

LA NORMATIVA ITALIANA PER L' "EDILIZIA SOCIALE"

a cura degli architetti Roberta Prampolini | Daniela Rimondi

La normativa italiana per l' "Edilizia Sociale"

La Costituzione italiana non prevede un riferimento esplicito al "diritto all'abitazione" ma vi si può desumere per via indiretta e interpretativa «dal complesso delle disposizioni relative al rispetto della persona umana, e delle condizioni minime di convivenza civile», in quanto «emerge con certezza che l'esigenza della casa assume i connotati di un interesse legittimo, di una pretesa dunque tesa a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto [...]» (Urbani, 2010), «come preconditione essenziale per la realizzazione dei diritti fondamentali dell'individuo» (Urbani, 2007).

I primi interventi sul "tema della casa" da parte dello Stato, in Italia, sono indiretti e finalizzati ad agevolare l'accesso al credito per i soggetti incaricati della costruzione di abitazioni popolari. Nel 1903 viene, infatti, approvata la Legge Luzzati che istituisce gli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP) ai quali è affidato il compito di costruire le "case economiche e popolari", una legge che autorizza l'espropriazione di aree edificabili per la realizzazione di edilizia residenziale, e che concede mutui a tassi agevolati e l'esenzione dalle tasse sulle residenze costruite da enti pubblici.

Le stesse caratteristiche si riscontrano anche nei successivi interventi legislativi (T.U. n. 89/1908, T.U. n. 2318/1919, T.U. n. 1165/1938), indirizzati prevalentemente a regolare e agevolare l'attività privata nel settore e ad ampliare la categoria dei soggetti beneficiari delle agevolazioni sul credito.

Gli interventi più incisivi e diretti da parte dello Stato in materia di Edilizia Economica e Popolare (poi definita Edilizia Residenziale Pubblica a partire dalla L. n. 865/71) sono messi in atto nel secondo dopoguerra, attraverso il "Piano Fanfani", con la gestione INA-Casa e, successivamente, con i Piani di Edilizia Economia e Popolare (PEEP) della L. n. 167/62, affiancati dal sistema di finanziamento della Gescal (Gestione case per lavoratori).

Il Piano Fanfani (anche denominato Piano INA-Casa perché la gestione tecnico-finanziaria afferiva all'istituto INA-Casa) – approvato con L. n. 43/49, "Provvedimenti per incrementare

l'occupazione operaia. Case per lavoratori" – si occupava, in prima istanza, di aumentare il tasso occupazionale impiegando manodopera nella costruzione di edifici residenziali, costituendo così il primo esempio di intervento statale volto a sostenere in modo particolare le famiglie disagiate, e a stimolare in modo capillare l'ingresso delle piccole e medie imprese locali per realizzare un importante patrimonio pubblico di edilizia residenziale da cedere in locazione. Il programma attuativo del Piano aveva l'obiettivo di definire le caratteristiche tecniche e tipologiche delle abitazioni, al fine di portare a termine il maggior numero di alloggi con la minor spesa possibile. Il programma prevedeva lo sviluppo del Piano secondo due fasi della durata di sette anni ciascuna: la prima era finalizzata alla costruzione degli alloggi, mentre la seconda prevedeva la possibilità di riscatto dell'alloggio da parte dei beneficiari che in quel momento vivevano in regime di locazione. Per quanto riguarda, invece, il finanziamento del Piano, questo avveniva tramite un contributo misto che gravava in parte sul salario dei lavoratori, in parte sui datori di lavoro e in parte sullo Stato.

Anche se il risultato finale del Piano è stato ampiamente criticato nel tempo per il carattere isolato e marginale delle nuove localizzazioni – inserite prevalentemente nella periferia delle città – e per le specifiche caratteristiche degli alloggi costruiti, alcuni sostengono che il Piano Fanfani «ha permesso la verifica di un preciso modello di trasformazione urbanistica» (Santangelo, 2003) che spesso ha coinciso con la definizione di "città pubblica" (Indovina, 2006; Di Biagi, 2008).

Il dibattito apertosi sulla necessità di frenare la speculazione edilizia e fondiaria, insieme all'esperienza fatta con il Piano Fanfani, portarono alla formulazione della Legge 167/62 con la quale si istituiva il nuovo strumento urbanistico dei "Piani di Zona", attraverso i quali reperire le aree necessarie alla realizzazione di Edilizia Residenziale Pubblica, insieme a un'organica pianificazione delle aree destinate a tale scopo e inserite nel Piano Regolatore Generale. I nuovi interventi di edilizia pubblica, denominati "Piani per l'Edilizia Economica e Popolare" (PEEP), diventarono lo strumento principale con il quale sviluppare la pianificazione urbanistica delle periferie urbane senza, tuttavia, riuscire a imporre ai processi di espansione edilizia un'adeguata cura per gli aspetti qualitativi delle opere. Al fine di attuare questa normativa si rese necessaria l'istituzione di una nuova struttura organizzativa, la Gescal (Gestione case per lavoratori), formalizzata con L. n. 60/63, un organismo che, sostituendo la gestione INA-Casa, si occupò dell'edilizia pubblica dal 1963 al 1973, avvalendosi della collaborazione degli IACP quali

organi esecutivi del programma a livello locale. La Gescal si era impegnata nella gestione di un Fondo costituito, anche questa volta, tramite contributi da parte dello Stato, dei lavoratori dipendenti e delle imprese, destinato alla costruzione e all'assegnazione di alloggi per lavoratori e le loro famiglie. Tra la fine degli anni '60 e l'inizio dei '70 si rese necessaria una revisione dei PEEP per rendere più unitarie le procedure e le modalità di intervento. Per questo, con la Legge quadro n. 865/71 si decise di attribuire agli IACP il ruolo di referente unico dello Stato a livello locale, quale unico organo in grado di avviare l'esecuzione degli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica, e si istituì il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) incaricato dell'erogazione dei fondi alle Regioni; a tal fine, la Gescal fu destituita e i patrimoni immobiliari di sua pertinenza vennero trasferiti agli IACP.

Secondo queste normative, il tipo di servizio da realizzare prevedeva tre differenti approcci all'ERP: l'edilizia sovvenzionata, «che fruisce di contributo diretto dello Stato ed è finalizzata a realizzare alloggi da destinare permanentemente in locazione agli aventi titolo (in base a parametri legati al reddito e alla categoria lavorativa) destinati a ruotare man mano che gli assegnatari escono dai parametri reddituari»; l'edilizia agevolata, «diretta alla proprietà della casa per categorie "protette o corporative" con la previsione di agevolazioni statali circa la copertura degli interessi dei mutui contratti dagli assegnatari»; l'edilizia convenzionata, «diretta anch'essa alla proprietà della casa e per specifiche categorie che si avvale di prezzi di locazione o di acquisto successivo a prezzi calmierati in base a convenzioni stipulate con i Comuni» (Urbani, 2010).

È però con la L. n. 457/78 che si formalizzano tali linee di intervento attraverso il "Piano decennale per l'edilizia residenziale" i cui contenuti si articolano principalmente su tre punti:

- interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici;
- interventi di edilizia agevolata e convenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente;
- acquisizione e urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.

La legge del 1978 segna anche la messa in atto del processo di decentramento dei poteri in tema di Edilizia Residenziale Pubblica, anche se tale processo prenderà avvio veramente soltanto nel corso degli anni e, in particolare, durante gli anni '90. La prima Regione a dare

attuazione a questa legge è il Veneto che con L.R. 60/84 sostituisce gli IACP con delle Aziende Regionali in grado di operare alla stregua di imprese private. Successivamente, nel corso degli anni '90 le altre Regioni cominciano a recepire le prime riforme in termini di decentramento, abolendo i fondi Gescal (fino ad allora fonte principale del finanziamento pubblico per le politiche abitative), trasferendo il peso fiscale sulle amministrazioni locali, che dovettero trovare nuovi strumenti per la gestione del settore dell'edilizia pubblica. Nello specifico, il Decreto Legislativo 112/98 ridistribuì le competenze in materia tra Stato, Regioni ed enti locali, avviando un effettivo decentramento delle funzioni secondo il quale alle Regioni e agli enti locali si attribuirono alcuni compiti amministrativi (definizione delle linee di intervento, gestione delle risorse finanziarie, programmazione e attuazione delle operazioni, specifica delle politiche di intervento, determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi e calcolo dei canoni locativi, attribuzione dei fondi per il finanziamento); mentre allo Stato rimase il compito di fissare le linee guida per la definizione dei principi e delle finalità di carattere generale, per il sostegno e la garanzia per le fasce più disagiate e per l'individuazione degli standard di qualità degli alloggi.

La legge dell'8 febbraio 2001, n. 21, "Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione" costituisce l'ultimo intervento diretto, di quel periodo, in cui lo Stato prevede un programma per l'emergenza abitativa, stabilendo la costruzione di 20.000 alloggi da cedere in locazione (Urbani, 2010).

Il "tema della casa" torna ad avere un posto nell'agenda politica di tutti i livelli di governo soltanto nel 2007, con la Legge Finanziaria per il 2008, n. 244/07 e con la L. 9/07, quando, a fronte di una ormai conclamata emergenza abitativa, si è definitivamente e formalmente sancito il "passaggio" dall'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) verso l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS).

La L. 9/07 definiva un programma triennale straordinario da concertare con le Regioni. Gli indirizzi di questo programma prevedevano: la realizzazione di alloggi in locazione a canone sociale nonché la riqualificazione dei quartieri degradati, l'individuazione di misure dirette a stabilire forme stabili di dialogo cooperativo Stato-Regioni per ridurre il disagio abitativo, delle proposte normative dirette a regolare sia il passaggio in proprietà sia la locazione degli alloggi da parte degli aventi titolo relativamente al patrimonio di proprietà di enti previdenziali, casse

professionali, compagnie di assicurazione, istituti bancari, che svolgono funzione di gestione dei relativi patrimoni immobiliari (Urbani, 2010). Invece, attraverso le disposizioni della Legge Finanziaria per il 2008 (L. 244/07), si introduce l'Edilizia Residenziale Pubblica nell'ordinamento urbanistico, come standard in aggiunta alle aree necessarie per garantire gli standard urbanistici, inserendo in questo modo l'Edilizia Residenziale Pubblica nel Piano Regolatore.

Attraverso queste normative, in Italia si introduce anche il concetto di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), alternativo a quello più tradizionale di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), che si distinguono per approcci di natura diversa. In realtà, considerare l'ERS come completamente contrapposto all'ERP è un errore concettuale che può spiegare la confusione nell'utilizzo dei termini precedentemente richiamata all'attenzione. Infatti, ciò che induce erroneamente a sostenere che l'ERP sia un settore contrapposto all'ERS, è il riconoscimento totale dell'ERP con la sola edilizia sovvenzionata (quella finanziata a totale carico dello Stato mediante l'esproprio delle aree), dimenticando invece che dell'ERP fanno parte anche l'edilizia convenzionata e l'edilizia agevolata, elemento presente anche nell'ERS. Per cui, la differenza con il nuovo sistema abitativo "market-oriented" che prevede un arretramento del pubblico, è da ricercarsi in tre aspetti principali che non attengono direttamente al contributo dell'operatore pubblico, quanto piuttosto all'intervento dello Stato nel settore e alla complessità, dovuta anche alla presenza di numerosi e diversificati attori, nell'implementazione delle politiche abitative nazionali e locali. In questo senso, le nuove modalità dell'ERS, ancora legate al contributo dell'operatore pubblico, sono però il sintomo di un arretramento dello Stato che lascia alla contrattazione pubblico-privata e all'utilizzo di dispositivi di mercato (come i fondi immobiliari), l'erogazione del servizio abitativo sociale.

Il Decreto Legge n. 112/2008 all'art. 11, propone un Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, conosciuto come "Piano Casa", che si inserisce all'interno della più ampia Legge Finanziaria 113/2008, prevedendo interventi sia di nuova costruzione, sia di recupero del patrimonio edilizio esistente, allo scopo di incrementare l'offerta di abitazioni destinate in particolare a categorie sociali svantaggiate quali: nuclei familiari a basso reddito anche monoparentali, giovani coppie, studenti fuori sede, anziani in condizioni svantaggiate, immigrati regolari, famiglie in sfratto, soggetti sottoposti a procedure di rilascio per finita locazione degli immobili. In realtà, come descrive dettagliatamente Urbani (2010), il Piano Casa prevede:

- la concezione del piano come “programma nazionale di edilizia residenziale” non solo destinato a fasce sociali più deboli ma come macroprogramma di edilizia multifunzionale nel quale vi è anche l’Edilizia Sociale;
- un tendenziale superamento della originaria distinzione tra categorie di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata;
- la decontestualizzazione urbanistica dei programmi costruttivi;
- la programmazione e la realizzazione degli interventi basati sullo scambio edificatorio;
- il ridimensionamento delle potestà comunali a favore di modalità pianificatorie-attuarie attribuite al *general contractor* o al *promotore* nella finanza di progetto;
- l’attribuzione a soggetti privati di poteri emergenti in materia di programmazione e realizzazione degli interventi costruttivi (fondi immobiliari);
- uno spostamento a livello sovracomunale delle politiche abitative;
- l’introduzione del concetto di nuove aree urbane o di veri e propri piani d’area della mobilità.

Tra tutti questi punti rientra anche l’Edilizia Residenziale Sociale ma questa non sembra essere la priorità del Piano. Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa del 2008, se paragonato agli obiettivi più generali del Piano Fanfani o delle misure dei PEEP e del Piano decennale della L. 457/78, segna una certa discontinuità con il passato, anche dal punto di vista delle risorse dedicate al “problema casa”. Infatti, con questo Piano si è dato avvio ad un programma in cui le risorse dello Stato sono irrisorie se paragonate a quelle del passato, e in cui l’onere è sostenuto dalle amministrazioni locali nell’ambito di scambi pubblico-privati, mediante cui è necessario garantire la profittabilità dell’investimento privato. In questo quadro, oggi anche in Italia si dispone di strumenti di gestione e attrazione del risparmio come i Fondi Immobiliari¹ o le Società di Investimento Immobiliare quotate: si tratta di strumenti concepiti per gestire patrimoni immobiliari, che sembrano permettere il rilancio dell’investimento istituzionale in abitazioni per la locazione, in un periodo di crisi come quello attuale (Galdini, 2012).

A livello regionale per quanto riguarda la regione Liguria, il tema del Social Housing è affrontato con la legge n. 38 del 3 dicembre 2007 “Organizzazione dell’intervento regionale nel

¹ Per un approfondimento sui Fondi Immobiliari per il Social Housing si veda il Fascicolo 3.

settore abitativo”. Questa legge – e successive modifiche –, integrata con la legge regionale 3 dicembre 2007 n. 39 (“Programmi regionali di intervento strategico – P.R.I.S. – per agevolare la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali attraverso la ricerca della coesione territoriale e sociale”) e coordinata con la legge regionale 24 dicembre 2008, n. 44 (“disposizioni collegate alla legge finanziaria 2009”) e la legge regionale 23 dicembre 2013, n. 40 (“Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2014”), costituisce la legge di riferimento in Liguria per gli interventi pubblici nel settore abitativo e, di conseguenza, anche per quanto riguarda l’Housing Sociale².

La legge in questione disciplina in modo organico il sistema regionale dell’intervento pubblico nel settore abitativo in Liguria promuovendo, in particolare, il sistema dell’Edilizia Residenziale Sociale (ERS), realizzato da soggetti pubblici o privati e volto a garantire il diritto a un’abitazione adeguata ai soggetti appartenenti alle differenti aree sociali definite dalla stessa legge. Diversi sono gli obiettivi di questa norma elencati nell’art. 2:

- a) incrementare e riqualificare il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), nel rispetto della normativa in materia;
- b) incrementare l’offerta di alloggi in locazione, permanente o a termine, a canone moderato rispetto ai valori di mercato, anche con riguardo alle esigenze espresse da particolari categorie sociali per fenomeni di mobilità per studio o lavoro e di emergenza sociale riferita a donne e minori, nonché alle politiche per l’immigrazione;
- c) favorire l’accesso alla proprietà della residenza primaria, con priorità per gli alloggi ricompresi in edifici esistenti, anche attraverso interventi di autorecupero o autocostruzione;
- d) contribuire al mantenimento della residenza primaria in proprietà, attraverso interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, segnatamente a favore dei soggetti deboli che con maggior difficoltà riescono a far fronte alle spese di manutenzione degli immobili;
- e) apportare un sostegno finanziario finalizzato a concorrere al pagamento dei canoni che incidono in misura rilevante sulla situazione economica familiare, nonché finalizzato a concorrere all’abbattimento dell’incidenza sulla situazione economica del nucleo familiare delle rate dei mutui contratti per l’acquisto della prima casa;

² Per consultare il testo completo della l.r. 38/2007 si veda nella sezione degli allegati.

- f) concedere garanzie fideiussorie per il pagamento delle rate dei mutui o dei canoni di locazione da parte degli assegnatari degli alloggi realizzati o recuperati con il contributo delle risorse di cui alla presente legge;
- g) dare risoluzione a gravi ed imprevedibili emergenze alloggiative;
- h) promuovere interventi innovativi, a carattere sperimentale, volti a perseguire obiettivi di qualità e di vivibilità dell'ambiente interno ed esterno all'abitazione, coerentemente con le finalità di contenimento dei costi di costruzione e gestione, oltre a favorire la diffusione delle soluzioni di edilizia sostenibile e di risparmio energetico;
- i) attivare iniziative di informazione e di studio sui fenomeni abitativi nella Regione e sulle ipotesi di intervento pubblico, anche mediante l'apporto dell'Agenzia Regionale per il Recupero Edilizio (ARRED);
- j) promuovere l'attivazione di un sistema di qualificazione degli operatori privati.

L'art. 3 invece definisce le differenti categorie di destinatari dell'intervento pubblico nel settore abitativo in generale:

- a) area della marginalità sociale, rappresentata da soggetti in precarie condizioni economiche e sociali, caratterizzati da instabilità alloggiativa e che necessitano altresì di particolari forme di accompagnamento sociale;
- b) area del disagio grave, rappresentata da soggetti radicati sul territorio la cui situazione economica è modesta e incompatibile con un canone di affitto di mercato;
- c) area del disagio diffuso, rappresentata da soggetti la cui situazione economica è meno disagiata rispetto ai soggetti di cui alla lettera b) ed è compatibile con un canone di affitto o una rata di rimborso del mutuo moderato rispetto a quello di mercato;
- d) area della difficoltà, rappresentata da soggetti la cui situazione economica di disagio è di breve o medio periodo, per cui è prevedibile la compatibilità con un canone di affitto o una rata di rimborso del mutuo moderato rispetto a quella di mercato.

La stessa legge, pur trattando in generale gli interventi pubblici per l'edilizia abitativa, dedica specificamente alcune disposizioni soltanto agli interventi di Social Housing. In particolare, l'art. 11 prevede l'istituzione di un "Fondo per lo sviluppo dell'abitare sociale – Social Housing" disponendo che al fine di favorire la realizzazione delle politiche abitative regionali, la Giunta

regionale è autorizzata a partecipare alla costituzione di uno specifico fondo per la realizzazione di interventi edilizi di particolare rilevanza, caratterizzati da alloggi prevalentemente destinati all'assegnazione in locazione permanente e temporanea, a canone moderato o comunque inferiore a quello di mercato, coerenti con gli obiettivi della programmazione regionale, per la concessione di incentivi. Al finanziamento di questo fondo concorrono le risorse economiche stanziare dalle fondazioni, bancarie o di altra natura al fine di contribuire a contenere l'onere degli interessi sui mutui. O ancora l'art. 21 intitolato "Iniziativa di sperimentazione e promozione della qualità edilizia", dove si legge che i nuovi interventi, ovvero la riqualificazione dell'attuale patrimonio ERS, eccedente le azioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, devono prevedere che il fabbisogno energetico sia inferiore a 70 Kwh/mq annuo e che, al fine di raggiungere tale obiettivo, siano utilizzate per gli usi termini anche fonti energetiche alternative e rinnovabili. Inoltre, sempre nello stesso articolo si prevede che la Regione possa destinare contributi in conto capitale al fine di promuovere, in relazione alle categorie di intervento previste, interventi innovativi a carattere sperimentale sia nella gestione del patrimonio di ERS che nel processo edilizio, perseguendo l'obiettivo della sicurezza, della qualità edilizia e tipologica, della sostenibilità, ovvero del risparmio energetico.

Riferimenti

- Indovina F. (2006), *Governare la città con l'urbanistica*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Di Biagi P. (2008), *La città pubblica. Edilizia sociale e riqualificazione urbana a Torino*, Allemandi & Co., Torino.
- Santangelo S. (2003), "Contesto e cultura urbanistica prima del decreto del 1968", in Karrer F., Ricci M., *Città e nuovo welfare*, Officina Edizioni, Roma, pp. 41-61.
- Urbani P. (2007), *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli Editore, Torino.
- Urbani P. (2010), *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, «Istituzioni del Federalismo 3/4», Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 219-270.