sup>3</sup>.

Tale opportunità, tuttavia, non sembra esser stata colta. Si è preferito, fin da subito, agire attraverso un "piano casa" comunale, affidando un tema così centrale nel disegno strategico della città ad uno strumento esterno al Prg, dal carattere settoriale e dall'orizzonte temporale di breve-medio periodo. Il piano casa non si è limitato ad introdurre meccanismi integrativi<sup>4</sup> o correttivi o delle previsioni del Prg, ma le ha in massima parte sostituite e superate.

### ***La scarsa operatività del Prg e l'eccessiva discrezionalità del Piano casa***

Le politiche per l'abitare del Prg presentano elementi di criticità intrinseca. Innanzitutto si basano su un'architettura normativa molto complessa, in cui intervengono in modo integrato tutti gli istituti della perequazione. Questi sono utilizzati dal piano in qualità di "leve", sia nella forma di incentivi, sia nella forma di rimozione di vincoli/oneri. L'efficacia di un tale sistema è subordinata alla convergenza di molteplici fattori e soprattutto ad una preventiva "messa a regime" dell'intero apparato. A questo riguardo, i nodi critici sono riferibili principalmente a due aspetti. Il primo, è la mancanza di "percorsi specifici" destinati all'edilizia sociale, che è inserita nel novero più vasto di interventi di interesse pubblico attivabili attraverso i meccanismi di piano. Infatti, la riserva di aree che il Prg può produrre non è destinata solo, o prioritariamente, all'edilizia sociale ma su di essa convergono ulteriori e generiche finalità pubbliche. Per questo motivo, le risorse di cui il

---

<sup>3</sup> Si rammentano brevemente, nell'ordine: gli "standard" pubblici per l'edilizia abitativa sociale, introdotti con la L. 244/2007; la definizione di "alloggio sociale" con Dm del 22 aprile 2008; il piano nazionale di edilizia abitativa, con la L.133/2008, che dà grande risalto alla "leva urbanistica" e introduce il sistema integrato di fondi (SIF), operativo sia a livello nazionale sia su scala locale.

<sup>4</sup> Nella delibera di approvazione del piano casa (Del C.C. 23/2010) vengono menzionate, tra le varie misure: la necessità di procedere ad una ricognizione delle aree già disponibili negli ambiti di compensazione del Prg per destinarne una quota ad alloggi sociali; la possibilità di procedere potenziando la componente residenziale sociale e pubblica nelle "centralità urbane" non ancora definite; l'incremento della quota di edificabilità a favore del Comune nei comprensori ex abusivi da recuperare, già individuati dal Prg (zone "O" e cosiddetti "toponimi"). Si tratta tuttavia di interventi non quantificati dal piano casa, su cui non si sono avuti riscontri operativi. La previsione di nuovi ambiti di riserva a trasformabilità vincolata, invece, può essere considerata una vera e propria integrazione dei contenuti del Prg, che non altera l'impianto normativo del piano né introduce nuove modalità di intervento configgenti con quelle ordinarie (cfr. Invito pubblico approvato con Del. G.C. 315/2008, poi confluito nella delibera di approvazione del piano casa, Del. C.C. 23/2010). Le ulteriori integrazioni del piano casa rispetto al Prg sono: la stima più dettagliata del fabbisogno abitativo, con una articolazione delle diverse tipologie di domanda e di offerta; presenza di criteri e rimandi a norme di settore per stabilire i requisiti tipologici e dimensionali degli alloggi sociali (assenti nel Prg).

Comune può disporre mediante i meccanismi perequativi sono un risultato parziale e non del tutto efficace, in riferimento alle finalità specifiche delle politiche per l'abitare. Infatti, sul nuovo piano gravano anche le molte esigenze di compensazione ereditate dal Prg del 1962/65 (nella forma di diritti edificatori pregressi non confermati e quindi da compensare) o le esigenze generate dalla stessa applicazione dei meccanismi perequativi (ad esempio, diritti edificatori da riconoscere ai proprietari delle aree comprese negli ambiti di compensazione, per la cessione di terreni da destinare a standard o alla realizzazione di servizi). Quest'ultimo punto è il più rilevante ai fini dell'efficacia del piano. Infatti, le compensazioni derivanti dalle previsioni del vecchio Prg, sommate a quelle generate dal nuovo Prg, rischiano di assorbire l'intera disponibilità di aree pubbliche generate, che verrebbe equiparata – in tal modo – ad una mera forma di indennizzo per i privati.

Un ulteriore elemento di fragilità del piano urbanistico risiede nella possibilità di applicare i meccanismi perequativi alle sole previsioni introdotte *ex novo* dal Prg, il che significa, sostanzialmente, agli interventi di nuova edificazione. Ciò presuppone un modello incrementale di crescita che genera nuovo consumo di suolo e un'ulteriore dispersione insediativa<sup>5</sup>, anche se non mancano azioni di recupero e trasformazione del tessuto insediativo esistente, alle quali il Prg applica i medesimi meccanismi che regolano la nuova edificazione (si pensi, ad esempio, agli "incentivi per il rinnovo edilizio" e al "contributo straordinario" applicato anche ai cambi di destinazione d'uso).

Per tali motivi il piano appare scarsamente efficace sotto il profilo dell'operatività. Esso non prevede direttamente la realizzazione del bene casa ma conduce alle precondizioni affinché si realizzi. Ossia, il Prg è orientato in massima parte al reperimento di aree mediante meccanismi attuativi che presentano, come si è visto, una forte inerzia nella fase di avvio. Pertanto, i tempi di risposta sono piuttosto lunghi, incompatibili con obiettivi stringenti e con le attese degli investitori privati. Questo aspetto rappresenta una criticità costante nella gestione del rapporto pubblico/privato<sup>6</sup> all'interno del piano urbanistico,

---

<sup>5</sup> Tale aspetto non riguarda solamente il Prg di Roma, ma è caratteristico dei piani perequativi che agiscono con maggiore efficacia nel nuovo piuttosto che nel recupero (Stanghellini, 2009).

<sup>6</sup> Una delle maggiori criticità nella definizione del rapporto pubblico/privato risiede, secondo Mazza, nel diverso orizzonte temporale su cui vengono valutate le azioni da parte dei due attori. L'operatore privato ha dei criteri di selezione degli investimenti ove il fattore tempo è della primaria importanza e vengono solitamente privilegiate le opzioni spendibili in tempi brevi e certi. Per contro, la pubblica amministrazione deve necessariamente occuparsi delle ricadute di medio-lungo periodo e valuta le proprie strategie su questo orizzonte temporale. A tale proposito l'Autore parla di "doppio circolo vizioso", in relazione alle contraddizioni indotte da questa forbice temporale [Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, Franco Angeli].

ma è anche - in parte - una conseguenza dell'approvazione recente del Prg, che non ha avuto il tempo, in meno di quattro anni, di entrare a regime e di consolidare gli esiti di alcuni suoi meccanismi attuativi<sup>7</sup>.

Il piano casa, al contrario, è molto più spostato sul reperimento diretto di alloggi e prevede modalità attuative molto semplificate che ampliano la sua l'operatività. A tale riguardo, gli inviti pubblici comunali per il social housing sono le previsioni più rilevanti del piano casa. Si tratta di interventi che si pongono in alternativa rispetto alle politiche del Prg e che quindi determinano un forte impatto sul piano urbanistico<sup>8</sup>. I provvedimenti più incisivi sono due: l'invito pubblico per il cambio di destinazione d'uso di fabbricati non residenziali e quello per il recupero dei "relitti urbani". In entrambi i casi si può parlare a pieno titolo di politiche alternative al Prg, con cui il piano casa agisce in sostanziale autonomia rispetto alle disposizioni dello strumento urbanistico. La disciplina urbanistica vigente viene svuotata dei suoi contenuti principali: la disciplina dei cambi di destinazione d'uso del Prg, ad esempio, è superata sia nella sostanza (gli inviti consentono trasformazioni non ammesse dal Prg) sia nella forma (gli inviti permettono di arginare l'obbligo del piano attuativo). I due inviti, inoltre, stabiliscono un differente utilizzo della leva urbanistica, che è unicamente basata sull'applicazione di incentivi (peraltro notevolmente superiori a quelli del Prg) e sul trasferimento dei diritti edificatori, secondo modalità e schemi procedurali alternativi a quanto stabilito nel piano urbanistico. Ad esempio, nel piano casa è possibile incorporare la componente "sociale" degli interventi dal resto dell'edilizia in libero mercato, consentendo – specialmente ai grandi operatori del mercato immobiliare, che possono disporre di aree e di risorse sufficienti a gestire iniziative complesse – di utilizzare in modo opportunistico le potenzialità degli inviti e attuare iniziative essenzialmente speculative. A questo proposito, è stato decisivo il ruolo giocato dalla contemporanea modifica della Lr 21/2009 (legge regionale sul piano casa) che ha fornito un ancoraggio solido alle previsioni del piano casa comunale<sup>9</sup>. In tal modo si è aperto un *vulnus* nel Prg: gli interventi conformi ai requisiti richiesti dagli inviti pubblici

---

<sup>7</sup> In riferimento a ciò, il Prg di Roma sconta una ulteriore penalizzazione a causa della recente approvazione, che non ha consentito l'attivazione di un numero di interventi sufficiente a garantire la costituzione di una riserva di aree pubbliche a disposizione del Comune (ci si riferisce, ad esempio, ai meccanismi attuativi previsti per la costituzione di una "riserva di edificabilità a favore del Comune" ex art. 61 Nta, di cui si è parlato nel corso del capitolo due). Per tale ragione, parlare di "inefficacia" del piano urbanistico non è del tutto corretto, non essendo possibile verificarne l'operatività a regime.

<sup>8</sup> Dal punto di vista delle dimensioni, il loro peso è rilevante: si tratta infatti di 18.750 alloggi (il 70% del totale previsto dal piano casa) suddivisi in 1.400 per ERP e 17.350 per ERS.

<sup>9</sup> Da notare che le deroghe poggiano in massima parte sulle leggi regionali del "piano casa" ma anche sul cosiddetto "decreto sviluppo", immediatamente applicabile nel Lazio, non essendo intervenuta un'apposita norma regionale di recepimento e integrazione.

del Comune e rispondenti alle caratteristiche fissate dalle ultime modifiche alla legge regionale, possono operare immediatamente, in deroga al Prg, quindi senza attendere l'esito degli inviti pubblici e le procedure di variante al piano urbanistico, con un semplice titolo edilizio ottenibile anche per interventi di grandi dimensioni<sup>10</sup>.

Se da un lato ciò ha reso più flessibili le modalità di azione dell'amministrazione comunale, dall'altro, la facoltà di ricorrere in via "ordinaria" alle varianti (come modalità di attuazione del piano casa comunale) e, soprattutto, le numerose possibilità di deroga al Prg hanno svuotato di operatività proprio lo strumento urbanistico, potendosi prescindere non solo dai suoi contenuti ma anche rendendone inefficaci gli strumenti.

Attraverso il piano casa si è quindi creato un canale completamente alternativo al Prg e più vantaggioso per i privati, che svuota lo strumento urbanistico della sua operatività.

#### ***Limiti comuni al Prg e al Piano casa***

- La mancanza di parametri e criteri di riferimento per il controllo e la gestione degli interventi: in particolare non ci sono strumenti "guida" per la gestione del rapporto con i soggetti privati (come ad esempio gli schemi di convenzione o percorsi decisionali strutturati), rimandato alla valutazione caso per caso.
- La scarsa leggibilità delle trasformazioni indotte dal Prg e anche dal piano casa: nel Prg manca una trattazione organica delle politiche per l'abitare e quindi anche una visione d'insieme delle possibili trasformazioni. Ne consegue una limitata capacità del Prg di dare forma alla città e di controllare gli esiti degli interventi a monte del processo attuativo. In parte è la stessa natura "negoziale" degli istituti perequativi a determinare tale carenza. Tuttavia, la mancanza di una visione strategica e di un dimensionamento complessivo del piano (anche in termini di obiettivi di medio-lungo periodo e di carico insediativo ammissibile) pone problemi di sostenibilità e di integrazione dei nuovi interventi con il contesto urbano e metropolitano. Nel piano casa si trova un dimensionamento in termini di risultati attesi, espresso in numero di alloggi sociali (ERS) e per edilizia sovvenzionata (ERP). Tuttavia, il dato non corrisponde alle dimensioni complessive degli interventi indotti, poiché la quasi totalità delle iniziative del piano casa presuppone che la quota di alloggi di interesse pubblico sia attivata come parte (minoritaria) di interventi residenziali

---

<sup>10</sup> Per fare un esempio, nel caso di interventi per il cambio di destinazione di edifici non residenziali verso nuove funzioni abitative, sarà necessaria una variante al Prg soltanto per le trasformazioni superiori ai 15.000 mq.

a canone di mercato. Pertanto, anche qui, sfugge una visione complessiva delle trasformazioni.

- La mancanza di percorsi partecipativi che coinvolgano i soggetti interessati dalle politiche per l'abitare.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Berdini P., Nalbone D., (2011), *Le mani sulla città*, Edizioni Alegre.
- Caudo G., (2011), "L'edilizia sociale come strumento di pianificazione del territorio", *Contesti*.
- CSS (Consiglio italiano per le Scienze Sociali), Commissione di lavoro sul "Governo delle città", (2011), *Società e territori da ricomporre, Libro bianco sul governo delle città italiane*, Sintesi del rapporto curata da G. Dematteis.
- Czischke D., Taffin C., (2011), "Les politiques europeennes de financement du logement social", in Houard N., *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses Etats*, La documentation française, Paris.
- Insolera I., (2011), *Roma Moderna*, Torino, Einaudi (nuova edizione).
- De Gregoriis L., (2011), *Provvedimenti amministrativi e discriminatori e tutela delle pretese abitative degli immigrati extracomunitari*, in "Giustizia Amministrativa", 27.10.2011.
- Feantsa, (2011), Impact of anti-crisis austerity measures on homeless services across the EU, Policy Paper, June 2011.
- Pittini A., (2011), *The place of inhabitants. Residents' participation in creating sustainable housing and neighborhoods*, "Exchange" Special edition May 2011, Cecodhas Housing Europe.
- AA.VV., (2010), Rapporto Nomisma, *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di Housing sociale alla risposta del piano nazionale di edilizia abitativa e del piano casa*, Bologna.
- AA.VV., (2010), *Il diritto alla casa*, rapporto di ricerca del "Servizio Studi e Ricerche dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna" con il Center for Constitutional Studies and Democratic Development (centro interuniversitario Johns Hopkins University e l'Università di Bologna).
- Baldini M., (2010), *La casa degli italiani*, Bologna, Il Mulino.
- Calavita N., Mallach A., (2010), *Inclusionary Housing in international perspective*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., (2010), *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze, Alinea.
- Cresme, (2010), *Il patrimonio immobiliare degli enti e dei grandi proprietari a Roma e nel Lazio*, Studi e ricerche.
- Di Biagi P., (a cura di), (2010), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli Editore.
- Dol K., Haffner M., (2010), *Housing Statistics in the European Union 2010*, OBT Research Institute for the Built Environment, Delft University.
- European Commission, (2010), *Second Biennial Report on social services of general interest*, Commission Staff Working Document, Brussels, 22.10.2010.
- Insolera I., (2010), *Roma, per esempio*, Donzelli.
- Iommi S., (2010), *La questione abitativa e le politiche per la casa in Toscana*, Rapporto Irpet.
- AA.VV., (2009), *Financing social housing after the economic crisis*, Cecodhas Seminar Brussels, 10.9.2009.
- Bellicini L., (2009), "Ritorna il problema della casa", in *Casabella* n. 774, febbraio 2009.
- Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A., (a cura di), (2009), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Bologna, Il Mulino.
- Casini L., (2009), "Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2009.
- Fiale A., Fiale E., (2009), *Diritto urbanistico*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone.
- Filpa A., Talia M., (2009), *Fondamenti di governo del territorio. Dal piano di tradizione alle nuove pratiche urbanistiche*, Carocci.

- Ghekiere L., (2009), "L'Institutional mechanisms and social housing finance: a European comparative perspective", in Ghekiere L., *Le développement du logement social dans l'UE*, Dexia Editions.
- Ilardi M., Scandurra E., (a cura di), (2009), *Ricominciamo dalle periferie*, Manifestolibri.
- Morbidelli G., (2009), "Della perequazione urbanistica", in Bartolini A., Maltoni A., (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori: esperienze regionali a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Ponzo I., (2009), "L'accesso degli immigrati all'abitazione: disuguaglianze e percorsi", in Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Bologna, Il Mulino.
- Stanghellini S., (2009), "Perequazione, compensazione, premialità e crediti edilizi", in Atti del Seminario Fondazione Astengo, Roma 24 giugno 2009.
- Un-Habitat (2009), *Financing Affordable Social Housing in Europe*, The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series, Nairobi.
- AA.VV., (2008), Dossier di Roma economia, *Abitare a Roma*, anno 1, n. 1.
- Baldini M., Federici M., (2008), *Il social housing in Europe*, Università di Modena e Reggio Emilia, CAPP Paper n. 49.
- Bartolini A., (2008), "I diritti edificatori in funzione premiale", in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4.
- Caudo G., (2008), "Case di carta: la nuova questione abitativa", in Baioni M. (a cura di), *Il finanziamento della città pubblica*, Firenze, Alinea.
- Salvia F., (2008), *Manuale di diritto urbanistico*, Padova.
- Salzano S., (2007), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza
- Tocci W., Insolera I., Morandi D. (2008), *Avanti c'è posto*, Donzelli
- Urbani P., (2008), "I problemi giuridici della perequazione", in Carbonara S., Torre C.M., (a cura di), *Urbanistica e perequazione dai principi all'attuazione. Pratiche di compensazione e valutazione nei piani*, Milano, Franco Angeli.
- Véron J., (2008), *L'urbanizzazione nel mondo*, Bologna, Il Mulino.
- Whitehead C., (2008), "Financing social housing in Europe", in *Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*, Cecodhas Housing Europe Observatory, Brussels
- AA.VV., (2007), *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, LSE London.
- AA.VV., (2007), *Modello Roma. L'ambigua modernità*, Edizioni Odradek.
- Assini N., Mantini P., (2007), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano.
- Colonna V., (2007), "Nuovo modello di pianificazione e perequazione urbanistica nella legislazione regionale dell'ultimo decennio", in *Rivista giuridica edilizia*, 2007, III.
- De Carli M., (a cura di), (2007), *Strumenti per il governo del territorio. Perequazione urbanistica e Borsa dei diritti edificatori*, Franco Angeli.
- Ghekiere L., (2007), *Le développement du logement social dans l'UE*, Dexia Editions, La Defense, Paris.
- Lippi A., (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino.
- Pozzo A.M., (2007), *Edilizia Sociale in Italia*, Federcasa.
- Urbani P., (2007), *Territorio e poteri emergenti*, Torino, Giappichelli.
- Amato A., (a cura di), (2006) *Saggi di economia immobiliare. Modelli econometrici e problematiche valutative*, Milano, Franco Angeli.
- Ferrera M., (2006), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Indovina F., (2006) *Nuovo lessico urbano*, Milano, Franco Angeli.
- Miniaci R., (2006), *Effetti redistributivi di breve periodo dell'equo canone*, CNEL.
- Urbani P., (2006), *Le politiche abitative. Una grande priorità*, relazione tenuta al Convegno nazionale DS, Roma 13.3.2006.
- Casetta E., (2005), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore.

- Caudo G., (2005), "La casa possibile", intervento tenuto al seminario organizzato dal Comune di Roma – Università degli studi Roma Tre, Roma 3.11.2005.
- Graziani A., (2005), *Disagio abitativo e nuova povertà*, Alinea.
- Poggio T., (2005), "La casa come area di welfare", in *Polis*, n. XIX.
- Pugliese R., (a cura di), (2005), *La casa sociale. Dalla Legge Luzzatti alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Unicopli.
- Allen J., Barlow J., Leal T., Thomas M., Padovani L., (2004), *Housing and welfare in Southern Europe*, Oxford, Blackwell.
- Giovannoni G., (2004), *Governare il territorio, una riflessione sul caso toscano*, Milano, Franco Angeli.
- Mazza L., (2004), *Piano, progetti, strategie*, Milano, Franco Angeli.
- Mazza L., (2004), *Prove parziali di riforma urbanistica*, Milano, Franco Angeli.
- Mazza L., (2004), *Progettare gli squilibri* Milano, Franco Angeli.
- Merola F., (2004), *I fondi immobiliari*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano.
- Micelli E., (2004), *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione delle città*, Marsilio.
- Minelli A.R., (2004), *La politica per la casa*, Bologna, Il Mulino.
- Sassen S., (2004), *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino.
- Vicari Haddock S., (2004), *La città contemporanea*, Bologna, Il Mulino.
- Sebastianelli S., (2004), "Le occupazioni a Roma: i luoghi e le persone", *Il Giornale dell'Architettura*, n.3, 17 aprile 2004.
- Zimmermann C., (2004), *L'era delle metropoli. Urbanizzazione e sviluppo della grande città*, Bologna, Il Mulino.
- Howlett M., Ramesh M., (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino.
- Marcelloni M., (2003), *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Roma-Bari.
- Meny Y., Thoenig J., (2003), *Le politiche pubbliche*, Il Mulino.
- Pileri P., (2002), *Interpretare l'ambiente. Gli indicatori di sostenibilità per il governo del territorio*, Alinea.
- Urbani P., (2002), "I problemi giuridici della perequazione urbanistica", in *Rivista giuridica urbanistica*, 2002.
- Ghiekere A., (2001), *L'offre en habitat dans l'Union Européenne*, Paris.
- Balducci A., (2000), *Le nuove politiche della governance urbana*, in "Territorio", 2000, n. 13.
- Bardach E., (2000), *A practical guide for policy analysis*, Seven Bridges, Catham.
- Mazza L., (2000), *Trasformazioni del Piano*, Milano, Franco Angeli.
- Perulli G., (2000), *Casa e funzione pubblica*, Milano, Giuffrè.
- Camagni R., Lombardo S., (a cura di), (1999), *La città metropolitana. Strategie per il governo e la pianificazione*, Firenze.
- Camagni R., (1999), *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bologna, Il Mulino.
- Forte F., (1999), *Perequare tra interessi, perequare tra valori. Regole di progettazione urbanistica*, Ed. Clean.
- Lombardi P., Micelli E., (1999), *Le misure del piano. temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*, Milano, Franco Angeli.
- Lowi, T.J., (1999), *La scienza delle politiche*, Bologna.
- Martinotti G., (a cura di), (1999), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna.
- Van Den Berg L., (1999), *Politica urbana e orientamento al mercato*, in Martinotti, G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino.
- Oliva F., (1999), "Piani regolatori sostenibili" in *Urbanistica* n.112/99.

- Pompei S., (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Milano, Hoepli.
- Micelli E., (1997), *Gli strumenti della perequazione*, in "Archivio di studi urbani e regionali", n. 58.
- Ricci R., (1997), *Povert  abitativa in Italia, 1989-1993*, Roma, Commissione sulla povert  e l'esclusione sociale in Italia.
- Camagni R., (a cura di), (1996), *Economia e pianificazione della citt  sostenibile*, Bologna, Il Mulino.
- Cecchini D., (1996), "Il piano delle certezze", in *Urbanistica*, n. 106/1996
- Meny Y., Thoenig J. C., (1996), *Le politiche pubbliche*, nuova edizione, Bologna, Il Mulino.
- Miniaci R., (1996), "Effetti redistributivi di breve periodo della riforma dell'Equo Canone", in N. Rossi, *Competizione e giustizia sociale 1994-1995. Terzo rapporto annuale CNEL su Distribuzione e redistribuzione del reddito*, Bologna, Il Mulino.
- Balchin P., (1995), *Housing Policy*, London, Routledge.
- Tosi A., (1994), *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Bologna, Il Mulino.
- Camagni R., (1993), *Economia urbana: principi e modelli teorici*, Roma, Carocci.
- Camagni R., (1993), *Principi di economia urbana e territoriale*, Roma, Carocci.
- Martinotti G., (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della citt *, Il Mulino.
- D'Amico R., Massari G., Petralia A, Raniolo F., (1992), *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Edizioni Lavoro.
- Balducci A., (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bologna, Il Mulino.
- Tosi A., (1991), *Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa*, Bologna, Il Mulino.
- AA.VV., (1990), *La casa di abitazione fra normativa vigente e prospettive*, Milano, Giuffr .
- Dente B., (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Urbani P., (1990), *La politica della casa*, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Urbani P., (1990), *L'organizzazione centrale dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale*, in
- Assini N., Solinas M., (1989), *Edilizia residenziale pubblica*, in Enciclopedia Giuridica Treccani, Vol. XII, Roma.
- Dente B., (1989), *Politiche pubbliche e pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli Editore, Collana Queste Istituzioni Ricerche.
- Piccinato G., (1987), *La nascita dell'edilizia popolare in Italia: un profilo generale*, in "Storia urbana", n. 39.
- Cecchini D., (1986), "Un piano mai esistito: appunti sulla gestione del PRG di Roma", in *Urbanistica* n. 84.
- Tutino A., (1986), *L'efficacia del piano*, Roma.
- Dente B., (1982), "L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche: problemi di teoria e di metodo", in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 3-4.
- Dunn W., (1981), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Acocella A., (1980), *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, Padova, Cedam.

Preite M., (1979), *Edilizia in Italia*, Firenze, Vallecchi.

Erba V., (1977), *L'attuazione dei piani urbanistici*, Edizioni delle autonomie, Roma.

Adams C.T., (1975), "Housing Policy", in Heidenheimer A.J., Hecló H., Adams C.T., *Comparative Public Policy*, di, NY, St. Martin Press (seconda edizione, 1990).

Heidenheimer A.J., Hecló H., Adams C.T. (1975), *Comparative Public Policy*, NY, St. Martin Press.

Martines T., (1972) "Il diritto alla casa", in AA.VV., *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari.

## FONTI

### A.

#### Fonti di livello internazionale

Tra le fonti statistiche più significative di livello internazionale<sup>1</sup> si possono citare:

- i dati raccolti nell'archivio "housing" di Eurostat, disponibili con articolazione territoriale nazionale, per gli Stati membri dell'UE. I dati meno recenti provengono dalla rilevazione campionaria "European Community Household Panel" (ECHP) condotta dal 1994 al 2001, sui temi connessi a reddito e condizioni di vita delle famiglie. I dati più recenti provengono, invece, dalla rilevazione campionaria "European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), introdotta dal 2003, ancora sui temi del reddito disponibile, della povertà, delle condizioni di vita e dell'esclusione sociale, con lo scopo di rendere possibili confronti cross-section e longitudinali. L'indagine EU-SILC si distingue dalla ECPH per essere un'indagine a carattere obbligatorio per i paesi membri dell'UE. L'archivio Eurostat, infine, dispone di dati sulla spesa sociale articolata per funzioni, tra cui la politica per la casa, provenienti dal sistema dei conti ESSPROS (Sistema Europeo di Statistiche Integrate della Protezione Sociale) e di dati meno sistematici provenienti da indagini periodiche, come ad esempio le survey "Eurobarometer";
- dati raccolti periodicamente (dal 2000) dall'UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) e pubblicati nel "Bulletin of Housing Statistics for Europe and North America", con articolazione territoriale nazionale;
- i dati raccolti periodicamente (dal 1991), su iniziativa dei ministri per la politica per la casa degli Stati membri dell'UE e pubblicati nella "Housing Statistics in the EU", con articolazione territoriale nazionale;
- i dati raccolti periodicamente dal CECODHAS (European Liason Committee for Social Housing), l'organizzazione europea che riunisce vari operatori nazionali del settore del social housing (per l'Italia, ad esempio, vi partecipa anche FEDERCASA, l'associazione nazionale dei gestori dell'edilizia sovvenzionata).

### A.

#### Fonti di livello nazionale

Tra le fonti di livello nazionale, invece si citano:

- dati Istat sulla popolazione e sulle abitazioni (censimenti e annuari);
- dati Nomisma, sulla condizione abitativa nazionale e nelle 13 aree metropolitane (tra cui Roma);
- dati e ricerche Cresme, sulla condizione abitativa e sulla stima del fabbisogno di alloggi sociali (a livello nazionale e per Roma);
- dati Sunia, sulle condizioni degli inquilini (dati riguardanti l'andamento dei canoni e dei prezzi degli immobili nelle principali città italiane);
- indagini annuali di Banca d'Italia, per i consumi delle famiglie.

---

<sup>1</sup> Per la ricognizione delle fonti internazionali ci si è avvalsi di quanto riportato in Iommi S, (2010), La questione abitativa e le politiche per la casa in Toscana, Rapporto Irpet.

## ALLEGATI ALLA TESI

Elenco allegati

ALLEGATO 1 – Excursus normativo (leggi nazionali)

ALLEGATO 2 – Appendice statistica

ALLEGATO 3 – Le leggi regionali del Lazio per il “piano casa”

ALLEGATO 1

**Excursus normativo (leggi nazionali)**



*Excursus normativo*

**Le principali leggi nazionali in materia di politiche abitative ed edilizia residenziale pubblica e sociale**

I. 254/1903, legge Luzzatti	Prima legge nazionale per venire incontro alla domanda di abitazioni per i ceti meno abbienti. A questa legge fecero seguito molti provvedimenti normativi, di vario tenore, successivamente raccolti in due testi unici, nel 1908 e nel 1909. Vengono istituiti gli Istituti autonomi case popolari (IACP). In questa prima fase la regolazione della materia avveniva essenzialmente attraverso la disciplina dell'attività creditizia a favore della categorie sociali svantaggiate.
T.U. 28 aprile 1938, n. 1165	Con il testo unico del 1938 venne disciplinata in modo più organico la materia, in particolare le attività per incentivare la costruzione di case popolari, come le esenzioni fiscali, il finanziamento delle opere di urbanizzazione e concessione di mutui agevolati.
I. 43/1949, piano Fanfani, primo piano settennale Ina-casa	Il programma prevedeva un sistema di intervento per la costruzione di case a basso costo per i lavoratori, cofinanziato dai lavoratori dipendenti, dai datori di lavoro e dallo Stato. Nello stesso periodo (secondo dopoguerra) vennero attivate iniziative simili di costruzione di alloggi per specifiche categorie sociali o dipendenti, con un approccio particolaristico al problema della casa (militari, categorie di dipendenti statati, ciechi, ecc.). È considerato all'unanimità l'iniziativa più significativa di carattere generale in materia di edilizia pubblica mai varata in Italia. Ispirato alla teoria economica Keynesiana, assumeva come modello di riferimento il piano Beveridge, in Inghilterra. Con esso si voleva favorire il rilancio dell'attività edilizia e l'assorbimento di una percentuale consistente dei disoccupati. Inizialmente il piano prevedeva una durata settennale e ma venne successivamente prorogato fino al 1963.
I. 408/1949, legge Tupini	Con questa norma viene concessa agli IACP la possibilità di contrarre mutui con la Cassa Depositi e Prestiti e con altri Enti autorizzati, per la costruzione di case popolari.
I. 1148/1955,	Secondo piano settennale Ina-casa.
I. 167/1962	Questa legge segnò una svolta nelle forme di intervento pubblico. I piani di intervento per l'edilizia pubblica vennero collocati all'interno degli strumenti urbanistici comunali (Prg o Pdf), attraverso uno strumento specifico (piano di zona per l'edilizia economica e popolare, Peep). La previsione di questo strumento serviva ad inserire gli interventi per le case economiche e popolari in un quadro unitario di previsioni riguardante tutta la città, con lo scopo di migliorarne gli esiti (dotazione di servizi e infrastrutture, ecc.). La legge prevedeva anche la possibilità di espropriare le aree ad un valore ridotto rispetto a quello di mercato (previsione giudicata illegittima dalla sentenza della Corte Costituzionale n.22 del 9.4.1965). L'attuazione di questa legge non ottenne i risultati sperati (nonostante le due norme successive, I. 847/1964 e I. 431/1965) per le seguenti ragioni: - carenza di finanziamenti per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree; - mancato intervento dei privati nei piani di zona.
I. 60/1963	Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione Ina-casa. Istituzione di un

	<p>programma decennale per la costruzione di alloggi per i lavoratori dipendenti. Con questa legge viene istituita la cd. trattenuta Gescal, tassa di scopo pari allo 0,35% della retribuzione del dipendente e allo 0.70% della retribuzione pagata dal datore di lavoro per il finanziamento degli alloggi pubblici.</p>
<p>l. 865/1971, legge sulla casa</p>	<p>Con questa legge l'edilizia residenziale pubblica (ERP) è stata inserita all'interno delle politiche di welfare, secondo principi universalistici (ossia indirizzati in modo esteso a tutti i soggetti aventi requisiti oggettivi) fondati sul bisogno abitativo e sulle condizioni socio economiche dei richiedenti.</p> <p>I principali contenuti: disciplina delle modalità di formazione e di attuazione dei piani di zona; soppressione di vari enti edilizi e potenziamento del ruolo degli IACP (il patrimonio edilizio esistente, costruito tramite Ina-casa e le contribuzioni Gescal, viene interamente trasferito agli IACP); unificazione della gestione dei fondi e della programmazione delle risorse nazionali per l'edilizia economica e popolare (affidata al CIPE ed al CER).</p> <p>Con questa norma vengono istituite nuove disposizioni in materia di esproprio per pubblica utilità. Sono modificate ed integrate alcune norme nazionali: le leggi 1150/1942 e 167/1962; la l. 847/1964 (determinazione dei criteri per il finanziamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria a favore dei comuni o loro consorzi). Viene inoltre autorizzata la spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.</p> <p>In particolare, con l'art. 51 della l. 865/1971 si stabilisce l'obbligo, da parte dei Comuni privi di piani di zona, di individuarli all'interno degli strumenti urbanistici approvati o adottati, con apposita delibera del Consiglio Comunale (all'interno delle zone residenziali).</p>
<p>Dpr n. 1035 e n. 1036 del 30.12.1972, decreti di attuazione della l. 865/1971</p>	<p>Norme per l'assegnazione e la revoca, per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione, degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Dpr 1035/1971).</p> <p>Norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica (Dpr 1036/1971). Il decreto definisce inoltre, in modo puntuale, l'edilizia residenziale pubblica: tutti gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato.</p>
<p>l. 247/1974</p>	<p>L'attuazione dei piani di zona deve avvenire obbligatoriamente tramite apposti programmi pluriennali di attuazione, da approvare con Delibera di Consiglio comunale entro sei mesi dall'approvazione dei piani di zona. I programmi pluriennali debbono indicare la localizzazione, l'estensione e l'utilizzazione delle aree, nonché la previsione di spesa e i mezzi finanziari con cui il Comune intende far fronte.</p>
<p>l. 382/1975 e Dpr 616/1977</p>	<p>Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione. Trasferimento dei poteri alle Regioni da parte dello Stato.</p> <p>L'art. 93 trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sovvenzionata nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento.</p> <p>Nell'ambito del generale decentramento amministrativo dallo Stato alle Regioni, vennero accentuati alcuni dei caratteri e delle modalità di intervento pubblico nell'edilizia residenziale introdotti con dalla l. 865/1971: programmazione nazionale degli interventi, gestione unitaria delle risorse;</p>

	decentramento delle funzioni già svolte dalle amministrazioni centrali e ruolo preminente delle Regioni (Fiale, 2009).
l. 10/1977	Norme per l'edificabilità dei suoli.
l. 513/1977, cd. legge ponte	Provvedimenti urgenti per l'attuazione dei programmi in corso (ex l. 865/1971); finanziamento di un programma straordinario; regolamentazione del canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica.
l. 457/1978	Istituzione del piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica (organismi e relative funzioni). Vengono definite: la gestione finanziaria del Piano decennale, le norme per il credito fondiario, le norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, il finanziamento del Piano decennale.
l. 392/1978, cd. legge "equo canone"	Disciplina delle locazioni di immobili urbani, definizione delle modalità di determinazione del canone e della normativa per gli affitti nel settore dell'edilizia privata. Tali norme sono state utilizzate anche nell' Erp per la determinazione del canone oggettivo.
l. 25/1980, l. 94/1982, l. 168/1982 l. 118/1985, l. 899/1986, l. 891/1986	Misure urgenti per fronteggiare la carenza di abitazioni. Con la l. 25/1980 sono stati introdotti i programmi straordinari di edilizia abitativa, consentendo il ricorso alla procedura di localizzazione ex art. 51 della l. 865/1971 (ossia con deliberazione del Consiglio comunale) anche nei casi in cui esista un piano di zona con disponibilità non esaurita, motivando adeguatamente le ragioni. I comuni sono abilitati ad acquistare immobili già realizzati o a recuperare immobili degradati da destinare ad edilizia pubblica residenziale (Fiale, 2009). Con gli altri provvedimenti legislativi sono state introdotte misure straordinarie, di tipo finanziario: finanziamenti statali a favore dei Comuni ad alta tensione abitativa; costruzione/acquisizione di abitazioni pubbliche a favore degli sfrattati dalle case private, anche se con redditi superiori ai redditi di accesso per l'edilizia sovvenzionata.
Delibera CIPE del 19.11.1981  A partire dalla Delibera C.I.P.E. del 1981 furono adottate negli anni successivi le leggi regionali in quasi tutto il territorio nazionale	Primo atto programmatico dello Stato per l'attuazione dei contenuti della l. 865/1971. Fissa i criteri per l'assegnazione degli alloggi, i limiti di reddito e determina i livelli di canone in rapporto al reddito familiare degli assegnatari. Si rivolge in modo specifico all'edilizia sovvenzionata e, in coerenza con il Dpr n. 616/77, rimanda alle disposizioni delle Regioni che hanno il compito di legiferare in materia di edilizia residenziale pubblica. Il concetto di edilizia residenziale pubblica viene aggiornato rispetto al Dpr 1035/1972, in modo da comprendere "tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle regioni, nonché quelli acquisiti, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica". Le delibere CIPE oltre ad aggiornare ogni due anni i limiti di accesso per l'Erp ebbero una funzione determinante nella distribuzione delle risorse finanziarie per il settore, definite dal Piano Decennale per la casa (l. 457/78) soprattutto per l'edilizia sovvenzionata e agevolata. L'ultima Delibera CIPE fu quella del 13.3.1995 che in forma transitoria definiva i criteri di assegnazione e i livelli di canone, in attesa della generale riforma per il settore.
l. 203/1991	Programma straordinario di edilizia residenziale per alloggi da concedere in locazione o in godimento ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato in relazione a necessità strettamente connesse alla lotta alla criminalità organizzata, con priorità per il personale trasferito per esigenze di servizio.

I. 179/1992	Norme transitorie, che introducono importanti novità: incrementare l'assegnazione di alloggi in locazione; accentuare gli interventi di recupero e la riqualificazione del tessuto urbano attraverso la formazione di Programmi integrati di intervento (Pii). Innovare il sistema del contributo pubblico per l'edilizia agevolata (che non consiste più in una quota degli interessi per l'ammortamento del mutuo bancario ma in un contributo sul costo di costruzione ammesso). Con questa norma, inoltre, è consentita la localizzazione degli interventi per edilizia sociale anche all'esterno dei piani di zona e delle perimetrazioni ex art. 51, l. 865/1971, purché assoggettati alla stipula di apposite Convenzioni.
I. 493/1993	L'art. 11 introduce i Programmi di recupero urbano.
I. 560/1993	Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Con tale legge sono state vendute, secondo i dati di Federcasa Nazionale, circa 103.000 abitazioni. Il prezzo medio di cessione è stato di 24 mila euro. Ciò significa che si è svenduto per 2,5 miliardi di euro un valore immobiliare di almeno 9 miliardi di euro.
"Contratti di quartiere I", primo bando nazionale (in G.U. n. 24, del 30.1.1998)	Approvazione del bando di gara per il finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata, da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano (Pru) denominati Contratti di quartiere (Decreto 22 ottobre 1997). Una delle principali novità di questi nuovi strumenti è rappresentata dal tema della sostenibilità ambientale. Nella Guida alla sperimentazione, allegata ai "Contratti di Quartiere I", la qualità ambientale è indicata come requisito per la riqualificazione del patrimonio Erp.
D.lgs 112/1998	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della l. 59/1997; in particolare alle Regioni viene assegnata la piena potestà legislativa in materia di edilizia residenziale pubblica. Fra le funzioni mantenute allo Stato si citano quelle relative "alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato". Nel 1998 vengono definitivamente soppresse le trattenute Gescal (scompare dal bilancio dello Stato ogni finanziamento per l' Erp. Rimangono nelle disponibilità dello Stato i residui di tali finanziamenti, allora stimati in oltre 30.000 miliardi di lire).
I. 431/1998	Liberalizzazione nell'edilizia privata. Questa norma è stata il riferimento per alcuni regolamenti regionali, per la definizione dei canoni (moderato e convenzionato) nell' Edilizia residenziale sociale (Ers).
I. 21/2001, "Contratti di quartiere II"	Finanziamenti per il rilancio della casa in affitto (in particolare per edilizia agevolata). Il Ministero dei lavori pubblici, attraverso il coordinamento di altre amministrazioni dello Stato, istituisce un programma innovativo in ambito urbano (Contratti di quartiere II), con la priorità di incrementare la dotazione infrastrutturale di alcuni quartieri degradati di edilizia residenziale pubblica, nelle città con più gravi condizioni di disagio abitativo e tensione occupazionale. Tali programmi prevedevano la partecipazione di investitori privati, Regioni, Comuni e IACP. Questi programmi avevano inoltre l'obiettivo di incentivare l'occupazione e di favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa. Con questa legge (e con i successivi decreti ministeriali) furono avviate

	iniziative di livello nazionale che assorbono oltre il 50% dei finanziamenti residui derivanti dalle trattenute ex Gescal, utilizzati per i quartieri Erp nei maggiori Comuni italiani.
Dpr 380/2001, art. 17 Piani di edilizia abitativa convenzionata	L' art. 17 prevede la stipula di una convenzione con il comune nella quale il titolare del permesso si impegna ad applicare prezzi di vendita e di locazione concordati con le amministrazioni, a fronte di agevolazioni di vario tipo (abbattimento degli oneri, cessione di cubatura, ecc.).
Legge Costituzionale n. 3/2001	<p>Modifica del titolo V della Costituzione. Conferimento alle Regioni delle competenze esclusive in materia di edilizia residenziale pubblica.</p> <p>A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, si smarrisce definitivamente nel nostro paese un intervento unitario e generale nel settore dell'E.R.P. dal punto di vista della sua programmazione, del finanziamento e dell'organizzazione dei livelli prestazionali.</p> <p>Le leggi e i regolamenti regionali che ne sono scaturiti negli ultimi anni hanno segnato in modo irreversibile le finalità sociali del comparto, diversificando fortemente il settore a livello nazionale; con caratteristiche che oscillano da indirizzi fortemente privatistici, fondati sulla logica dell'autofinanziamento (soprattutto al Nord) a situazioni di fortissimo indebitamento e crisi finanziaria, prevedibilmente esposte ad ulteriori processi di alienazione (soprattutto al Sud).</p>
Art. 1 co. 258 e 259, l. 244/2007	<p>La Legge Finanziaria 2008 ha stabilito che il Comune può consentire un "aumento di volumetria premiale" negli ambiti la cui trasformazione è subordinata alla creazione gratuita per ERS, in aggiunta ai tradizionali standard urbanistici.</p> <p>Art. 1, comma 258, incremento edilizia, residenziale pubblica: Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale».</p> <p>Art. 1, comma 259 Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258.</p>
Dm 22 aprile 2008	Definizione di alloggio sociale (cfr. capitolo 1)
L. 133/2008	Piano nazionale di edilizia abitativa (cfr. box 6)

ALLEGATO 2

**Appendice statistica**

<b>Tab. 1 - Abitazioni occupate e non occupate per numero di stanze e altri tipi di alloggio, 1931-2001 - Italia</b>											
ANNI	Occupate da persone residenti (a)				Non occupate (b)			Totale abitazioni			Altri tipi di alloggio (c)
	Abitazioni	Stanze	Numero medio di stanze per abitazione	Numero medio di occupanti per stanza	Abitazioni	Stanze	Numero medio di stanze per abitazione	Abitazioni	Stanze	Numero medio di stanze per abitazione	
1931	9.113.400	29.779.722	3,3	1,36	587.370	1.910.909	3,3	9.700.770	31.690.631	3,3	....
[...] (d)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1951	10.756.121	35.062.611	3,3	1,31	654.564	2.279.606	3,5	11.410.685	37.342.217	3,3	252.080
1961	13.031.618	43.423.845	3,3	1,14	1.182.049	4.103.821	3,5	14.213.667	47.527.666	3,3	163.720
1971	15.301.427	56.242.472	3,7	0,95	2.132.545	7.591.269	3,6	17.433.972	63.833.741	3,7	79.402
1981	17.541.752	72.986.519	4,2	0,76	4.395.471	15.631.355	3,6	21.937.223	88.617.874	4,0	99.300
1991	19.735.913	85.208.708	4,3	0,66	5.292.609	18.943.759	3,6	25.028.522	104.152.467	4,2	20.765
2001	21.653.288	90.994.390	4,2	0,62	5.638.705	20.203.444	3,6	27.291.993	111.197.834	4,1	23.336

Fonte: Istat, Indagine sommaria sulle Abitazioni (21 aprile 1931); Censimento generale della popolazione (dal 1951)  
(a) Per il 1931, il dato si riferisce alle abitazioni occupate da famiglie con e senza membri residenti; (b) Comprendono le abitazioni non occupate da persone residenti e quelle vuote; per il 1931, si riferiscono solo a quelle vuote; (c) Locali non destinati ad abitazione (cantine, soffitte eccetera) e senza le caratteristiche proprie dell'abitazione, ma di fatto occupati alla data del censimento da una o più famiglie residenti; (d) In occasione del Censimento del 1936, considerati i pochi anni intercorsi dalla tornata precedente, i dati sulle abitazioni non sono stati rilevati. Nel 1941, il Censimento generale della popolazione non è stato effettuato per motivi bellici.

<b>Tab. 2 - Famiglie residenti per ampiezza e numero medio di componenti, 1901- 2001 - Italia</b> (valori assoluti e composizioni percentuali) (a)								
ANNI	Famiglie per numero di componenti						Totale	Numero medio di componenti per famiglia (c)
	1	2	3	4	5	6 e più		
VALORI ASSOLUTI								
1901	614.816	1.109.697	1.129.787	1.076.179	963.705	2.098.989	6.993.173	4,5
1911	660.095	1.182.831	1.176.754	1.099.442	934.955	2.486.569	7.540.646	4,5
1921	784.313	1.452.833	1.489.673	1.322.484	1.128.838	2.416.082	8.594.223	4,4
1931	900.117	1.603.607	1.709.587	1.599.284	1.266.684	2.350.304	9.429.583	4,2
1936	894.910	1.568.309	1.778.630	1.695.517	1.345.699	2.552.077	9.835.142	4,3
[...] (b)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1951	1.123.281	2.055.549	2.450.451	2.247.493	1.569.962	2.367.666	11.814.402	4,0
1961	1.464.377	2.693.471	3.086.113	2.797.966	1.726.469	1.978.533	13.746.929	3,6
1971	2.061.978	3.509.531	3.582.074	3.390.154	1.892.892	1.544.548	15.981.177	3,3
1981	3.323.456	4.402.980	4.117.217	4.008.008	1.773.621	1.007.055	18.632.337	3,0
1991	4.099.970	4.920.050	4.410.961	4.228.722	1.576.409	672.891	19.909.003	2,8
2001	5.427.621	5.905.411	4.706.206	4.136.206	1.265.826	369.406	21.810.676	2,6
COMPOSIZIONI PERCENTUALI								
1901	8,8	15,9	16,1	15,4	13,8	30,0	100,0	-
1911	8,7	15,7	15,6	14,6	12,4	33,0	100,0	-
1921	9,1	16,9	17,3	15,4	13,1	28,2	100,0	-
1931	9,6	17,0	18,1	17,0	13,4	24,9	100,0	-
1936	9,1	15,9	18,1	17,2	13,7	26,0	100,0	-
[...] (b)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	-

1951	9,5	17,4	20,7	19,0	13,3	20,1	100,0	-
1961	10,7	19,6	22,4	20,4	12,6	14,4	100,0	-
1971	12,9	22,0	22,4	21,2	11,8	9,7	100,0	-
1981	17,9	23,6	22,1	21,5	9,5	5,4	100,0	-
1991	20,6	24,7	22,2	21,2	7,9	3,4	100,0	-
2001	24,9	27,1	21,6	19,0	5,8	1,7	100,0	-

Fonte: Ministero di agricoltura, industria e commercio (fino al 1921); Istat, Censimento generale della popolazione (dal 1931)

(a) Nei censimenti fino al 1931 furono censite le famiglie presenti; dal censimento del 1936 in poi i dati si riferiscono alle famiglie residenti; (b) Il censimento del 1941 non è stato effettuato per motivi bellici; (c) Il numero medio di componenti per famiglia è dato dal rapporto tra la popolazione residente, escluse le convivenze, e il numero di famiglie.

**Tab. 3 - Popolazione, numero di famiglie e numero di abitazioni per anno di censimento (1971-2001)**

Regioni	Popolazione				Numero di famiglie				Numero di abitazioni (totale occupate e non occupate)			
	1971	1981	1991	2001	1971	1981	1991	2001	1971	1981	1991	2001
Piemonte	4.432.317	4.479.031	4.302.565	4.214.677	1.513.781	1.661.546	1.713.094	1.798.966	1.697.436	2.022.260	2.119.244	2.214.164
Valle d'Aosta	109.150	112.353	115.938	119.548	37.918	43.601	48.092	53.333	53.096	79.568	90.856	100.540
Lombardia	8.543.387	8.891.652	8.856.074	9.032.554	2.694.644	3.081.787	3.290.060	3.652.954	2.849.057	3.418.326	3.765.454	4.143.870
Trentino-Alto Adige	841.886	873.413	890.360	940.016	238.143	282.038	315.816	367.408	271.444	362.945	424.198	490.243
Veneto	4.123.411	4.345.047	4.380.797	4.527.694	1.135.212	1.375.062	1.500.572	1.714.341	1.204.530	1.559.391	1.778.815	2.017.576
Friuli-Venezia Giulia	1.213.532	1.233.984	1.197.666	1.183.764	395.662	449.874	468.118	497.836	423.148	499.079	561.324	601.772
Liguria	1.853.578	1.807.893	1.676.282	1.571.783	664.267	726.577	694.454	711.947	774.107	909.253	957.810	991.029
Emilia-Romagna	3.846.755	3.957.513	3.909.512	3.983.346	1.196.865	1.399.163	1.482.065	1.652.425	1.278.161	1.621.625	1.782.607	1.970.977
Toscana	3.473.097	3.581.051	3.529.946	3.497.806	1.056.505	1.234.928	1.265.971	1.388.260	1.131.811	1.390.067	1.546.676	1.667.100
Umbria	775.783	807.552	811.831	825.826	221.789	265.069	279.246	313.629	235.865	295.516	339.540	369.290
Marche	1.359.907	1.412.404	1.429.205	1.470.581	377.286	451.121	486.688	549.474	417.924	537.081	616.615	672.785
Lazio	4.689.482	5.001.684	5.140.371	5.112.413	1.369.968	1.630.215	1.832.277	1.990.836	1.528.777	1.944.563	2.272.397	2.433.815
Abruzzo	1.166.694	1.217.791	1.249.054	1.262.392	326.290	391.250	422.660	462.066	374.207	499.631	602.740	658.931
Molise	319.807	328.371	330.900	320.601	93.232	109.137	116.431	119.822	108.955	136.466	157.932	173.279
Campania	5.059.348	5.463.134	5.630.280	5.701.931	1.291.099	1.569.644	1.676.155	1.862.857	1.371.281	1.612.451	1.979.109	2.193.435
Puglia	3.582.787	3.871.617	4.031.885	4.020.707	962.288	1.148.744	1.269.117	1.378.358	1.060.273	1.427.242	1.705.220	1.845.622
Basilicata	603.064	610.186	610.528	597.768	165.033	188.597	203.043	215.412	188.990	229.853	267.341	284.467
Calabria	1.988.051	2.061.182	2.070.203	2.011.466	531.245	622.313	671.169	709.759	591.100	824.441	1.017.154	1.111.680
Sicilia	4.680.715	4.906.878	4.966.386	4.968.991	1.337.470	1.540.255	1.652.796	1.785.231	1.481.216	2.016.411	2.358.629	2.549.269
Sardegna	1.473.800	1.594.175	1.648.248	1.631.880	372.480	461.416	521.179	585.762	392.594	551.054	684.861	802.149
<b>Italia</b>	<b>54.136.551</b>	<b>56.556.911</b>	<b>56.778.031</b>	<b>56.995.744</b>	<b>15.981.177</b>	<b>18.632.337</b>	<b>19.909.003</b>	<b>21.810.676</b>	<b>17.433.972</b>	<b>21.937.223</b>	<b>25.028.522</b>	<b>27.291.993</b>



	Popolazione				Numero di famiglie				Numero di abitazioni (totale occupate e non occupate)			
	1971	1981	1991	2001	1971	1981	1991	2001	1971	1981	1991	2001
Viterbo	257.075	268.448	278.521	288.783	79.553	93.771	101.609	115.313	88.138	118.055	137.607	153.784
Rieti	143.162	142.794	144.942	147.410	42.206	48.857	53.047	59.398	58.466	75.644	89.542	99.579
Roma	3.490.377	3.695.961	3.761.067	3.700.424	1.026.880	1.206.577	1.363.178	1.466.558	1.131.103	1.405.916	1.623.831	1.717.662
<i>di cui: comune di Roma</i>	<i>2.781.993</i>	<i>2.840.259</i>	<i>2.733.908</i>	<i>2.546.804</i>	<i>826.990</i>	<i>939.045</i>	<i>1.018.692</i>	<i>1.039.152</i>	<i>873.802</i>	<i>1.015.769</i>	<i>1.132.934</i>	<i>1.151.736</i>
Latina	376.238	434.086	476.282	491.230	101.629	132.289	154.240	174.686	118.284	173.276	213.471	242.769
Frosinone	422.630	460.395	479.559	484.566	119.700	148.721	160.203	174.881	132.786	171.672	207.946	220.021
<b>Lazio</b>	<b>4.689.482</b>	<b>5.001.684</b>	<b>5.140.371</b>	<b>5.112.413</b>	<b>1.369.968</b>	<b>1.630.215</b>	<b>1.832.277</b>	<b>1.990.836</b>	<b>1.528.777</b>	<b>1.944.563</b>	<b>2.272.397</b>	<b>2.433.815</b>

		1971	1981	1991	2001
<b>Italia</b>	popolazione	100	104	105	105
	numero di famiglie	100	117	125	136
	numero di abitazioni	100	126	144	157
<b>Lazio</b>	popolazione	100	107	110	109
	numero di famiglie	100	119	134	145
	numero di abitazioni	100	127	149	159
<b>Roma (comune)</b>	popolazione	100	102	98	92
	numero di famiglie	100	114	123	126
	numero di abitazioni	100	116	130	132

<b>Tab. 6 - Percentuale di famiglie unipersonali per anno di censimento, 2001</b>				
REGIONI	Anni di censimento			
	1971	1981	1991	2001
Piemonte	17,68	22,49	26,3	29,84
Valle d'Aosta	19,69	26,66	30,28	34,85
Lombardia	14,33	19,21	22,29	26,54
Trentino-Alto Adige	14,75	20,53	24,15	29,58
Veneto	10,19	15,08	18,09	23,31
Friuli-Venezia Giulia	16,9	22,23	26,24	30,2
Liguria	19,26	27,24	28,26	34,03
Emilia-Romagna	12,4	18,16	21,99	27,68
Toscana	11,71	17,46	19,82	25,38
Umbria	10,17	15,78	18,13	23,68
Marche	9,59	14,63	17,38	22,59
Lazio	10,7	15,99	21,66	25,67
Abruzzo	11,14	16,39	18,15	22,54
Molise	13,25	19,32	22,19	25,18
Campania	9,85	14,38	14,59	18,04
Puglia	11,03	14,48	15,75	18,69
Basilicata	11,18	16,45	19,31	23,29
Calabria	12,33	17	19,31	22,92
Sicilia	12,6	16,72	18,92	22,47
Sardegna	11,59	15,91	18,66	23,97
<b>Italia</b>	<b>12,9</b>	<b>17,84</b>	<b>20,59</b>	<b>24,89</b>

<b>Tab. 7 - Percentuale di famiglie unipersonali per anno di censimento – Lazio, dettaglio provinciale e Comune di Roma, 2001</b>				
PROVINCE	Anni di censimento			
	1971	1981	1991	2001
Viterbo	11,73	17,81	20,84	27,09
Rieti	12,56	18,9	23,71	30,08
Roma (provincia)	10,67	16,1	22,82	26,54
<i>di cui: comune di Roma</i>	<i>10,98</i>	<i>16,89</i>	<i>24,8</i>	<i>28,17</i>
Latina	8,5	12,77	15,38	19,68
Frosinone	11,5	15,9	17,69	21,95
<b>Lazio</b>	<b>10,7</b>	<b>15,99</b>	<b>21,66</b>	<b>25,67</b>

<b>Tab. 8 - Numero medio di componenti per famiglia per anno di censimento, 2001</b>				
REGIONI	Anni di censimento			
	1971	1981	1991	2001
Piemonte	2,88	2,66	2,48	2,32
Valle d'Aosta	2,84	2,55	2,38	2,22
Lombardia	3,13	2,86	2,67	2,45
Trentino-Alto Adige	3,47	3,05	2,78	2,53
Veneto	3,58	3,12	2,89	2,61
Friuli-Venezia Giulia	3,02	2,71	2,53	2,35
Liguria	2,75	2,46	2,39	2,19
Emilia-Romagna	3,18	2,81	2,61	2,39
Toscana	3,25	2,87	2,76	2,5
Umbria	3,46	3,02	2,88	2,61
Marche	3,56	3,11	2,92	2,66
Lazio	3,37	3,03	2,78	2,55
Abruzzo	3,54	3,09	2,94	2,72
Molise	3,41	3	2,83	2,66
Campania	3,89	3,46	3,35	3,05
Puglia	3,69	3,35	3,16	2,91
Basilicata	3,63	3,22	2,99	2,76
Calabria	3,72	3,3	3,07	2,82
Sicilia	3,47	3,17	2,99	2,77
Sardegna	3,91	3,43	3,14	2,77
<b>Italia</b>	<b>3,35</b>	<b>3,01</b>	<b>2,83</b>	<b>2,59</b>

<b>Tab. 9 - Numero medio di componenti per famiglia per anno di censimento - Lazio, dettaglio provinciale e Comune di Roma, 2001</b>				
PROVINCE	Anni di censimento			
	1971	1981	1991	2001
Viterbo	3,19	2,83	2,72	2,48
Rieti	3,35	2,9	2,71	2,46
Roma (provincia)	3,34	3,02	2,73	2,5
<i>di cui: comune di Roma</i>	3,3	2,98	2,65	2,42
Latina	3,68	3,27	3,08	2,81
Frosinone	3,5	3,08	2,98	2,76
<b>Lazio</b>	<b>3,37</b>	<b>3,03</b>	<b>2,78</b>	<b>2,55</b>

<b>Tab. 10 - Famiglie per situazione abitativa, 2001</b>								
REGIONI	Situazione abitativa della famiglia							
	Famiglie che occupano un'abitazione				Famiglie che occupano un altro tipo di alloggio	Famiglie coabitanti	Famiglie senza tetto o senza abitazione	Totale
	In proprietà	In affitto	Ad altro titolo	Totale				
<b>VALORI ASSOLUTI</b>								
Piemonte	1.216.276	433.467	140.279	1.790.022	1.755	6.576	613	1.798.966
Valle d'Aosta	34.881	12.381	5.810	53.072	75	169	17	53.333
Lombardia	2.578.958	788.531	265.465	3.632.954	2.988	15.582	1.430	3.652.954
Trentino-Alto Adige	266.482	72.883	25.183	364.548	602	2.034	224	367.408
Veneto	1.286.254	290.502	122.765	1.699.521	1.647	12.280	893	1.714.341
Friuli-Venezia Giulia	377.240	86.149	29.869	493.258	387	4.037	154	497.836
Liguria	486.166	168.463	52.259	706.888	837	3.981	241	711.947
Emilia-Romagna	1.171.977	322.117	143.288	1.637.382	1.453	13.320	270	1.652.425
Toscana	1.022.447	234.472	118.052	1.374.971	1.592	10.790	907	1.388.260
Umbria	237.524	43.145	29.917	310.586	1.584	1.419	40	313.629
Marche	419.123	77.413	50.099	546.635	386	2.188	265	549.474
Lazio	1.372.120	422.618	165.299	1.960.037	2.256	25.450	3.093	1.990.836
Abruzzo	348.568	63.310	47.744	459.622	277	1.860	307	462.066
Molise	93.705	13.109	12.154	118.968	60	792	2	119.822
Campania	1.145.684	510.278	194.883	1.850.845	3.536	8.267	209	1.862.857
Puglia	1.012.565	253.840	107.210	1.373.615	1.101	3.634	8	1.378.358
Basilicata	159.436	31.249	23.734	214.419	410	582	1	215.412
Calabria	515.974	104.789	84.490	705.253	745	3.755	6	709.759
Sicilia	1.252.871	315.601	210.052	1.778.524	1.193	5.454	60	1.785.231
Sardegna	455.405	83.301	43.462	582.168	697	2.770	127	585.762
<b>Italia</b>	<b>15.453.656</b>	<b>4.327.618</b>	<b>1.872.014</b>	<b>21.653.288</b>	<b>23.581</b>	<b>124.940</b>	<b>8.867</b>	<b>21.810.676</b>
<b>COMPOSIZIONI PERCENTUALI</b>								
Piemonte	67,61%	24,10%	7,80%	99,50%	0,10%	0,37%	0,03%	100,00%
Valle d'Aosta	65,40%	23,21%	10,89%	99,51%	0,14%	0,32%	0,03%	100,00%
Lombardia	70,60%	21,59%	7,27%	99,45%	0,08%	0,43%	0,04%	100,00%
Trentino-Alto Adige	72,53%	19,84%	6,85%	99,22%	0,16%	0,55%	0,06%	100,00%
Veneto	75,03%	16,95%	7,16%	99,14%	0,10%	0,72%	0,05%	100,00%
Friuli-Venezia Giulia	75,78%	17,30%	6,00%	99,08%	0,08%	0,81%	0,03%	100,00%
Liguria	68,29%	23,66%	7,34%	99,29%	0,12%	0,56%	0,03%	100,00%
Emilia-Romagna	70,92%	19,49%	8,67%	99,09%	0,09%	0,81%	0,02%	100,00%
Toscana	73,65%	16,89%	8,50%	99,04%	0,11%	0,78%	0,07%	100,00%
Umbria	75,73%	13,76%	9,54%	99,03%	0,51%	0,45%	0,01%	100,00%
Marche	76,28%	14,09%	9,12%	99,48%	0,07%	0,40%	0,05%	100,00%
Lazio	68,92%	21,23%	8,30%	98,45%	0,11%	1,28%	0,16%	100,00%
Abruzzo	75,44%	13,70%	10,33%	99,47%	0,06%	0,40%	0,07%	100,00%
Molise	78,20%	10,94%	10,14%	99,29%	0,05%	0,66%	0,00%	100,00%
Campania	61,50%	27,39%	10,46%	99,36%	0,19%	0,44%	0,01%	100,00%
Puglia	73,46%	18,42%	7,78%	99,66%	0,08%	0,26%	0,00%	100,00%
Basilicata	74,01%	14,51%	11,02%	99,54%	0,19%	0,27%	0,00%	100,00%

Calabria	72,70%	14,76%	11,90%	99,37%	0,10%	0,53%	0,00%	100,00%
Sicilia	70,18%	17,68%	11,77%	99,62%	0,07%	0,31%	0,00%	100,00%
Sardegna	77,75%	14,22%	7,42%	99,39%	0,12%	0,47%	0,02%	100,00%
<b>Italia</b>	<b>70,85%</b>	<b>19,84%</b>	<b>8,58%</b>	<b>99,28%</b>	<b>0,11%</b>	<b>0,57%</b>	<b>0,04%</b>	<b>100,00%</b>

<b>Tab. 11 - Famiglie per situazione abitativa - Lazio, dettaglio provinciale e Comune di Roma, 2001</b>								
PROVINCE	Situazione abitativa della famiglia							
	Famiglie che occupano un'abitazione				Famiglie che occupano un altro tipo di alloggio	Famiglie coabitanti	Famiglie senza tetto o senza abitazione	Totale
	In proprietà	In affitto	Ad altro titolo	Totale				
VALORI ASSOLUTI								
Viterbo	87.355	16.329	10.751	114.435	64	814	0	115.313
Rieti	46.046	7.020	6.079	59.145	30	222	1	59.398
Roma (provincia)	977.190	353.142	110.011	1.440.343	1.776	21.351	3.088	1.466.558
<i>di cui: comune di Roma</i>	<i>656.599</i>	<i>287.824</i>	<i>71.572</i>	<i>1.015.995</i>	<i>1.476</i>	<i>18.603</i>	<i>3.078</i>	<i>1.039.152</i>
Latina	127.376	27.556	18.505	173.437	213	1.034	2	174.686
Frosinone	134.153	18.571	19.953	172.677	173	2.029	2	174.881
<b>Lazio</b>	<b>1.372.120</b>	<b>422.618</b>	<b>165.299</b>	<b>1.960.037</b>	<b>2.256</b>	<b>25.450</b>	<b>3.093</b>	<b>1.990.836</b>
COMPOSIZIONI PERCENTUALI								
Viterbo	75,75%	14,16%	9,32%	99,24%	0,06%	0,71%	0,00%	100,00%
Rieti	77,52%	11,82%	10,23%	99,57%	0,05%	0,37%	0,00%	100,00%
Roma (provincia)	66,63%	24,08%	7,50%	98,21%	0,12%	1,46%	0,21%	100,00%
<i>di cui: comune di Roma</i>	<i>63,19%</i>	<i>27,70%</i>	<i>6,89%</i>	<i>97,77%</i>	<i>0,14%</i>	<i>1,79%</i>	<i>0,30%</i>	<i>100,00%</i>
Latina	72,92%	15,77%	10,59%	99,29%	0,12%	0,59%	0,00%	100,00%
Frosinone	76,71%	10,62%	11,41%	98,74%	0,10%	1,16%	0,00%	100,00%
<b>Lazio</b>	<b>68,92%</b>	<b>21,23%</b>	<b>8,30%</b>	<b>98,45%</b>	<b>0,11%</b>	<b>1,28%</b>	<b>0,16%</b>	<b>100,00%</b>

<b>Tab. 12 - Popolazione straniera residente nata all'estero per anno di trasferimento in Italia, 2001</b>						
REGIONI	Anno di trasferimento in Italia					
	Prima del 1992	1992-1996	1997-1999	2000	2001	Totale
Piemonte	28.212	26.985	25.916	8.860	6.767	96.740
Valle d'Aosta	913	540	514	172	145	2.284
Lombardia	86.424	78.338	71.342	23.369	17.643	277.116
Trentino-Alto Adige	8.490	7.618	6.368	2.218	2.044	26.738
Veneto	33.534	39.529	38.190	13.503	10.321	135.077
Friuli-Venezia Giulia	10.505	9.635	8.493	3.483	2.940	35.056
Liguria	11.305	8.174	7.840	2.770	2.176	32.265
Emilia-Romagna	36.630	32.005	29.261	10.592	8.747	117.235
Toscana	29.272	26.314	26.611	8.641	6.667	97.505
Umbria	6.514	6.947	6.646	2.445	1.887	24.439
Marche	9.657	11.595	11.278	4.467	3.394	40.391
Lazio	51.405	36.033	28.755	10.194	8.376	134.763
Abruzzo	5.894	5.459	4.868	1.762	1.378	19.361
Molise	979	467	530	198	196	2.370
Campania	12.515	8.743	8.769	3.619	2.322	35.968
Puglia	8.533	6.956	7.353	2.474	1.704	27.020
Basilicata	983	709	850	292	346	3.180
Calabria	6.023	3.781	3.994	1.462	999	16.259
Sicilia	19.517	9.660	7.838	3.103	2.144	42.262
Sardegna	4.374	2.283	1.843	754	546	9.800
<b>Italia</b>	<b>371.679</b>	<b>321.771</b>	<b>297.259</b>	<b>104.378</b>	<b>80.742</b>	<b>1.175.829</b>

<b>Tab. 13 - Popolazione straniera residente nata all'estero per anno di trasferimento in Italia - Lazio, dettaglio provinciale e Comune di Roma, 2001</b>						
PROVINCE	Anno di trasferimento in Italia					
	Prima del 1992	1992-1996	1997-1999	2000	2001	Totale
Viterbo	1.714	1.529	1.350	514	401	5.508
Rieti	706	654	516	209	212	2.297
Roma (provincia)	44.496	30.928	24.068	8.397	6.948	114.837
<i>di cui: comune di Roma</i>	<i>35.830</i>	<i>22.645</i>	<i>17.154</i>	<i>6.117</i>	<i>5.320</i>	<i>87.066</i>
Latina	2.697	1.463	1.305	504	385	6.354
Frosinone	1.792	1.459	1.516	570	430	5.767
<b>Lazio</b>	<b>51.405</b>	<b>36.033</b>	<b>28.755</b>	<b>10.194</b>	<b>8.376</b>	<b>134.763</b>

<b>Tab. 14 - Abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento e abitazioni non occupate, 2001</b>							
PROVINCE	Abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento				Abitazioni non occupate	Totale abitazioni	
	Proprietà	Affitto	Altro titolo	Totale abitazioni occupate			
Piemonte	1.216.276	433.467	140.279	1.790.022	424.142	2.214.164	
Valle d'Aosta	34.881	12.381	5.810	53.072	47.468	100.540	
Lombardia	2.578.958	788.531	265.465	3.632.954	510.916	4.143.870	
Trentino-Alto Adige	266.482	72.883	25.183	364.548	125.695	490.243	
Veneto	1.286.254	290.502	122.765	1.699.521	318.055	2.017.576	
Friuli-Venezia Giulia	377.240	86.149	29.869	493.258	108.514	601.772	
Liguria	486.166	168.463	52.259	706.888	284.141	991.029	
Emilia-Romagna	1.171.977	322.117	143.288	1.637.382	333.595	1.970.977	
Toscana	1.022.447	234.472	118.052	1.374.971	292.129	1.667.100	
Umbria	237.524	43.145	29.917	310.586	58.704	369.290	
Marche	419.123	77.413	50.099	546.635	126.150	672.785	
Lazio	1.372.120	422.618	165.299	1.960.037	473.778	2.433.815	
Abruzzo	348.568	63.310	47.744	459.622	199.309	658.931	
Molise	93.705	13.109	12.154	118.968	54.311	173.279	
Campania	1.145.684	510.278	194.883	1.850.845	342.590	2.193.435	
Puglia	1.012.565	253.840	107.210	1.373.615	472.007	1.845.622	
Basilicata	159.436	31.249	23.734	214.419	70.048	284.467	
Calabria	515.974	104.789	84.490	705.253	406.427	1.111.680	
Sicilia	1.252.871	315.601	210.052	1.778.524	770.745	2.549.269	
Sardegna	455.405	83.301	43.462	582.168	219.981	802.149	
<b>Italia</b>	<b>15.453.656</b>	<b>4.327.618</b>	<b>1.872.014</b>	<b>21.653.288</b>	<b>5.638.705</b>	<b>27.291.993</b>	

<b>Tab. 15 - Abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento e abitazioni non occupate - Lazio, dettaglio provinciale e Comune di Roma, 2001</b>							
PROVINCE	Abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento				Abitazioni non occupate	Totale abitazioni	
	Proprietà	Affitto	Altro titolo	Totale abitazioni occupate			
Viterbo	87.355	16.329	10.751	114.435	39.349	153.784	
Rieti	46.046	7.020	6.079	59.145	40.434	99.579	
Roma	977.190	353.142	110.011	1.440.343	277.319	1.717.662	
<i>di cui: comune di Roma</i>	<i>656.599</i>	<i>287.824</i>	<i>71.572</i>	<i>1.015.995</i>	<i>135.741</i>	<i>1.151.736</i>	
Latina	127.376	27.556	18.505	173.437	69.332	242.769	
Frosinone	134.153	18.571	19.953	172.677	47.344	220.021	
<b>Lazio</b>	<b>1.372.120</b>	<b>422.618</b>	<b>165.299</b>	<b>1.960.037</b>	<b>473.778</b>	<b>2.433.815</b>	

ALLEGATO 3

**Le leggi regionali del Lazio per il “piano casa”**



## **Il Piano casa del Lazio (\*)**

### **Scheda di analisi della legge regionale n. 21/2009 (prima versione della norma)**

#### **1. Aspetti generali**

Con legge 11 agosto 2009 n. 21, denominata "Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale"<sup>1</sup> ed entrata in vigore il 5 settembre 2009, la Regione Lazio ha approvato il cosiddetto "piano casa". La Legge si compone di quattro Capi:

- il primo "Disposizioni generali" (art. 1);
- il secondo "Misure straordinarie per il settore edilizio" (artt. 2-11);
- il terzo "Edilizia residenziale pubblica e sociale" (artt. 12-22);
- il quarto "Disposizioni finali" (artt. 23-29).

Come indicato nell'art. 1, la Legge disciplina i seguenti aspetti:

- a. misure straordinarie ed urgenti nel settore edilizio, finalizzate a contrastare la crisi economica e a favorire l'adeguamento del patrimonio edilizio esistente alla normativa antisismica, il miglioramento della qualità architettonica e la sostenibilità energetico-ambientale del patrimonio stesso, secondo le tecniche, le disposizioni e i principi della bioedilizia;
- b. misure urgenti per incrementare e sostenere l'offerta di edilizia residenziale sovvenzionata e sociale;
- c. modalità di coordinamento e di integrazione delle predette misure straordinarie ed urgenti, nell'ambito di programmi integrati di riqualificazione urbana, di promozione dell'edilizia residenziale sociale, di ripristino ambientale e di risparmio energetico;
- d. snellimento delle procedure in materia urbanistica tramite le modifiche ovvero le integrazioni alle vigenti leggi regionali.

#### **2. Misure straordinarie per il settore edilizio**

##### *2.1 Vincoli temporali*

Secondo l'art. 2, comma 1, le misure straordinarie per il settore edilizio (consistenti, come si vedrà, nella possibilità di incrementare la cubatura degli edifici in misura variabile a seconda della loro destinazione e localizzazione) si applicano agli edifici per i quali:

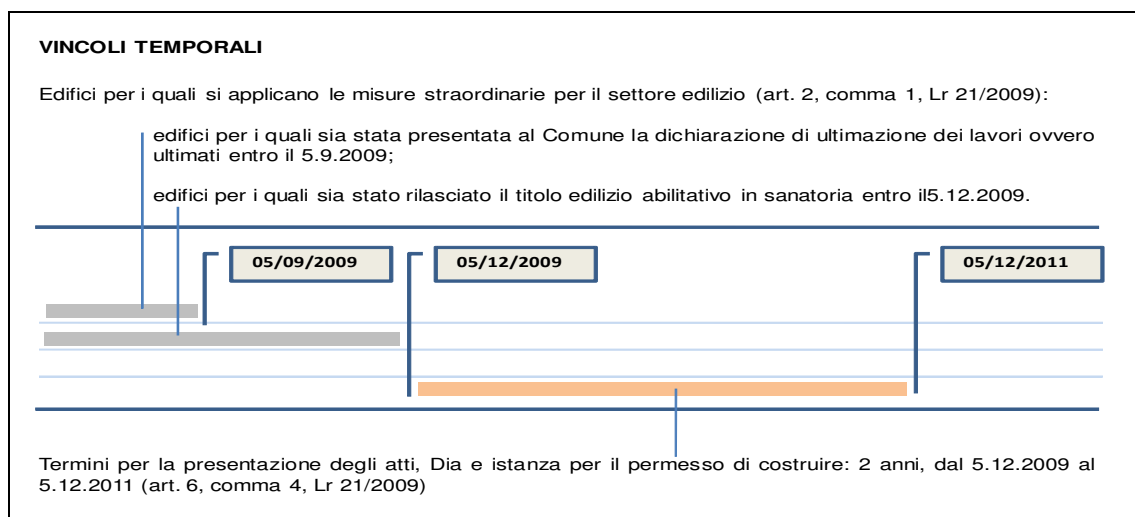
---

(\*) Contributo pubblicato da R. Allegrini, A. Ferruti, su *Lex Italia*, 2009, "La Legge Regione Lazio 21/2009, approvazione del Piano casa. Sintesi dei principali contenuti".

<sup>1</sup> La legge è stata pubblicata nel S.O. n. 142 al B.U.R. (Lazio) n. 31 del 21 agosto 2009, e verrà d'ora in avanti denominata anche, per brevità, "Legge". Gli articoli saranno riportati in appresso senza ulteriori riferimenti.

- entro il 5 settembre 2009 sia stata presentata al Comune la dichiarazione di ultimazione dei lavori ovvero agli edifici ultimati entro la medesima data;
- entro il 5 dicembre 2009 sia stato rilasciato il titolo edilizio abilitativo in sanatoria.

In ragione della dichiarata transitorietà della Legge, sono stati introdotti termini iniziali e finali per i titoli abilitativi necessari (ossia per la presentazione delle DIA o per le istanze per il permesso di costruire). In dettaglio, come confermato anche nel parere della Regione Lazio – Dipartimento Urbanistica n. 169862 del 24 settembre 2009, tali atti possono essere presentati dal 5 dicembre 2009 al 5 dicembre 2011 (art. 6, comma 4). Per un quadro sintetico si rinvia alla seguente tabella:



## 2.2 Esclusioni

Il medesimo art. 2, comma 1 esclude, in primo luogo, da qualsiasi tipo di intervento premiale gli edifici abusivi e gli immobili vincolati quali beni culturali ai sensi del d.lgs. 42/2004 (cd. vincolo monumentale). Sono, inoltre, esclusi gli edifici:

- situati nelle cd. zone A del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444<sup>2</sup>, ossia gli edifici dei centri storici o dei tessuti storici tutelati da specifiche norme di strumenti urbanistici generale o, infine,

<sup>2</sup> Si tratta del noto decreto ministeriale con il quale sono stati approvati i "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765".

negli insediamenti urbani storici individuati dal Piano Territoriale Paesaggistico Regionale, cd. PTPR [art. 2, comma 1, lettera a)]<sup>3</sup>;

- rurali, con particolari caratteristiche anche se non vincolati dal PTPR<sup>4</sup>, ricadenti nelle cd. zone E ossia nelle zone agricole [art. 2, comma 1, lettera b)];
- situati in aree sottoposte a vincolo di inedificabilità assoluta o nelle aree naturali protette [art. 2, comma 1, lettere c) e d)];
- situati nelle fasce di rispetto del mare e dei laghi (ossia entro i 300 metri dalla linea di battigia) e nelle fasce di rispetto delle acque interne [art. 2, comma 1, lettera e)];
- situati nelle zone a rischio molto elevato ed elevato di esondazione individuate dai piani di bacino o dai piani stralcio (adottati o approvati), ad eccezione per i territori ricadenti in comprensori di bonifica in cui la sicurezza del regime idraulico è garantita da idrovore [art. 2, comma 1, lettera f)];
- situati nelle aree con destinazioni urbanistiche relative ad aspetti strategici o riferite al sistema della mobilità, delle infrastrutture e dei servizi pubblici generali [art. 2, comma 1, lettera g)];
- situati nelle fasce di rispetto delle strade statali, ferroviarie ed autostradali [art. 2, comma 1, lettera h)].

Secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 2, inoltre, i Comuni entro il 5 dicembre 2009 possono individuare ulteriori ambiti del proprio territorio nel quale limitare o escludere gli interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione e recupero degli edifici.

### **3. Categorie di interventi: ampliamento, demolizione/ricostruzione, recupero degli edifici**

#### *3.1 Disposizioni comuni*

Come anticipato nel paragrafo 2, gli artt. 3, 4 e 5 disciplinano rispettivamente gli interventi di ampliamento, demolizione (e ricostruzione) e recupero degli edifici esistenti. In via preliminare, giova evidenziare che gli interventi di cui trattasi possono essere eseguiti tramite:

- la presentazione di una DIA onerosa (art. 6, comma 1);

---

<sup>3</sup> Poiché la zonizzazione del d.m. 1444/1968 può non coincidere con la divisione del territorio comunale in zone, operata dai singoli PRG, è da ritenersi che l'individuazione della zona A, sia affidata ad un atto ricognitivo da parte dei singoli Comuni. In alternativa, al momento di presentazione della DIA o del permesso di costruire, il privato potrebbe depositare una relazione in cui evidenziare le ragioni per cui l'intervento di recupero non ricade nella medesima zona A. In difetto, l'immediata applicabilità della Legge sarebbe priva di qualsiasi efficacia.

<sup>4</sup> In considerazione poi dell'importanza per il tema del nuovo Piano Paesaggistico della Regione Lazio (cd. PTPR), nell'allegato 1 sono riportati i principali contenuti del PTPR.

- il rilascio di un permesso di costruire – PdC, ovviamente oneroso, nei soli casi di interventi con demolizione e ricostruzione che interessano edifici con volume superiore ai 3.000 mc (art. 6, comma 2).

Il costo di costruzione, riferito alle DIA o ai PdC, può essere diminuito fino ad un massimo del 30% dai Comuni con apposita deliberazione (art. 6, comma 3). In mancanza, la disciplina è quella contenuta nelle tabelle usualmente applicate nei Comuni<sup>5</sup>.

In ogni caso, le DIA e le domande per il PdC debbono essere precedute/accompagnate dagli altri atti di assenso previsti dalla normativa statale e regionale vigente; in particolare, per gli interventi situati nei comprensori di bonifica e dotati di idrovore, la DIA o il PdC deve essere preceduta/accompagnata dal parere del competente consorzio di bonifica che, se non si esprime entro 90 giorni, si intende favorevolmente espresso (cd. silenzio-assenso, art. 6, comma 1, seconda parte).

### *3.2 Interventi di ampliamento: edifici residenziali e non residenziali*

È prevista la possibilità di ampliare edifici, con destinazione residenziale, di volumetria non superiore a 1.000mc. L'ampliamento può arrivare massimo al 20%, ossia con un incremento complessivo dell'edificio di 200mc o di 62,5mq [art. 3, comma 1, lettera a)].

È prevista la possibilità di ampliare edifici, con destinazione non residenziale (per l'artigianato, la piccola industria e gli esercizi commerciali di vicinato), di superficie non superiore a 1.000mq. L'ampliamento può arrivare massimo al 10% ed è condizionato al mantenimento della specifica destinazione d'uso per almeno 10 anni, nonché "all'installazione o al miglioramento dei sistemi di abbattimento degli inquinanti, al monitoraggio delle emissioni, al risparmio energetico e allo studio di materiali e procedure innovative che possano ridurre l'impatto ambientale" [art. 3, comma 1, lettera b)].

Secondo l'art. 3, comma 2, gli interventi di ampliamento, come sopra descritti, devono essere realizzati sempre "in adiacenza al corpo di fabbrica dell'edificio, con esclusione della sopraelevazione" e "nel rispetto delle distanze e delle altezze previste dalla normativa vigente".

#### *3.2.1 (segue): zone sismiche*

Inoltre, nelle zone classificate a rischio sismico "1" e "2"<sup>6</sup>, gli interventi di ampliamento devono essere eseguiti su edifici dotati di "certificazione antisismica".

---

<sup>5</sup> Ad es. nel Comune di Roma, occorrerà fare riferimento alla delibera di Consiglio Comunale n. 2966 del 30 maggio 1978, come integrata dalla delibera C.C. n. 19 del 31 gennaio 2005.

<sup>6</sup> Ossia nelle zone così classificate dalla delibera G.R. n. 387 del 22 maggio 2009 "Nuova classificazione sismica del territorio della Regione Lazio in applicazione dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3519 del 28 aprile 2006 e della delibera G.R. n. 766/2003", pubblicata nel S.O. n. 106 al B.U.R. n. 24 del 27 giugno 2009.

Sempre con riferimento agli edifici realizzati in zone classificate a rischio sismico, l'art. 3, comma 3 stabilisce che tali ampliamenti sono consentiti solo con l'adeguamento dell'intero edificio alla normativa antisismica. In particolare, per gli edifici ricadenti nella zona sismica "1" o sottozona sismica "2a" (ossia nelle zone maggiormente a rischio della Regione Lazio) per favorire gli interventi di messa a norma dell'intero edificio, l'ampliamento massimo degli edifici adeguati è così sintetizzabile:

- edifici, con destinazione residenziale e di volumetria non superiore a 1.000mc, massimo 35% ossia con un incremento complessivo dell'edificio di 350mc o di 110 mq;
- edifici, con destinazione non residenziale e di superficie non superiore a 1.000mq, massimo del 20% della superficie utile.

### 3.2.2 (segue): ulteriori condizioni

Gli interventi di ampliamento, inoltre, devono rispettare la disciplina nazionale e regionale in tema di rendimento energetico e bioedilizia di cui al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192<sup>7</sup> e alla L.R. 27 maggio 2008, n. 6<sup>8</sup> e rispettive successive modificazioni (art. 3, comma 4).

Gli interventi di ampliamento sono, altresì, subordinati a quanto segue:

- esistenza delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (e loro eventuale adeguamento in relazione al maggior carico urbanistico), nonché dei parcheggi pertinenziali;
- predisposizione del fascicolo del fabbricato di cui alla l.r. 31/2002<sup>9</sup> e al reg. reg. n. 6/2005 o agli specifici regolamenti comunali.

Infine, gli ampliamenti di cui trattasi non possono essere cumulati con eventuali analoghe possibilità stabilite da strumenti urbanistici comunali; la destinazione d'uso degli edifici ampliati deve essere mantenuta per i successivi 5 anni dall'ultimazione dei relativi lavori (art. 3, commi 7 e 8).

### 3.3 Interventi di demolizione/ricostruzione

Gli interventi premiali di demolizione e ricostruzione degli edifici, invece, riguardano i soli edifici con una destinazione residenziale pari ad almeno il 75%. Oltre alle esclusioni già indicate nel paragrafo 2, inoltre, tali interventi di sostituzione non possono essere realizzati nelle cd. zone C ossia nelle zone destinate ad attività collettive, verde pubblico e parcheggi (art. 4, comma 1).

Ciò premesso, è prevista la possibilità di sostituire gli edifici sopra individuati con un incremento massimo del 35% della volumetria o della superficie utile esistente (art. 4,

---

<sup>7</sup> Denominato "Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia".

<sup>8</sup> Denominata "Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia".

<sup>9</sup> Denominata "Istituzione del fascicolo del fabbricato".

comma 1), aumentabile sino al 40% se l'intervento di sostituzione è stato individuato tramite un concorso di progettazione volto alla promozione della qualità edilizia ed architettonica e realizzato sulla base del progetto vincitore (art. 4, comma 7).

### *3.3.1 (segue): ulteriori condizioni*

Gli edifici devono, ovviamente, essere ricostruiti in conformità alla normativa antisismica (art. 4, comma 2), nonché nel rispetto della disciplina nazionale e regionale in tema di rendimento energetico e bioedilizia di cui al d.lgs. 192/2005 e alla L.R. 6/2008 e rispettive modifiche, in modo che la prestazione energetica del nuovo edificio risulti inferiore del 10% rispetto al fabbisogno annuo di energia previsto dal d.lgs. 192/2005 (art. 4, comma 3). Il comma 4 dell'art. 4, inoltre, subordina gli interventi di sostituzione edilizia a quanto segue :

- esistenza delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (e al loro eventuale adeguamento in relazione al maggior carico urbanistico), nonché dei parcheggi pertinenziali;
- predisposizione del fascicolo del fabbricato di cui alla l.r. 31/2002 e al reg. reg. n. 6/2005 o agli specifici regolamenti comunali;
- piantumazione di essenze arboree e vegetazionali che interessino almeno il 25% dell'area di pertinenza dell'intervento.

Inoltre, gli incrementi di cui trattasi non possono essere cumulati con eventuali analoghe possibilità stabilite da strumenti urbanistici comunali (art. 4, comma 5).

Analogamente a quanto previsto nell'art. 3, comma 6, l.r. 13/2009 sul recupero dei sottotetti, nei 105 Comuni del Lazio destinatari del fondo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (ed attualmente individuati con delibera G.R. n. 206 del 29 marzo 2007<sup>10</sup>), gli interventi di sostituzione edilizia volti alla realizzazione di nuove unità immobiliari sono subordinati, inoltre, all'obbligo di destinare il loro 25% a canone concordato di cui all'art. 2, comma 3, legge 431/1998 (cd. patti in deroga) per un periodo non inferiore a 8 anni (art. 4, comma 6). Per un quadro sinottico si rinvia alla seguente tabella:

---

<sup>10</sup> La delibera "Legge 9 dicembre 1998, n. 431, art. 11. Legge regionale 6 agosto 1999, n. 12, art. 14. Adozione dell'elenco dei comuni destinatari del fondo regionale per la concessione di contributi integrativi ai conduttori meno abbienti per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari di immobili. Piano di riparto del fondo regionale annualità 2005 pari a Euro 35.275.370,02", è pubblicata in B.U.R. 19 maggio 2007, n. 14.

Quadro sinottico delle principali condizioni per la realizzazione degli interventi di ampliamento e di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione						
	AMPLIAMENTO			SOSTITUZIONE EDILIZIA CON DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE		
DESTINAZIONI D'USO	Limiti dimensionali	Incremento massimo complessivo	Principali condizioni per la realizzazione degli interventi	Limiti dimensionali	Incremento complessivo	Principali condizioni per la realizzazione degli interventi
RESIDENZIALE	Edifici unifamiliari e plurifamiliari, di volumetria non superiore a 1000 mc	<b>+ 20%</b> max 200 mc, ovvero max 62,5 mq	Consentiti in adiacenza al corpo di fabbrica dell'edificio	Edifici con destinazione residenziale, per almeno il 75%	<b>+ 35%</b> (della volumetria o della superficie utile esistente)	Esclusione delle zone C del Dm 1444/1968 (ossia le zone per nuovi insediamenti, non ancora edificate o a bassa densità).
NON RESIDENZIALE	Edifici di superficie non superiore ai 1.000 mq  Destinazioni d'uso: artigianato, piccola industria, esercizi commerciali di vicinato	<b>+ 10%</b>	Mantenere la specifica destinazione d'uso per almeno 10 anni  Riduzione dell'impatto ambientale (materiali, riduzione emissioni, risparmio energetico, ecc.)	Non consentita	Non consentita	Non consentita

### 3.4 Interventi di recupero

Gli interventi di recupero degli edifici esistenti hanno un ambito limitato alle zone agricole. In dettaglio, sono previsti interventi per fini residenziali dei volumi accessori a destinazione residenziale per almeno il 75% e con volumetria non superiore a 1.000mc. Come già osservato nel paragrafo 3.2, l'ampliamento può arrivare massimo al 20%, ossia con un incremento dell'edificio di 200mc o di 62,5mq [art. 5, comma 1, lettera a)]. Inoltre, sono previsti interventi di recupero di parti accessorie di tali edifici, prevalentemente residenziali ed ubicati in suoli con destinazione d'uso agricola [art. 5, comma 1, lettera b)]. Il comma 2 dell'art. 5, inoltre, subordina gli interventi di recupero all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (e al loro eventuale adeguamento in relazione al maggior carico urbanistico).

Gli edifici recuperati devono rispettare la disciplina nazionale e regionale in tema di rendimento energetico e bioedilizia di cui al d.lgs. 192/2005 e alla L.R. 6/2008 e rispettive modifiche, in modo che la prestazione energetica del nuovo edificio risulti inferiore del 10% rispetto al fabbisogno annuo di energia previsto dal d.lgs. 192/2005 (art. 5, comma 3). Infine, gli interventi di recupero di cui trattasi non possono essere cumulati con gli interventi di ampliamento o di demolizione/ricostruzione sopra esaminati (art. 5, comma 4)<sup>11</sup>.

#### **4. Programmi integrati**

##### **4.1 Disposizioni comuni**

Gli interventi sin qui esaminati possono, in estrema sintesi, riguardare singoli soggetti proprietari di una o più unità immobiliari e la loro attuazione potrà assumere carattere puntiforme ossia riguardare uno o più edifici, con limitata volumetria.

Di diversa portata, invece, appaiono le previsioni degli artt. 7, 8 e 11 in tema di programmi integrati. Infatti, con l'art. 7, comma 1 è attribuita ai Comuni la possibilità di adottare "sulla base di iniziative pubbliche o private ... programmi integrati finalizzati al ripristino ambientale e all'incremento della dotazione di standard urbanistici, mediante la demolizione di porzioni di tessuti edilizi o di singoli edifici legittimamente realizzati in aree sottoposte a vincoli ambientali, paesaggistici e in aree naturali protette".

Come già osservato per gli interventi di recupero, anche gli interventi previsti dal programma integrato devono rispettare la disciplina nazionale e regionale in tema di rendimento energetico e bioedilizia di cui al d.lgs. 192/2005 e alla L.R. 6/2008 e rispettive modifiche, in modo che la prestazione energetica del nuovo edificio risulti inferiore del 10% rispetto al fabbisogno annuo di energia previsto dal d.lgs. 192/2005 (art. 7, comma 3).

##### **4.1.1 Fasi di attuazione dei programmi integrati**

Secondo il comma 2 dell'art. 7 il programma integrato prevede, in sostanza, tre fasi così riassumibili:

- a. demolizione delle porzioni di tessuti edilizi o dei singoli edifici e cessione a titolo gratuito al Comune dell'area oggetto di ripristino ambientale e di riqualificazione;
- b. traslazione, previa localizzazione, delle volumetrie degli edifici demoliti in altre aree esterne a quelle vincolate, mediante il cambio di destinazione d'uso degli edifici demoliti, modifica delle destinazioni urbanistiche vigenti e aumento della capacità edificatoria [cfr. anche successiva lettera c)];

---

<sup>11</sup> Per una prima esemplificazione si veda la delibera della Giunta Comunale di Roma n. 288 del 23 settembre 2009: "Avviso Pubblico per manifestazione di interesse alla presentazione di proposte ed all'inserimento nel primo Programma di Riqualificazione degli Immobili Agricoli dismessi o sotto-utilizzati" e, in particolare, l'art. 4 "asse B" dell'allegato B.



c. incremento volumetrico fino ad un massimo del 50% rispetto al volume degli edifici demoliti “in proporzione alla dotazione straordinaria di standard urbanistici proposta nel programma”. L’incremento volumetrico può arrivare sino al 60% nei comuni del litorale marittimo, a condizione che il nuovo edificio oggetto del programma integrato abbia destinazione turistico-ricettiva e la mantenga per almeno 20 anni.

In questo modo, il programma integrato potrebbe riguardare in primo luogo la riqualificazione alberghiera del litorale mediante la delocalizzazione di edifici residenziali posti a ridosso della battigia e il trasferimento della volumetria (aumentata) in altre zone del territorio comunale, da individuarsi “prioritariamente” nelle cd. zone B (art. 7, comma 4) e con esclusione delle aree con destinazioni urbanistiche “strategiche” o che interessino il sistema dei servizi pubblici generali, delle infrastrutture e della mobilità (art. 7, comma 5).

#### 4.1.2 Semplificazioni procedurali

L’art. 11 ha apportato alcune modifiche all’art. 4 L.R. 26 giugno 1997, n. 22 “Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione”, in modo da semplificare notevolmente l’iter approvativo dei programmi integrati.

In particolare, sono stati dimezzati i termini entro il quale il Comune deve provvedere all’adozione dei programmi integrati:

- per quelli conformi allo strumento urbanistico generale si passa da 120 a 60 giorni;
- per quelli in variante allo strumento urbanistico generale si passa da 180 a 90 giorni.

Viene, infine, ribadita la possibilità di ricorrere all’accordo di programma prevista nell’art. 4 indipendentemente dal mancato pronunciamento della Regione sulla proposta di programma integrato entro il termine di 90 giorni.

#### 4.2 Programmi integrati per il riordino urbano e delle periferie

Sempre in tale ambito, inoltre, assumono rilievo le previsioni dell’art. 8, comma 1 che consentono ai Comuni, sulla base di iniziative pubbliche o private, di adottare programmi integrati finalizzati all’incremento degli standard urbanistici e al riordino del tessuto urbano interessati dalla “presenza di funzioni eterogenee ... disorganici o incompiuti nonché di edifici isolati a destinazione industriale dismessi, parzialmente utilizzati o degradati”.

Questi interventi, da localizzarsi nelle zone “in cui si concentrano gli interventi di ampliamento e sostituzione edilizia” sopra esaminati, devono essere inclusi in un programma integrato da individuarsi “prioritariamente” nelle cd. zone B o nei lotti di pertinenza degli edifici industriali (art. 8, comma 5) e con esclusione delle aree con

destinazioni urbanistiche “strategiche” o che interessino il sistema dei servizi pubblici generali, delle infrastrutture e della mobilità (art. 8, comma 6).

4.2.1 (segue): contenuto dei programmi integrati per il riordino urbano e delle periferie  
Il programma integrato può prevedere:

- interventi di sostituzione edilizia, con incremento fino al 40% della volumetria o superficie demolita (incremento escluso per gli edifici a destinazione industriale), tramite interventi di ristrutturazione urbanistica;
- modifiche di destinazioni d’uso di aree ed edifici.

La ristrutturazione urbanistica, ossia gli interventi rivolti a sostituire l’esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati, della rete stradale, deve prevedere “una dotazione straordinaria” [non quantificata] “degli standard urbanistici e delle opere di urbanizzazione primaria, nonché una quota destinata ad edilizia residenziale sociale” (art. 8, comma 3)<sup>12</sup>.

## **5. Edilizia residenziale pubblica e sociale**

### **5.1 Quadro d’assieme**

Gli artt. 12 e ss. sono dedicati agli interventi di promozione dell’edilizia residenziale pubblica e sociale nel territorio della Regione dei quali, peraltro, si afferma ripetutamente la transitorietà “in attesa della disciplina organica in materia di edilizia residenziale sociale”<sup>13</sup>. In ogni caso, nelle more dell’adozione del regolamento regionale previsto dall’art. 12, comma 5 (che dovrà intervenire entro il 5 dicembre 2009), si esaminano qui di seguito le principali novità dettate dalla Legge.

### **5.2 Edilizia residenziale sociale – definizione e finalità**

In primo luogo, per edilizia residenziale sociale (cd. ERS) si intende: la “disponibilità di alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche quali esenzioni fiscali, assegnazioni di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico, destinati alla locazione permanente a canone sostenibile o a riscatto...”.

---

<sup>12</sup> Gli interventi previsti dal programma integrato devono rispettare la disciplina nazionale e regionale in tema di rendimento energetico e bioedilizia di cui al d.lgs. 192/2005 e alla L.R. 6/2008 e rispettive modifiche, in modo che la prestazione energetica del nuovo edificio risulti inferiore del 10% rispetto al fabbisogno annuo di energia previsto dal d.lgs. 192/2005 (art. 8, comma 4).

<sup>13</sup> È da ritenersi, quindi, che la disciplina prevista dalla Legge sia di carattere speciale rispetto alla L.R. n. 12 del 6 agosto 1999 “*Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica*” e al R.R. n. 2 del 20 settembre 2000 “*Regolamento per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinati all’assistenza abitativa ai sensi dell’art. 17, comma 1, della legge regionale 6 agosto 1999, n. 12*” e successive rispettive modifiche.

“Rientra, altresì, nell’edilizia residenziale sociale l’albergo sociale, consistente in una struttura residenziale in grado di fornire una sistemazione alloggiativa temporanea con servizi e spazi comuni” (così art. 12, comma 1), ossia gli alloggi di cui all’art. 1, commi 258, 259, 285 e 286 della legge n. 244/2007 (cd. Legge finanziaria 2008) e, secondo quanto previsto nell’art. 15, comma 3, gli alloggi sociali definiti e disciplinati dal noto d.m. (Infrastrutture) 22.4.2008.

Il fine dichiarato dell’ERS è “garantire sul territorio regionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana”, mediante l’offerta da parte di operatori pubblici e privati “di alloggi in locazione o a riscatto, in modo da garantire l’integrazione di diverse fasce sociali e il miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari, anche attraverso la realizzazione di un progetto sociale di comunità ambientalmente e socialmente sostenibile con il supporto di strumenti e servizi per la riduzione dell’impatto ambientale, l’istruzione, la salute, il lavoro e l’educazione ambientale” (art. 12, comma 3).

L’ERS deve essere oggetto di un’organica programmazione regionale mediante la promozione di “un piano straordinario decennale di interventi finalizzati in particolare alla manutenzione e realizzazione di edilizia sovvenzionata anche attraverso il recupero di edifici dismessi, assicurando il coordinamento dei soggetti pubblici e privati e del terzo settore” (art. 15, comma 1).

#### 5.2.1 Edilizia residenziale sociale e piano casa

Nell’ambito dell’intesa Stato-Regioni-Enti Locali sancita dalla Conferenza Unificata il 1° aprile 2009<sup>14</sup>, l’art. 15, comma 4 prevede l’individuazione da parte della Regione dei seguenti strumenti per garantire il diritto all’abitazione:

- interventi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata a totale carico del soggetto pubblico volti ad aumentare la disponibilità di alloggi destinati alle fasce sociali più deboli [comma 4, lettera a)];
- interventi di edilizia agevolata e convenzionata realizzati da imprese di costruzioni e cooperative di abitazione destinati alla locazione o alla proprietà [comma 4, lettera b)];
- interventi di edilizia residenziale sociale volti ad aumentare la disponibilità di alloggi posti in affitto a canone sostenibile o a riscatto promossi sia da soggetti pubblici che privati e destinati alle fasce sociali non in grado di accedere alla locazione nel libero mercato [comma 4, lettera c)];
- interventi volti a sostenere le fasce sociali in difficoltà nell’accesso alla prima casa sul libero mercato, sia nell’acquisto sia nella locazione [comma 4, lettera d)].

---

<sup>14</sup> In G.U. n. 98 del 29 aprile 2009.

### 5.2.2 Edilizia residenziale sociale: localizzazione ed incentivazioni

Al fine di evitare le passate esperienze di “effetto ghetto”<sup>15</sup>, la localizzazione degli interventi ERS deve, in primo luogo, evitare la loro “concentrazione in circoscritti ambiti urbani” e viene realizzata mediante l’aggiunta di aree od edifici per la realizzazione di alloggi sociali “da cedere gratuitamente da parte dei proprietari singoli o in forma consortile o associata, all’amministrazione comunale” (art. 18, comma 1).

Allo stesso fine, in adesione alle più recenti tendenze in tema di urbanistica sociale, la cessione gratuita delle aree e degli immobili su cui realizzare la nuova edificazione deve riguardare, prevalentemente, le zone C (art. 18, comma 2) e deve riguardare almeno il 20% dell’area fondiaria edificabile oggetto dei piani (art. 18, comma 3), in modo da conseguire l’obiettivo della cd. “edilizia inclusiva” o “inclusionary housing”.

Questa percentuale è elevata al 50% “per la realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti ... limitatamente alla edificabilità aggiunta generata dallo strumento urbanistico generale rispetto alle previgenti previsioni” (art. 18, comma 4).

Di particolare rilievo è, inoltre, la previsione dell’art. 18, comma 7 secondo cui il Comune, a fronte della suddetta cessione gratuita delle aree e degli immobili, può “consentire un aumento di volumetria premiale pari alla capacità edificatoria delle aree fondiarie cedute per l’edilizia residenziale sociale e stabilire oneri straordinari in relazione all’incremento del valore immobiliare”.

### 5.3 Edilizia residenziale pubblica: incentivazioni e procedimenti

Negli ambiti urbanistici compresi nei piani di zona i Comuni possono effettuare:

- a. l’aumento della previsione edificatoria delle aree già destinate dallo strumento urbanistico ad edilizia residenziale pubblica (cd. ERP), fermo restando il rispetto dello standard urbanistico minimo inderogabile riferito al numero degli abitanti complessivamente insediati, ivi compresi quelli derivanti dall’incremento [art. 17, comma 1, lettera a)];
- b. la variazione in ERS degli standard urbanistici, eventualmente eccedenti rispetto a quanto previsto dal D.M. 1444/1968, qualora si accerti, nell’ambito del piano di zona, il rispetto della misura minima inderogabile riferita al numero degli abitanti

---

<sup>15</sup> Per contrastare tali esperienze si vedano, ad esempio, le considerazioni contenute nella delibera del Consiglio comunale di Roma n. 110 del 23 maggio 2005 sul disagio abitativo, qui di seguito riportate: “... si ritiene necessario istituire alcuni “centri di assistenza abitativa temporanea”, costituiti da strutture immobiliari di proprietà del Comune di Roma o in locazione da parte dello stesso Comune che consentano di offrire assistenza abitativa transitoria con caratteristiche strutturali (tipologia dei locali, servizi comuni, guardiania, etc.) affatto diverse da quelle dei residences, da superare definitivamente..”.

complessivamente insediati, ivi compresi quelli derivanti dall'incremento ERS [art. 17, comma 1, lettera b)];

- c. interventi di ristrutturazione urbanistica [art. 17, comma 1, lettera c)], ossia interventi rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati, della rete stradale.

Gli strumenti con i quali i Comuni possono effettuare tali interventi sono molteplici e, in ogni caso, devono essere preceduti da una "valutazione della sostenibilità del maggior carico insediativo". In dettaglio, si può procedere a:

- varianti ai piani di zona (cd. P.d.Z.) previsti dalla legge 167/1962 [art. 17, comma 2, lettera a)];
- e. localizzazione degli interventi con le procedure di cui all'art. 51, legge 865/1971 [art. 17, comma 2, lettera b)] ossia mediante i piani di edilizia economica e popolare (cd. P.E.E.P.) localizzati su aree indicate con deliberazione del consiglio comunale nell'ambito delle zone residenziali dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione;
- f. programmi integrati di cui alla L.R. 22/1997 [art. 17, comma 2, lettera c)], ai quali è stato dedicato l'intero paragrafo 4;
- g. variante urbanistica di cui all'art. 66-bis, L.R. 38/1999 [art. 17, comma 2, lettera d)], ossia mediante l'approvazione dell'accordo di pianificazione previsto per il Comune di Roma<sup>16</sup>.

Giova precisare che, per le varianti ai P.d.Z. e i P.E.E.P., si applicano le procedure semplificate di cui agli artt. 1 e 1-bis, L.R. 36/1987, come sostituiti dalla Legge. I programmi integrati di cui alla L.R. 22/1997, invece, "possono comprendere anche aree libere e singole funzioni urbanistiche, con esclusione di quelle interessate da destinazioni che attengono ad aspetti strategici dello strumento urbanistico generale vigente, ovvero al sistema dei servizi pubblici generali, delle infrastrutture e della mobilità", nonché zone agricole contigue ai perimetri urbani come definiti dagli strumenti urbanistici, escluse quelle di pregio ambientale (art. 17, comma 4)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Sull'applicazione dell'art. 66-bis, L.R. 38/1999 si veda, da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 28 settembre 2009, n. 5818, 2009.

<sup>17</sup> Tutti gli interventi inclusi in queste procedure semplificate, infine, devono essere realizzati nel rispetto della disciplina nazionale e regionale in tema di rendimento energetico e bioedilizia di cui al d.lgs. 192/2005 e alla L.R. 6/2008 e rispettive modifiche, in modo che la prestazione energetica dei nuovi edifici risulti inferiore del 10% rispetto al fabbisogno annuo di energia previsto dal d.lgs. 192/2005 (art. 17, comma 6).

## **Il Piano casa del Lazio.**

### **Scheda di analisi della legge regionale n. 21/2009 come modificata dalle l.r. 10/2011 e 12/2011**

#### **1. Aspetti generali**

Con le leggi regionali n. 10 e n. 12 del 13 agosto 2011, sono state introdotte delle importanti modifiche riguardo gli interventi previsti dal cd. piano casa della Regione Lazio l.r. 21/2009, le modalità di applicazione e le premialità connesse con le trasformazioni edilizie ed urbane. Sono inoltre state modificate altre norme regionali, in particolare, la l.r. 22/1997 (Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione), la l.r. 36/1987 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), la l.r. 29/1997 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), la l.r. 24/1998 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico) e la l.r. 38/1999 (Norme sul governo del territorio).

Gli articoli citati di seguito si riferiscono alla l.r. 21/2009, come modificata dalle l.r. 10/2011 e 12/2011, salvo diversa specificazione.

#### **2. Ambito di applicazione**

Il piano casa si applica a tutti gli edifici realizzati legittimamente, sia ultimati sia non ultimati (a condizione che vi sia un titolo abilitativo legittimo), anche nel caso di rilascio in sanatoria (art. 2). Per gli edifici situati in aree sottoposte a vincolo o vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (cd. Codice Urbani, Dlgs 42/2004, parte II), gli interventi del piano casa sono applicabili previa autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo (art. 146, Dlgs 42/2004).

Una delle novità introdotte riguarda la possibilità di applicare alcuni interventi (in particolare gli ampliamenti, ex art. 3) anche agli edifici localizzati nelle aree agricole. Sono invece esclusi dall'ambito di applicazione del piano casa gli immobili ricadenti entro il perimetro degli insediamenti urbani storici, come individuato nel Piano paesaggistico della Regione Lazio (cfr. PTPR adottato, cfr. Tavv. A e B). Tra gli altri ambiti di esclusione, si rammentano le aree a rischio idrogeologico molto elevato (corrispondente alla categoria R4, individuata nel Piano di Bacino del fiume Tevere), i casali e i complessi rurali realizzati in epoca anteriore al 1930, gli edifici costruiti nelle aree del demanio marittimo. Il quadro completo dell'ambito di esclusione della legge è rappresentato di seguito.

I Comuni entro il termine perentorio del 31 gennaio 2012 possono individuare, con delibera di Consiglio Comunale, ambiti del proprio strumento urbanistico o immobili nei quali, in ragione di particolari qualità di carattere storico, artistico, urbanistico ed

architettonico, limitare o escludere gli interventi previsti Piano casa. Per tale motivo l'ambito di esclusione effettivo sarà noto solo dopo i provvedimenti comunali. Trascorso infruttuosamente il termine, si applicano direttamente le previsioni della l.r. 21/2009.

AMBITO DI ESCLUSIONE - EDIFICI PER I QUALI NON SI APPLICA IL PIANO CASA Valido per tutti i tipi di intervento	
<p>▪ <b>art. 2, comma 2, lett. a)</b>            Edifici situati nelle zone individuate come insediamenti urbani storici dal Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR)</p>	<p><i>Nota</i>  <i>Individuazione della perimetrazione del tessuto urbano storico della tavola del PTPR (adottato).</i></p>
<p>▪ <b>art. 2, comma 2, lett. b)</b>            Edifici situati nelle aree sottoposte a vincoli di inedificabilità assoluta.</p>	<p><i>Nota</i>  <i>Verifica tramite gli elaborati dei piani paesaggistici (PRPR adottato e PTP vigenti).</i></p>
<p>▪ <b>art. 2, comma 2, lett. c)</b>            Edifici situati nelle aree naturali protette, con esclusione di alcune zone.</p>	<p><i>Nota</i>  <i>Sono escluse le zone di valorizzazione all'interno delle aree protette, ossia:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>zone di promozione economica e sociale, individuate nei piani di assetto</i></li> <li>- <i>zone B, individuate dalle legge istitutive delle aree protette ai fini dell'applicazione delle disposizioni di salvaguardia</i></li> <li>- <i>in assenza dell'individuazione delle zone B, nelle zone che nelle leggi istitutive delle aree protette si considerano edificabili ai fini dell'applicazione delle norme di salvaguardia;</i></li> <li>- <i>in ogni caso, ovunque ricorrano le condizioni stabilite dall'art. 2, comma 1 (ossia: edificio realizzato o in fase di realizzazione, in possesso del relativo titolo abilitativo).</i></li> </ul>
<p>▪ <b>art. 2, comma 2, lett. d)</b>            Edifici situati nelle aree del demanio marittimo</p>	
<p>▪ <b>art. 2, comma 2, lett. e)</b>            Edifici situati in zone di rischio molto elevato individuate dai piani di bacino o dai piani stralcio</p>	<p><i>Nota</i>  <i>Nel caso di Roma, si fa riferimento al piano di bacino del fiume Tevere. Le aree escluse dall'ambito di applicazione del Piano casa sono quelle classificate "R4", di rischio "molto elevato", come individuate nelle perimetrazioni del Piano stralcio di assetto idrogeologico, approvato con D.P.C.M del 10.11.2006 (Tavv. 42 , 43, 44, 45, 49, 50 – reticolo principale).</i></p>
<p>▪ <b>art. 2, comma 2, lett. f)</b>            Edifici situati nelle aree con destinazioni urbanistiche relative ad aspetti strategici ovvero al sistema della mobilità, delle infrastrutture, dei servizi pubblici generali, agli standard del Dm 1444/1968.</p>	

---

▪ **art. 2, comma 2, lett. g)**

Edifici situati nelle fasce di rispetto (ex Dm n. 1404/1968):

- delle strade pubbliche (fatte salve le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti);
- ferroviarie;
- igienico sanitarie e tecnologiche.

---

▪ **art. 2, comma 2, lett. h)**

Casali e complessi rurali realizzati prima del 1930, ancorché non vincolati dal PTPR.

---

-----

*I Comuni entro il termine perentorio del 31 gennaio 2012 possono individuare, con delibera di Consiglio Comunale, degli ulteriori ambiti del proprio strumento urbanistico o dei singoli immobili nei quali, in ragione di particolari qualità di carattere storico, artistico, urbanistico ed architettonico, limitare o escludere gli interventi del Piano casa.*

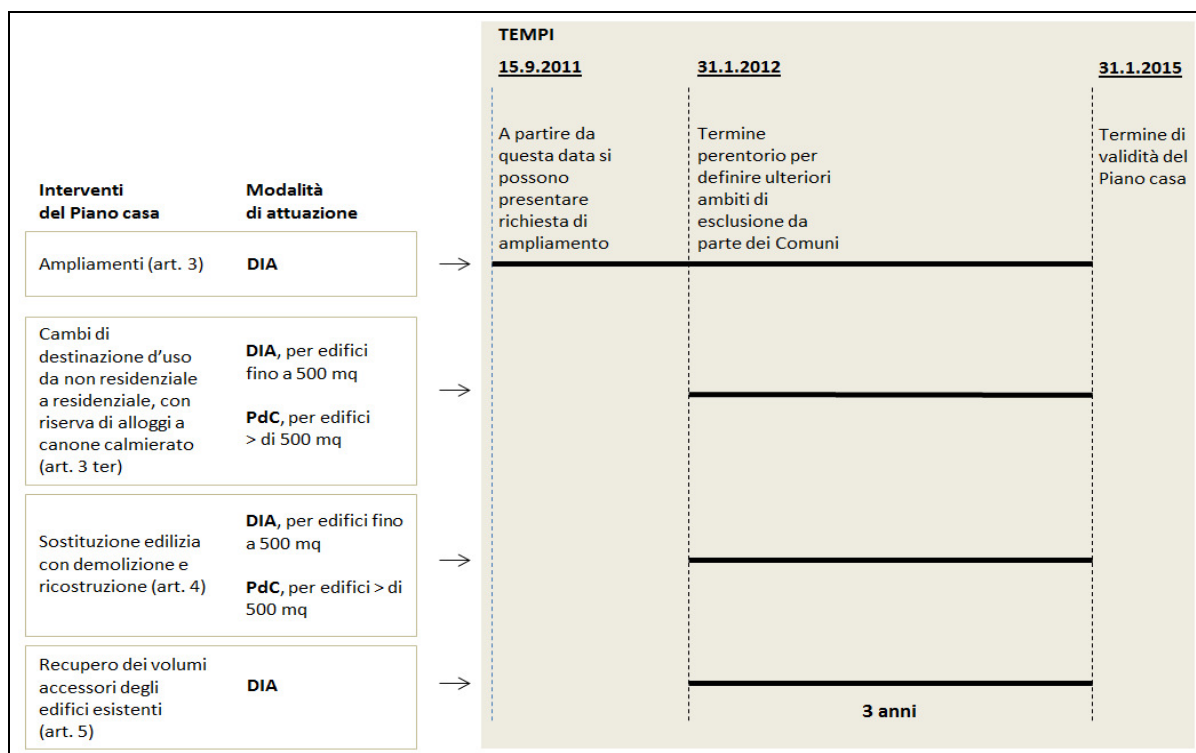
---

### **3. Gli interventi del Piano casa e le modalità attuative**

Gli interventi del Piano casa possono essere distinti in due tipi, a seconda della modalità attuativa: 1) interventi diretti (ossia, realizzabili con Permesso di costruire, DIA ex art. 23 ), quali gli ampliamenti previsti nell'art. 3, i cambi di destinazione d'uso da funzioni non residenziali a funzioni residenziali, con riserva di alloggi a canone calmierato (art. 3 ter), la sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione (art. 4), il recupero dei volumi accessori degli edifici esistenti (art. 5); 2) interventi indiretti (ossia realizzabili con strumento urbanistico attuativo, approvato con delibera di Consiglio Comunale), quali Programmi integrati di riqualificazione urbana e ambientale (art. 7) e Programma integrato per il riordino urbano e delle periferie (art. 8).

Le procedure per l'ampliamento possono essere avviate a partire dal 15.9.2011. In tutti gli altri casi occorre attendere il 31.1.2012, termine perentorio per la definizione di ulteriori ambiti di esclusione da parte dei Comuni. La scadenza per la presentazione delle DIA e delle richieste di Permesso di costruire è il 31.1.2015.





#### 4. Ampliamento di edifici esistenti

Gli ampliamenti sono il tipo di intervento con più ampia possibilità di applicazione. Consente interventi di ridotte dimensioni, poco trasformativi, che non comportano la demolizione e la trasformazione radicale dell'edificio esistente, con premialità di dimensioni assolute modeste.

È consentito sia per gli edifici residenziali sia per i non residenziali, con delle differenze nella premialità massima concessa, come riportato di seguito:

- edifici residenziali: + 20%, fino ad un massimo di 70 mq;
- edifici destinati ad attività socio-assistenziali: + 20%, fino ad un massimo di 200 mq;
- edifici non residenziali (destinazione generica): + 20%, fino ad un massimo di 200 mq;
- edifici per attività produttive ed artigianali: + 25%, fino ad un massimo di 500 mq.

Nel caso di edifici con destinazione mista, si applicano le rispettive percentuali di incremento, in misura proporzionata alle dimensioni delle diverse funzioni presenti.

Gli ampliamenti sono permessi in aderenza o in adiacenza degli edifici esistenti; è consentita anche la realizzazione di corpi di fabbrica separati, purché legati all'edificio originario da un rapporto di pertinenzialità.

## **5. Cambi di destinazione d'uso**

Il cambio di destinazione d'uso, in deroga al Prg, è associato ad interventi molto incisivi, di ristrutturazione, sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione, completamento. Si applica agli edifici con destinazione d'uso non residenziale dismessi o, nel caso di piani e programmi attuativi, alle aree edificabili libere. I limiti dimensionali sono piuttosto alti (fino a 15.000 mq di Sul esistente e fino a 10 ettari, per le aree produttive) quindi si prefigurano interventi molto incisivi sotto il profilo del carico urbanistico e degli impatti sul sistema insediativo esistente. Infatti, è consentito l'ampliamento fino al 30% della superficie esistente e la trasformazione in residenziale, con l'obbligo di destinare una quota, pari al 30 o al 35% della superficie di progetto ad alloggi in locazione con canone concordato. Sono escluse le zone produttive (D) superiori a 10 ettari e le zone agricole (E). Sono previsti interventi anche nelle aree edificabili libere con destinazione non residenziale: potranno essere realizzate abitazioni, fino a una superficie massima di 10.000 mq. Anche in questo caso il 30 % dovrà essere destinato all'housing sociale.

## **6. Demolizione e ricostruzione**

Gli interventi di demolizione e ricostruzione sono finalizzati alla sostituzione edilizia e consentono radicali trasformazioni dell'esistente, con incrementi che vanno dal 20 al 60 per cento. Tali interventi sono consentiti in deroga al Prg, nei seguenti casi:

- a) per edifici a destinazione residenziale (per almeno il 50 per cento): ampliamento fino al 35% dell'esistente;
- b) per edifici a destinazione prevalentemente non residenziale: ampliamento fino al 35%, fino al limite massimo di 350 metri quadrati, nel rispetto delle destinazioni d'uso del Prg (quindi limitando la possibilità di trasformazione in edifici residenziali);
- c) per edifici plurifamiliari in stato di degrado, superiori a 500 mq: ampliamento fino al 60 %, a condizione che venga mantenuto almeno il numero precedente di unità immobiliari in capo ai proprietari;
- d) per gli edifici in zona agricola, ampliamento fino al 20% dell'esistente.

## **7. Interventi di recupero**

In deroga agli strumenti urbanistici sono consentiti interventi di recupero a fini residenziali dei volumi accessori, pertinenziali (come ad esempio garage, locali di servizio) con tetti di volume differenti a seconda della destinazione d'uso degli edifici e della localizzazione degli stessi. Tali interventi sono cumulabili, a differenza degli altri, con gli ampliamenti, nel caso in cui riguardino tipologie residenziali unifamiliari e plurifamiliari a schiera.

## **8. Programmi di riqualificazione urbana**

Al fine di riqualificare porzioni di territorio caratterizzate da tessuti edilizi degradati, edifici isolati, ma anche territori di interesse naturalistico, ambientale e culturale, i Comuni adottano programmi integrati, che possono prevedere demolizioni e ricostruzioni con spostamento delle cubature in zone differenti. In questo caso è previsto un premio pari a un massimo del 75 per cento in più delle volumetrie demolite. Nel caso la delocalizzazione interessi zone costiere può essere previsto un premio di cubatura fino al 150 per cento.

## **9. Mutuo sociale e misure per l'edilizia residenziale pubblica**

Per quanto riguarda 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. Tali mutui copriranno l'intero prezzo dell'immobile, avranno un tasso dell'1 per cento, rate non superiori al 20 per cento del reddito familiare del beneficiario. Il pagamento sarà sospeso in caso di disoccupazione o altro impedimento al pagamento del beneficiario.

Sono, inoltre, previste una serie di misure per permettere la costruzione di nuove case popolari individuando aree senza costi aggiuntivi (densificazioni dei piani di zona, cambi di destinazione d'uso di terreni di proprietà delle Ater).

## **10. Altre misure**

Sono previste deroghe agli strumenti urbanistici per quanto riguarda la realizzazione di impianti sciistici e attività estrattive. E' prevista una procedura accelerata per quanto riguarda la realizzazione o il completamento di edifici o strutture di pubblico interesse (ospedali, scuole, università, porti, strutture alberghiere). La deroga agli strumenti urbanistici, in questi casi, è autorizzata dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta, previa intesa con il ministero dei Beni culturali. Il Consiglio regionale si esprime entro 120 giorni. Nelle aree naturali protette è consentita la realizzazione di impianti e attrezzature sportive finalizzati alla valorizzazione del paesaggio. Per una serie di strumenti urbanistici attuativi, inoltre, viene introdotta la possibilità di un'approvazione diretta da parte delle giunte comunali, qualora i consigli non li approvino entro 90 giorni. Prevista, poi, una procedura abbreviata per la definizione dei procedimenti di sanatoria edilizia ancora pendenti.

E' istituito, infine, l'osservatorio regionale del territorio, con il compito di monitorare le trasformazioni edilizie in atto e di proporre interventi in merito alla pianificazione.

**11. Elenco norme e procedure modificate:**

- l.r. 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure);
- l.r. 26 giugno 1997, n. 22 (Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione);
- l.r. 22 dicembre 1999, n. 38 e ss. m. e i (Norme sul governo del territorio);
- l.r. 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti).

DEFINIZIONI (cui si fa riferimento nella legge regionale del Lazio sul piano casa)

**CIRCOLARE MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI 23 LUGLIO 1960, N.1820**

---

#### PRINCIPALI DEFINIZIONI IN MATERIA DI COSTRUZIONI EDILIZIE

##### A - DEFINIZIONE DI FABBRICATO E DI FABBRICATO RESIDENZIALE

Per fabbricato o edificio si intende qualsiasi costruzione coperta, isolata da vie o da spazi vuoti, oppure separata da altre costruzioni mediante muri che si elevano, senza soluzione di continuità, dalle fondamenta al tetto; che disponga di uno o più liberi accessi sulla via, e possa avere una o più scale autonome.

Per fabbricato o edificio residenziale si intende quel fabbricato urbano o rurale, destinato per la maggior parte (cioè il più della cubatura) ad uso di abitazione.

##### B - DEFINIZIONI RELATIVE ALLA COMPOSIZIONE DEGLI ALLOGGI

**ALLOGGIO O APPARTAMENTO.** - Per alloggio o appartamento si intende un insieme di vani ed annessi o anche un solo vano utile, situati in una costruzione permanente o in parti separate, ma funzionalmente connesse di detta costruzione e destinati ad uso di abitazione per famiglia.

L'alloggio deve avere un ingresso sulla strada (direttamente o attraverso un giardino, un cortile, ecc.) o su uno spazio comune all'interno della costruzione (scala, passaggio, ballatoio, ecc.).

**VANO.** - Per vano si intende lo spazio coperto, delimitato da ogni lato da pareti (in muratura, legno, vetro, ecc.) anche se qualcuna non raggiunga il soffitto. La parete interrotta da notevole apertura (arco o simili) deve considerarsi come divisoria di due vani, salvo che uno di questi, per le sue piccole dimensioni, non risulti in modo indubbio come parte integrante dell'altro.

**STANZA (vano utile).** - Per stanza (vano utile) si intendono le camere da letto, le camere da pranzo, da studio, da soggiorno, le soffitte abitabili, le camere dei domestici, le cucine e gli altri spazi destinati all'abitazione, separati da pareti che vadano di norma dal pavimento al soffitto, che abbiano luce ed aria dirette ed un'ampiezza sufficiente a contenere un letto di adulto (almeno 8 metri quadri) ed il cui soffitto si trovi ad una altezza media di almeno metri 2,20 dal pavimento.

**VANI ACCESSORI.** - Per vani accessori si intendono i vani compresi nelle abitazioni, destinati ai servizi, ai disimpegni, ecc. (ingressi, anticamere, corridoi, bagni, latrine, ecc.), nonché le piccole cucine che non abbiano i requisiti per essere considerate stanze.

**ALTRI VANI.** - Per altri vani si intendono tutti quei vani che pur essendo compresi nel fabbricato residenziale non fanno parte integrante delle abitazioni (botteghe, autorimesse, cantine, magazzini, soffitte non abitabili, stalle, fienili, ecc.).

##### C - DEFINIZIONI DEI CONCETTI DI SUPERFICIE E VOLUME

1. - Superficie utile è la somma delle superfici di pavimento dei singoli vani dell'alloggio, esclusi i balconi, le terrazze, gli armadi a muro, le cantine, le soffitte non abitabili, tutti gli eventuali spazi comuni e le superfici comprese negli sguinci. Superficie abitabile è la superficie totale delle stanze (vani utili) e cioè delle camere da letto, delle camere da pranzo, da studio e da soggiorno, delle soffitte abitabili, delle camere dei domestici, delle cucine e degli altri spazi destinati all'abitazione (esclusi perciò i vani accessori che fanno parte dello stesso alloggio). 2. - Volume lordo è la cubatura totale compresa tra la superficie esterna delle mura, il livello del pavimento più basso, e la parte esterna della copertura. Qualora il livello del suolo sia inferiore a quello del pavimento più basso, il volume lordo deve essere misurato partendo dal livello del suolo. Qualora vi siano muri in comune con fabbricati contigui, il volume lordo si misura partendo dalla linea mediana di tali muri. Gli annessi che abbiano una struttura analoga a quella della costruzione principale e siano stati costruiti con gli stessi materiali devono essere compresi nel volume lordo.

#### D - FASI DEI LAVORI DI COSTRUZIONE EDILIZIA

**LAVORI AUTORIZZATI** (opere progettate). - Si dicono <<lavori autorizzati>> i progetti di costruzione di abitazioni a totale carico o col contributo dello Stato o di enti locali la cui esecuzione sia stata approvata dai competenti organi. Per i lavori di esclusiva competenza di privati (e cioè senza alcun contributo dei suddetti enti) si applicano invece le norme di cui all'art.220 del testo unico sulle leggi sanitarie (R.D.1265/34), ed agli artt. 31 e seguenti della legge urbanistica 17-8- 1942, n.1150.

**LAVORI INIZIATI.** - I lavori si dicono iniziati allorché le prime operazioni effettive siano state intraprese in cantiere, dopo la preparazione e la definizione dei disegni esecutivi. Per esempio: la messa a punto del cantiere, l'arrivo dei materiali e degli attrezzi, l'avviamento dei lavori di sterro e di fondazione.

**LAVORI IN CORSO.** - Si dicono tali i lavori iniziati e non ancora ultimati.

**LAVORI ULTIMATI** (opere costruite). - I lavori di costruzione di abitazioni a totale carico e col contributo dello Stato o di enti locali si dicono ultimati quando sia stato richiesto il permesso di abitabilità o di agibilità, a norma dell'art.221 e seguenti del testo unico sulle leggi sanitarie (R.D.1265/34).

#### E - CATEGORIE DI ATTIVITA' NELL'EDILIZIA

Per nuova costruzione si intende una costruzione interamente nuova, anche se sorga su area risultante da demolizione.

Per ricostruzione si intende la riedificazione di un fabbricato avente una cubatura dello stesso ordine di grandezza di quello preesistente.

Per ricostruzione parziale si intende quel complesso di lavori di ricostruzione indispensabile per ripristinare uno o più alloggi o altri locali, utilizzando una parte importante della costruzione esistente.

Per ampliamento si intende quel complesso di lavori che hanno l'effetto di ingrandire il fabbricato creando uno spazio supplementare.

Per sopraelevazione si intende un ampliamento della costruzione in senso verticale.

Per trasformazione si intendono le modifiche strutturali effettuate all'interno del fabbricato.