

Gli Istituti Autonomi per le Case Popolari, ora denominati ATER nel Veneto, hanno avuto avvio con la prima legge promulgata in Italia per facilitare la costruzione di case popolari (la legge n. 251 del 31.5.1903 per iniziativa dell'On Luigi Luzzatti).

Il provvedimento si inseriva nel quadro di una politica sociale che, al principio del secolo, diffuse in Italia forme nuove di enti economici e l'intervento dello Stato a beneficio dei ceti popolari, senza trascurare l'effetto indotto sia su scala più propriamente sociale, sia come fattore di sviluppo economico.

Si voleva, con tale dispositivo, trasformare e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, in specie dei ceti meno abbienti, applicando nel rapporto sociale il principio della solidarietà, informato a precise esigenze di giustizia distributiva.

Questo principio della solidarietà e della giustizia sociale emergeva chiaramente dalla lettura dell'art. 22 della legge n. 251 del 31.5.1903, che improntava l'iniziativa degli Istituti Autonomi: non un interesse prettamente economico o esigenze di profitto, ma una precisa volontà ad intervenire nel sistema sociale, avendo di mira solo ed esclusivamente il "bene casa".

Nacque in quei giorni l'I.A.C.P. di Roma, preceduto solamente da quello di Trieste, fondato nel 1902 su iniziativa del Consiglio Comunale e della Cassa di Risparmio di quella città.

All'inizio l'intervento pubblico nell'edilizia operò attraverso le strutture esistenti, ossia i Comuni (oltre alle Cooperative), che inquadrarono detta attività fra quelle delle nascenti aziende municipalizzate.

Successivamente, con la separazione dei compiti delle aziende municipalizzate da quelli attinenti l'edilizia popolare, i protagonisti della politica edilizia pubblica diventarono gli Enti specificati nel detto T.U. n.1165 del 1938.

I Comuni passano quindi in una posizione secondaria, conferendo denaro, aree e stabili ai nuovi Enti.

Lo Stato concorse per il solo I.A.C.P. di Roma, mentre le Casse di Risparmio limitarono il loro apporto, peraltro relativamente modesto, alle regioni settentrionali.

Il capitale privato, intervenne quasi sempre sotto forma di elargizione benefica, fatti salvi gli interventi diretti delle imprese per la costruzione di case per i propri dipendenti.

Gli Istituti Autonomi Case Popolari furono costretti, per sviluppare il proprio programma edilizio, a ricorrere al credito. Tutto ciò non fu di poco conto e finì per pesare in maniera determinante nella vita degli Istituti, se si pensa che dalla tempestività e dalle condizioni di concessione dei finanziamenti dipendevano la realizzazione dei programmi costruttivi e il livello dei canoni di locazione.

La legislazione sull'edilizia economica e popolare trovò il suo perno nel T.U. del 1938, che tuttavia non definì un chiaro e preciso sistema di norme o di poteri relativi alla concessione dei mutui.

Al contrario, il rapporto triangolare fra gli Istituti di Credito (mutuanti), gli I.A.C.P. (mutuatari) e lo Stato (sovventore), non trovò sufficiente coordinamento e automatismo, per cui gli Istituti operarono in una condizione di stretta dipendenza dagli altri due poteri, dalla cui discrezionalità dipese l'intero processo di intervento nell'edilizia popolare.

A partire dal dopoguerra, il sistema di finanziamento dell'edilizia popolare venne parzialmente modificato, in quanto non si basò più unicamente sul ricorso al credito esterno, poiché lo Stato, l'Ina-Casa e la Gescal concorsero per intero al finanziamento delle costruzioni.

Di quel periodo sono alcune fra le principali leggi e disposizioni relative al settore, tra cui la

cosiddetta legge Tupini n.408 del 2.7.1949 stabilì i principi dell'intera successiva legislazione sull'edilizia economica e popolare.

Le scelte del periodo 1947-1954, che traggono origine dalla necessità della ricostruzione postbellica, costituirono una svolta che fu determinante per gli I.A.C.P., anche se non sempre in termini positivi.

Una prima conseguenza della nuova struttura dell'edilizia pubblica comportò per gli Istituti una sostanziale modificazione dei loro modo di operare, incidendo profondamente anche nell'autonomia delle loro scelte.

Essi non agirono più esclusivamente per conto proprio (e qualche volta per conto e in accordo con i Comuni), ma diventano strumenti di esecuzione e di gestione per conto terzi (Stato, Ina-Casa, Gescal).

Le loro strutture organizzative si modificarono in funzione dei nuovi compiti assegnati.

Nei rapporti che furono instaurati, gli Istituti si trovarono in posizione subordinata, ed operarono a condizioni non sempre compensative dei costi del servizio.

Ciò si verificò, e si verifica tuttora, soprattutto per quanto riguarda la gestione degli alloggi: un patrimonio costruito con economia di mezzi che richiede immediati e frequenti interventi manutentori, cui devono far fronte gli I.A.C.P. (ora aziende nel Veneto), ricorrendo alle proprie risorse.

A tal proposito basta ricordare l'abnorme situazione verificatasi nel corso del tempo in ordine alla gestione delle abitazioni di proprietà dello Stato.

L'istituto, ora Azienda, deve infatti provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria di alloggi costruiti 40-50 anni fa, utilizzando risorse annue inferiori all'1% del costo di costruzione, senza ulteriori finanziamenti.

Un altro fattore che pesò negativamente sulla situazione economico-finanziaria degli I.A.C.P., va ricercato nella mancanza di un regolare e costante flusso di investimenti, per cui a periodi di finanziamenti relativamente cospicui, se ne alternarono altri di quasi completa stagnazione.

Come conseguenza gli Istituti che si erano dati adeguate strutture, soprattutto tecniche per far fronte tempestivamente ai compiti assunti, si trovarono, nei periodi di assenza o scarsità di investimenti pubblici, in una situazione di sotto-utilizzazione del proprio personale destinato alle costruzioni e alle manutenzioni, con tutte le conseguenze, facili ad immaginarsi, che ciò può determinare nell'equilibrio economico-finanziario dei bilanci.

Si arrivò così agli anni settanta e precisamente al 1971 che segnò un'altra pietra miliare nella storia degli IACP. Venne infatti promulgata la Legge 865 (22 ottobre) che di fatto trasformò gli Istituti Case Popolari da Enti Pubblici Economici ad Enti Pubblici non Economici con prevalenza pertanto dell'attività pubblico-assistenziale.

La Legge 865 tuttavia non operò solo la trasformazione degli Istituti da Enti Economici ad Enti non economici, ma pose degli obiettivi che hanno spaziato su tutta l'edilizia economico-popolare.

Si cominciò a parlare di integrazione della politica della casa, di sviluppo del territorio e di una disciplina unitaria dei canoni.

Si mise in atto il primo tassello del decentramento burocratico con trasferimento di deleghe alla Regione, che di fatto avvenne con il DPR 616/77.

In applicazione della Legge 865, vennero poi emanati i due DPR 1035-1036 del 1972 che disciplinarono le assegnazioni e l'organizzazione degli Enti Pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

A seguito dell'emanazione di nuove Leggi e della soppressione di Enti quali Gescal e Incis, il

patrimonio fino ad allora costruito fu in parte ceduto agli assegnatari ed in parte trasferito agli IACP, che divennero gli unici soggetti attuatori dell'edilizia residenziale pubblica. Il decennio 1970-1980 fu caratterizzato dall'inflazione galoppante che, in presenza di massimali di costo imposti dal CER (Comitato Edilizia Residenziale), creò molte difficoltà negli appalti, costrinsero gli Istituti alla continua ricerca di finanziamenti integrativi per poter ultimare i programmi costruttivi.

Agli inizi degli anni 80 si ebbe finalmente la tanto sospirata inversione di tendenza con l'emanazione di alcune leggi, quali la 25/80, la 94/82 e soprattutto con la Legge 457 del 5 Agosto 1978 nota come "Piano Decennale" per l'Edilizia Residenziale che modificò il sistema dei finanziamenti.

Ciò permise un intensificarsi dell'attività costruttiva, alla quale si unì anche quella del recupero, novità assoluta per gli Istituti. In passato infatti gli Istituti disponevano di fondi per le costruzioni in modo disorganico, senza pertanto essere in grado di effettuare della programmazione pluriennale.

Con l'avvento della Legge 457/1978, gli IACP poterono contare su sovvenzioni con evidente giovamento per l'efficienza degli interventi. Negli ultimi 20-25 anni l'evoluzione dei ricavi da canoni (sempre stabiliti dalle leggi) è stata fortemente squilibrata rispetto all'indice dei costi e del costo della vita.

Questo ha assicurato un'assistenza implicita a favore delle famiglie locatarie, ma ha di fatto sottratto risorse alla manutenzione ordinaria e straordinaria.

E si giunge così agli anni novanta.

L'attività costruttiva risulta caratterizzata dal proseguimento del piano decennale (legge 67/88), e dal nuovo programma della legge 179/82.

Da segnalare, infine, la Legge 560/93, che consentendo la vendita di una cospicua parte del patrimonio immobiliare degli Enti Pubblici, costituisce la base per un rilancio dell'edilizia residenziale, prevedendo espressamente il reinvestimento dei ricavi per l'incremento e la riqualificazione della stessa.

Dal 1937, anno della sua costituzione, lo IACP di Rovigo ha svolto, pur con alterne vicende, una costante attività in un settore di rilevante profilo economico e sociale, con l'obiettivo primario di affrontare, secondo il dettato della legge Luzzati del 1903, "il non facile problema di avere case per le classi meno abbienti, che siano sane e a buon mercato".

In questo periodo si sono succedute trasformazioni radicali nell'assetto socio-economico del nostro paese, cui l'Istituto si è adeguato, modificando in qualità e quantità i propri interventi. L'istituto fu costituito nel 1937 ed eretto in Ente Morale con R.D. n. 1828 del 14.10.1937. Alla costituzione e formazione del patrimonio iniziale concorsero i quattro maggiori Comuni della provincia (Rovigo, Adria, Badia Polesine, Lendinara) che provvidero al conferimento delle case popolari già dagli stessi costruite (23 fabbricati per 226 alloggi, e 777 vani).

L'attività dell'istituto si è sviluppata in più periodi: nel periodo 1938-45 furono costruiti complessivamente 234 alloggi per complessivi 890 vani; nel periodo 1945-51, oltre alla riparazione dei danni di guerra, fu iniziata ed ultimata la costruzione di altri 506 alloggi pari a 2326 vani; nel periodo 1952-62 (che comprende gli anni della grande alluvione dei Polesine) furono realizzati 3626 alloggi per 19853 vani. nel periodo 1962-72, furono realizzate 260 abitazioni destinate alle famiglie trasferite per consentire la ricalibratura degli argini del Po e furono attuati il piano decennale della GESCAL e il piano di costruzioni per lavoratori agricoli dipendenti. nel periodo fino al 1992 si è data attuazione ad una serie di interventi, ispirati dai principi legislativi della L.865/71, suddivisi per leggi di finanziamento: n. 198 alloggi con la legge

865/71, n. 184 alloggi con la legge 166/75, n. 193 alloggi con la legge 492/75, n. 189 alloggi con la legge 513/77, n. 1369 alloggi con la legge 457/78, n. 35 alloggi con il piano ex Gescal e n. 256 con la legge 67/88, per un totale di 2424 alloggi.

Dal 1992 al 1995, utilizzando la legge 179/92, sono stati programmati vari piani di Recupero Urbano attraverso piani integrati con Comuni.

Nel marzo del 1995 l'Istituto si è trasformato in Azienda.

La Regione Veneto, per prima in Italia, ha provveduto a trasformare gli IACP in Enti Pubblici Economici dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile, costituendo le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale, denominate ATER, con un apposito provvedimento legislativo, la Legge Regionale n.10 del 9 marzo 1995, pubblicata sul B.U.R. n. 23 del 14 marzo 1995.

Con la costituzione delle nuove ATER, economicamente autonome, si supera il ruolo di enti semiassistenziali svolto in passato.

Le nuove Aziende infatti si configurano come organismi che, anche in assenza di sovvenzioni pubbliche, possano perseguire il loro ruolo fondamentale operando per una più efficace politica della edilizia residenziale.

L'ATER di Rovigo, come indicato nella legge regionale 10/95, ha deliberato lo Statuto, approvato dalla G.R. con provvedimento del 13/2/96, ed ha provveduto ad una profonda ristrutturazione aziendale, adottando una nuova dotazione organica del personale.

Con tale provvedimento la Regione Veneto ha voluto rivedere la legge istitutiva degli organismi preposti all'edilizia residenziale pubblica, adeguandola agli scenari attuali.