

A woman with blonde hair, wearing a pink top, is looking at a laptop screen. The screen displays a real estate website with a large photo of a building and a 'CONDITIONS' section. The background is softly blurred.

## Politiche per la casa, rigenerazione e housing sociale

*di Carmen Cioffi*

*“La casa come il lavoro è una componente essenziale per la dignità e la qualità della vita delle persone.”*

## Il ruolo dell'Unione europea

La questione abitativa in Europa ha un ruolo di primo piano nel dibattito pubblico di ciascun stato membro. Il protrarsi della crisi economico-finanziaria, il suo impatto sul reddito disponibile delle famiglie hanno riportato "l'accesso alla casa" e il fabbisogno abitativo al centro di un'attenzione crescente tra i cittadini e le istituzioni. I costi per la casa rappresentano infatti un fattore specifico di impoverimento per molte famiglie. La crisi economica ha aggravato il problema della loro sostenibilità sia per il suo impatto sui redditi familiari, sia per le politiche di austerità che limitano fortemente le possibilità di intervento pubblico.

Le politiche della casa dei paesi Europei, anche se molto diverse tra loro, sono tutte orientate a rispondere ad un unico bisogno insoddisfatto di molti cittadini: "un alloggio adeguato".

Per queste ragioni il *Social Housing* rappresenta in Europa uno degli ambiti di sperimentazione più vivaci nel campo della progettazione architettonica, finanziaria e sociale.

Le politiche di Social Housing nell'Unione Europea, infatti, derivano dalla regolamentazione interna e dalle specificità di ciascun Paese ed evidenziano una notevole varietà, tanto nella pluralità delle forme di tutela del diritto all'abitare, quanto nella definizione delle categorie degli aventi diritto e della natura e del peso degli interventi pubblici.

Le città mostrano un ruolo di primo piano nel determinare le politiche abitative e le conseguenti condizioni dei propri cittadini. Da un lato perché è proprio nelle città che si riscontrano le maggiori difficoltà di accesso alla casa, dall'altro perché è a livello urbano che sono state avviate interessanti iniziative su questo fronte.

Il problema è particolarmente evidente negli stati dell'Europa meridionale e in Irlanda. Qui la crisi ha avuto un maggiore impatto e le politiche per la casa erano già meno sviluppate, rispetto ad altri Paesi.

Nel corso dell'ultimo secolo, nella maggior parte delle politiche europee concernenti l'edilizia abitativa sono emerse tendenze generali che fissano emanazione di regolamentazioni contenenti norme minime per gli alloggi. L'abitazione ad affitto moderato in Francia, la residenza condivisa in Danimarca, l'alloggio pubblico in Svezia, la promozione residenziale tramite sussidio pubblico indiretto in Germania, **l'housing a profitto limitato** in Austria, la residenza protetta in Spagna, la locazione convenzionata o agevolata in Italia sono solo alcune tra le numerose pratiche diffuse in Europa.

Conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa. Ciò è stato interpretato nel senso che

l'Unione europea non può finanziare progetti di edilizia abitativa, anche se la politica è formulata da uno Stato membro o ad un livello governativo inferiore. Ciononostante, i programmi comunitari riconoscono l'importanza dell'edilizia abitativa, ed è chiaro che l'UE non detiene alcun ruolo in tale materia soltanto se tale ruolo viene interpretato in maniera restrittiva, ovvero come facoltà di finanziare direttamente gli investimenti nell'edilizia abitativa. A mano a mano che le politiche in materia di edilizia abitativa si integrano più strettamente con altre strategie - come il recupero urbano - esse diventano maggiormente compatibili con i programmi comunitari.

Il progetto di ricerca *Redesigning Social Housing Against Poverty in Europe (RESHAPE)* che si è avvalso della collaborazione di alcuni tra i maggiori esperti europei nel settore, sviluppando la ricerca nel settore dell'edilizia sociale, ha considerato "i diversi modelli di intervento, così come si sono sviluppati in Europa nel corso del Novecento, cercando di discutere quali possibilità di finanziamento e gestione sono sostenibili e quali politiche possono essere attuate nel contesto di una crisi strutturale della finanza pubblica"<sup>1</sup>

Le ricerche recentemente condotte dall'Università di Glasgow, inoltre, indicano finanziamenti di progetti che pur senza un'esplicita componente relativa all'edilizia confermano i collegamenti tra i Fondi strutturali (prevalentemente il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo) e le organizzazioni per l'edilizia popolare.

## Edilizia abitativa in Italia

### 1. Principi generali

Il termine edilizia, usato per definire le trasformazioni fisiche del territorio sia riguardanti la costruzione o la modificazione di immobili indipendentemente dalla creazione di una *res nova* distinta da quella precedente, va tenuto distinto da quello di urbanistica che indica una disciplina dell'uso del territorio in tutti i suoi aspetti: quali le opere di salvaguardia e di trasformazione del suolo.

L'edilizia si divide in: edilizia residenziale privata e edilizia residenziale pubblica. L'edilizia residenziale privata è disciplinata da norme più semplici ed univoche nel tempo, riguarda l'attività di costruzione delle case, costruite dai privati nel rispetto della disciplina urbanistica. L'edilizia pubblica è più complessa e può essere definita soltanto attraverso l'esame della copiosa normativa che la riguarda.

Primi spunti di edilizia residenziale pubblica si trovano nella legge Luzzati del 31.03.1903 n.254 e nel

T.U.28.04.1938 N.1165 che ha riunito oltre 30 leggi precedenti in maniera scarsamente coordinata, che rappresenta per molti anni la normativa base della materia e che più organicamente disciplinò le attività rivolte ad incentivare la costruzione di case di tipo popolare, attraverso esenzioni fiscali, finanziamento delle opere urbanizzate e concessioni di mutui agevolati.<sup>2</sup> Si trattava di una normativa di settore, non coordinata con quella urbanistica. Questa linea politica venne seguita fino al 1971 con l'emanazione della prima legge sulla casa, legge 22 ottobre 1971 n.865, mentre con la legge del 18 aprile 1962 n.167 si disciplina la realizzazione di case economiche e popolari per le classi meno abbienti.

A partire dagli anni 50 iniziarono a nascere problemi di carattere urbanistico, collegati alla provvista di alloggi, in quel periodo si era avuta una forte espansione delle attività edilizie private e pubbliche che avevano portato ad una forte speculazione sulle aree, portando a localizzare gli interventi di edilizia economica e popolare sulle aree periferiche.

La legge 167 del 1962 volle predisporre meccanismi di controllo sullo sviluppo degli abitati, controlli già contenuti nella legislazione urbanistica<sup>3</sup> che non avevano avuto concreta attuazione collegando il regime delle incentivazioni con la disciplina urbanistica.

Lo strumento all'uopo previsto è il piano di zona per l'edilizia economica e popolare. Il riordino complessivo della materia avverrà negli anni '70: per effetto della legge n. 865\1971 sulla casa, della legge n. 457\1978 e di altri testi legislativi.

Dopo il 1971<sup>4</sup> il problema della casa viene affrontato in un'ottica diversa, la casa viene considerata come un bene sociale assolutamente necessario per lo sviluppo della collettività e quale strumento indispensabile ed idoneo alla crescita civile della popolazione.

In questo frangente diventa necessario un intervento dello Stato con il coinvolgimento delle regioni e comuni oltre che gli altri enti pubblici che si occupano del problema. Il termine "edilizia economica e popolare" viene sostituito dal termine "edilizia residenziale pubblica"<sup>5</sup>ricomponendo in esso tutti gli alloggi costruiti o da costruire da parte di enti pubblici a totale carico e con concorso o con il contributo dello Stato.<sup>6</sup>

## 2. Rapporti tra Edilizia residenziale pubblica e programmazione urbanistica

La programmazione urbanistica è uno degli strumenti più importanti dell'edilizia residenziale pubblica in quanto fornisce gli elementi base per una localizzazione adeguata.

Il sistema programmatorio dell'assetto del territorio è stato istituito in Italia nel 1942 con la legge 1150 del 17

agosto che prevedeva sia i programmi generali che quelli esecutivi<sup>7</sup>coordinati secondo una logica molto lontana da quella attuale tanto da prevedere l'emanazione di tante altre leggi per adeguare il sistema programmatorio del territorio alle nuove esigenze.

L'assetto previsto nel 1942 e quello successivo condizionavano lo ius aedificandi in maniera tale da conformarlo alle mutate esigenze sia della società sia dell'impiego del territorio considerato come un bene pubblico non disponibile ad ogni sorta di speculazione, ma da adoperare in relazione alle complesse esigenze sociali, individuando, quindi, il territorio non più come una "res comuni omnium" ma un bene sociale. Le aree edilizie sono individuate nell'ambito dei piani urbanistici generali conseguentemente anche la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica non può essere concretizzata su qualunque area dello strumento urbanistico generale.

In definitiva la programmazione urbanistica generale deve essere tenuta presente poiché la violazione di essa potrebbe portare alla vanificazione degli interventi pubblici nell'edilizia residenziale pubblica. Il rapporto che intercorre tra l'edilizia pubblica residenziale e la programmazione urbanistica venne recepito dal legislatore con l'emanazione di disposizioni intese a consentire l'acquisizione alla mano pubblica delle aree necessarie agli insediamenti da realizzare in maniera avulsa dalla pianificazione territoriale. Questa tendenza normativa diede origine alla creazione di alloggi nelle periferie delle più grandi città separati dagli altri insediamenti esistenti con collegamenti viari non idonei ad una siffatta aggregazione.

La legge 18 aprile 1962 n.167 prevedeva così l'inserimento di un piano urbanistico speciale nella pianificazione più generale del territorio contenente i seguenti elementi:

- a) la rete stradale e la delimitazione degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonché ad edifici pubblici o di culto;
- b) la suddivisione in lotti delle aree, con l'indicazione della tipologia edilizia e, ove del caso, l'ubicazione e la volumetria dei singoli edifici;
- c) la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.<sup>8</sup>

Il piano di zona, quindi, deve comprendere tutti gli elementi di una fattispecie programmatoria idonea a consentire un nuovo insediamento abitativo il quale da una parte deve restare collegato con gli insediamenti esistenti e con quelli futuri previsti dallo strumento urbanistico, dall'altra deve svilupparsi con tutte le infrastrutture che rendono l'insediamento stesso autosufficiente. Per avere tali risultati le amministrazioni devono porre at-

tenzione alla loro natura speciale, inoltre i piani di zona sono limitati nello spazio, in relazione alle esigenze di edilizia residenziale pubblica che si vogliono soddisfare tenendo presente che nei limiti stabiliti dalla legge, ogni comune o consorzio di comuni può approvare più piani di zona.

Lo scopo fondamentale è quello di fornire all'ente pubblico, gli strumenti concreti per programmare gli interventi nel settore della casa e per incidere tramite questi, sull'assetto del territorio urbano, contrastando la speculazione fondiaria e indirizzando lo sviluppo edilizio con i piani di zona<sup>9</sup> da realizzare su aree espropriate destinate all'edilizia economica e popolare.

I piani di zona per l'edilizia economica e popolare devono coordinarsi con la disciplina urbanistica assolvendo fondamentalmente a due funzioni: inquadrare gli interventi di edilizia residenziale pubblica in un razionale disegno urbanistico; dare ai Comuni la possibilità di acquistare attraverso l'esproprio aree da destinare alla costruzione di alloggi popolari e alla realizzazione dei relativi servizi. Proprio per tali ragioni, la legge prescrive che le aree da comprendere nei suddetti piani devono essere scelte nelle zone destinate dagli strumenti urbanistici generali ad edilizia residenziale con preferenza nelle zone C, aggiungendo che, qualora ciò non sia possibile, si provvede a mezzo di modifiche ai piani regolatori stessi.

In tal caso, i piani di zona costituiscono vere e proprie varianti al piano regolatore.<sup>10</sup> Nell'ipotesi in cui il Comune sia sprovvisto di piano regolatore le zone riservate all'edilizia economica e popolare possono essere comprese o in un programma di fabbricazione o in un piano regolatore soltanto adottato purché trasmesso ai competenti organi per l'approvazione. Meritano attenzione i problemi che si manifestano nel caso in cui i piani di zona interessano aree sulle quali già esistono delle costruzioni. L'art.3 della legge n.167 del 1962 come modificato dall'art.32 della legge 365 del 1972 consente di comprendere nei piani di zona anche le aree sulle quali esistono immobili la cui demolizione o trasformazione sia richiesta da motivi igienico-sanitari o siano comunque necessarie per la realizzazione del piano stesso. Tale disposizione non va intesa considerando i piani PEEP con finalità di recupero e di risanamento in quanto la finalità specifica di detti piani di zona non può essere quella di fornire una provvista di aree fabbricabili per le esigenze connesse all'edilizia pubblica residenziale. Sussiste, inoltre, nel nostro ordinamento una disciplina apposita per il recupero abitativo e risanamento delle zone degradate<sup>11</sup>, per cui l'indicazione contenuta nell'art.3 va intesa come una possibilità marginale in casi limitati, anche per l'elevato costo connesso ad un piano di zona da localizzare in aree edificate.

Il procedimento di formazione del piano di zona si esplica nelle fasi della compilazione, adozione, approva-

zione, pubblicazione. L'approvazione del piano, precedentemente ad opera della Regione, compete oggi allo stesso Comune (legge n. 47/1985), tranne nel caso in cui il piano di zona non costituisca variante allo strumento urbanistico generale.

L'approvazione del piano, oltre a comportare la dichiarazione di pubblica utilità ope legis di tutte le opere, impianti ed edifici in esso previsti, equivale a dichiarazione di indifferibilità e di urgenza<sup>12</sup> L'efficacia del piano è fissata in diciotto anni dalla data del decreto di approvazione, prorogabile di altri due anni per giustificati motivi e su domanda del Comune. L'art. 38 della legge n. 865 del 1971 accentra nell'organo comunale deliberante il controllo della fase esecutiva della pianificazione zonale, prevedendo che l'attuazione dei piani di zona avvenga a mezzo di appositi programmi pluriennali di attuazione approvati con deliberazione del Consiglio comunale, entro sei mesi dall'approvazione degli anzidetti piani.

I programmi suddetti, avendo la funzione di stabilire quali aree debbono essere espropriate in un determinato arco di tempo, costituiscono presupposto indispensabile per l'espropriazione. A norma dell'art. 35 della legge n. 865 tutte quante le aree comprese nei piani di zona devono essere espropriate dai Comuni o dai loro consorzi, per essere poi cedute ai soggetti beneficiari.

### 3. Edilizia residenziale pubblica come servizio pubblico

In dottrina la definizione di servizio pubblico<sup>13</sup>, come categoria generale, non può ancora considerarsi pacifica, mentre la giurisprudenza civile e amministrativa si limita a considerare i casi concreti senza prendere posizione sulle diverse teorie esistenti adoperando il termine di servizio pubblico tutte le volte che la prestazione di un bene o servizio economico alla collettività sia subordinato ad un regime giuridico pubblicistico.

Vi sono elementi che conducono a ritenere che l'edilizia economica e popolare possa annoverarsi nella categoria giuridica del servizio pubblico quando:

- a) Il fine di soddisfare necessità individuali nell'ambito della società che viene assunto come uno degli interessi pubblici tutelati dallo Stato con apposita disciplina pubblicistica ed adeguati interventi finanziari
- b) Il contenuto che consiste in una prestazione a vantaggio di ben qualificati soggetti da parte dello Stato o di altri Enti Pubblici ed a carico di questi
- c) Il regime giuridico che è pubblicistico con riflessi anche nel diritto privato

Ne deriva che per servizio pubblico si vuole intendere

ogni genere di intervento di cui necessita la collettività e che lo Stato o altri enti effettuino ritenendo di assumere l'onere al fine di controllarlo in maniera adeguata.

#### 4. L'acquisizione in diritto di superficie

L'acquisizione in diritto di superficie è il sistema privilegiato dalla legge<sup>14</sup>; il diritto di superficie si protrae per un periodo non inferiore a 60 anni e non superiore a 99 anni, per cui in difetto di una nuova concessione scatta il meccanismo giuridico previsto dall'art.953 del C.C., secondo il quale il diritto di superficie alla scadenza si estingue e il proprietario del suolo (comuni o consorzi di comuni) diviene proprietario anche delle costruzioni ed opere su di esso realizzate.

In tal modo gli enti interessati conservano nel tempo la possibilità di controllare le finalità di edilizia residenziale pubblica, che incidono sulle risorse finanziarie della collettività, vengano sempre soddisfatte e non si trasformino in espediente speculativo.

La cessione in superficie avviene attraverso un atto amministrativo di concessione cui accede una convenzione tra le parti interessate, da stipularsi per atto pubblico, contenente una serie di clausole esplicative.

#### 5. L'acquisizione in proprietà

L'acquisizione in proprietà è subordinata alla condizione legislativa della preventiva approvazione dei piani pluriennali di attuazione del piano di zona.<sup>15</sup> La quota di aree da cedere in proprietà non può essere inferiore al 20% né superiore al 40% in termini volumetrici di quelle comprese nei piani di zona. Anche in questo caso il procedimento si sviluppa attraverso un atto amministrativo di concessione ed una convenzione da stipularsi per atto pubblico.

L'art.35 della legge 865/1971 circonda l'istituto della cessione in proprietà con una serie di cautele per evitare ogni forma di speculazione disponendo che per un periodo di dieci anni dal rilascio del certificato di abitabilità gli alloggi non possono essere venduti né su gli stessi possono essere costituiti diritti reali di godimento consentendo la sola locazione degli stessi a soggetti che abbiano i requisiti per ottenere un alloggio di edilizia economica e popolare ad un canone stabilito dall'Ufficio Tecnico Erariale. Decorsi 20 anni dal rilascio del certificato di abitabilità il proprietario dell'immobile può trasferire gli alloggi o costituire su di essi diritti reali di godimento.

Da quanto detto risulta che il legislatore ha istituito un meccanismo per ovviare ogni genere di speculazione al fine di tutelare i principi che regolano la provvista di alloggi di edilizia residenziale pubblica ed ha sanzionato le inosservanze comminando la nullità di tutti gli atti

che siano in contrasto con tali cautele. Nullità che possono essere fatte valere dagli enti proprietari delle aree successivamente cedute e da chiunque vi abbia interesse oltre che rilevabile d'ufficio.

#### 6. Dati su Edilizia Residenziale pubblica

In Italia le famiglie residenti in complessi di edilizia residenziale pubblica (Erp), sono circa 700mila: circa il 15% del totale dei nuclei familiari in affitto. L'emergenza abitativa riguarda però anche una vasta fascia di chi la casa in affitto la ha, ma è in difficoltà con i pagamenti.<sup>16</sup>Le persone senza fissa dimora, gli individui e famiglie in condizione di povertà assoluta, che di norma sono coloro in una situazione di emergenza abitativa, sono aumentati negli ultimi anni, a segnalare la necessità di un incremento importante dell'offerta residenziale pubblica. Anche il numero di famiglie in affitto in situazione di disagio economico è aumentato considerevolmente negli anni. Sono le grandi aree urbane del nord a essere prevalentemente colpite dall'emergenza abitativa, dove hanno luogo anche importanti flussi in uscita verso i comuni vicini, in cui gli affitti sono in media più a buon mercato.

Nonostante esistano programmi volti a contrastare il disagio abitativo, la dimensione del fenomeno sembra essere decisamente più vasta della portata delle politiche messe in atto. Queste potrebbero diventare più efficaci se riformate e accompagnate da soluzioni parallele a complemento, come una maggiore integrazione con il sistema del social housing, in cui il privato gioca un ruolo importante.

#### 7. Social housing all'italiana

L'housing sociale è l'insieme delle attività volte a fornire «soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione».<sup>17</sup> A questa definizione, ampia e inclusiva è possibile associare anche un più recente intervento della Commissione Europea nel 2010, orientato a definire il profilo organizzativo-gestionale delle operazioni di Housing Sociale e ad evidenziare come qualificanti gli aspetti di coesione e integrazione sociale dei fruitori dell'edilizia sociale. In questa prospettiva il **Social Housing** comprende «lo sviluppo, la locazione/vendita e manutenzione di abitazioni a prezzi accessibili e la loro assegnazione e gestione, compresa eventualmente la gestione dei complessi residenziali e quartieri; [...] può comprendere servizi di assistenza coinvolti in programmi di edilizia abitativa o di risistemazione di gruppi specifici o di gestione del debito di famiglie a basso reddito».

In sintesi è possibile includere nell'ambito dell'housing

sociale tutte quelle attività - interventi edilizi che comprendono l'offerta di alloggi, servizi, azioni e strumenti - dirette a coloro che non possono soddisfare, alle condizioni di mercato, il proprio bisogno abitativo, per l'assenza di un'offerta adeguata o per ragioni economiche.

Il Social Housing si propone di soddisfare la domanda di alloggi di coloro che, sebbene non possano accedere al libero mercato, sono comunque in condizione di sostenere i canoni calmierati o i prezzi di acquisto convenzionati di alloggi realizzati per iniziativa sia pubblica che privata. Così tra il settore dell'edilizia residenziale pubblica (ERP), "la casa popolare", destinata esclusivamente a coloro che appartengono a fasce sociali svantaggiate, finanziata con contributi interamente pubblici e a fondo perduto, e l'edilizia "libera", cioè finanziata e realizzata a condizioni di mercato attraverso la libera iniziativa degli operatori, emerge una terza fascia di offerta abitativa che viene finanziata con investimenti privati (o pubblico-privati), mediante anche l'istituzione di appositi fondi immobiliari, destinata a tutti coloro che non trovano una risposta adeguata al proprio bisogno abitativo né nell'ERP né nel libero mercato. Questa fascia in Italia viene definita Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e rientra a pieno titolo nell'ambito dell'Housing Sociale. Il social housing in Italia è introdotto nel 2008, con il cosiddetto "Piano Casa", che riconosce per la prima volta un ruolo sostanziale del capitale privato nel contributo all'offerta residenziale rivolta alle categorie economicamente svantaggiate. Il piano normò dunque la possibilità di costituire fondi immobiliari innovativi, composti da capitali pubblici e privati, e articolati in un sistema integrato nazionale e locale (Sistema integrato di fondi, o Sif).

Le nuove iniziative promosse con il Piano Casa del 2008 (e i nuovi fondi stanziati) segnalano quindi dei passi avanti nel contrasto all'emergenza abitativa, ma la separazione tra i due sistemi - social housing ed edilizia residenziale pubblica - rischia di creare o esacerbare alcuni problemi. In uno studio del 2017,<sup>18</sup> si segnala come i due interventi sopracitati agiscano quasi esclusivamente come misure d'emergenza *ex-post*, mentre manca un piano unitario per soddisfare quella fetta crescente di italiani esclusi da entrambi i tipi di servizi<sup>19</sup>.

Le iniziative di social housing, nonostante il loro impatto ancora limitato, mostrano una maggiore attenzione all'inclusione sociale e una gestione più sostenibile, ispirandosi ai modelli ormai consolidati di altri paesi europei che favoriscano anche la riqualificazione dell'area urbana affiancando progetti di integrazione.

Tra cittadini, istituzioni e operatori del settore è infatti maturato un diverso approccio alla "questione della casa", non più centrata esclusivamente sull'aspetto quantitativo ed edilizio ma sulla costituzione di una comunità di

abitanti socialmente proattiva, fondata su principi di relazione e di integrazione sociale; ciò porta a parlare non più di "politiche per la casa", ma di politiche dell'abitare.

Uno sviluppo separato di questi due tipi di iniziative, ERP o ERS, ha quindi il rischio di peggiorare le disuguaglianze: il social housing, più efficace e integrato con progetti di inclusione, agisce sulla fascia della popolazione con un reddito più elevato rispetto ai beneficiari dell'edilizia pubblica. Come suggerito dalla ricerca RESHAPE di Poggio e Boreiko<sup>20</sup>, un'integrazione tra i sistemi di social housing ed edilizia pubblica sarebbe auspicabile, migliorando l'efficacia della seconda e fornendo una risposta adeguata alla crescente emergenza abitativa a cui stiamo assistendo in tempi recenti.

### Note di chiusura

<sup>1</sup> Così come riporta il ricercatore Teresio Poggio esperto in sociologia e ricerca sociale. Si occupa di sistemi di *welfare* e abitativi, di stratificazione sociale e di metodi e tecniche di ricerca.

<sup>2</sup> Dal 1903 fino al 1962 e 1971 si parlava di "edilizia economica e popolare" stante ad indicare l'intervento pubblico per la realizzazione di case modeste

<sup>3</sup> Artt.18 e 38, legge 1150 del 1942

<sup>4</sup> A causa della sempre più ampia penuria di alloggi e a causa del sempre più rilevante costo delle costruzioni, determinato da una incontrollata speculazione edilizia,

<sup>5</sup> d.p.r.30 dicembre 1972 n.1135 emanato in attuazione della legge delega conferita al Governo con l'art.8 della legge 22 ottobre 1971 n.865

<sup>6</sup> Individuando così un'attività edificatoria che, per l'incidenza sul finanziamento pubblico, si caratterizza ed è disciplinata da un corpo di norme diverse da quelle che riguardano l'edilizia residenziale privata

<sup>7</sup> Come i piani particolareggiati e i piani di lottizzazione

<sup>8</sup> Art.4 legge 18 aprile 1962 n.167

<sup>9</sup> di contenuto analogo ai piani particolareggiati

<sup>10</sup> art. 3 legge n. 167\1962

<sup>11</sup> Titolo IV legge 5 agosto 1978 n.457

<sup>12</sup> art. 9, comma 3, legge n. 167\1962.

<sup>13</sup> Il richiamo alla categoria di servizio pubblico risale al saggio di M.Nigro *L'edilizia popolare come servizio pubblico, considerazioni generali* in Riv.trim.dir.pubbl.p.218 e ss

<sup>14</sup> Tale preferenza è per eliminare speculazioni sugli alloggi popolari secondo la legge 22 ottobre 1971 n.865

<sup>15</sup> Art.38 legge n.865 del 1971

<sup>16</sup> I dati di Banca Italia ed elaborati da Nomisma mostrano come quasi la metà delle famiglie in affitto siano in una condizione di disagio reale, ossia pagano un canone di affitto annuo pari ad almeno il 30% del reddito familiare annuo

<sup>17</sup> Secondo il CECODHAS Housing Europe - European Federation of Public, Cooperative & Social Housing -

<sup>18</sup> progetto di ricerca *Redesigning Social Housing Against Poverty in Europe* (RESHAPE)

<sup>19</sup> Nel rapporto per Federcasa stilato da Nomisma nel 2014, emerge che solo la metà delle aziende casa svolge mediazioni sociali di base come la presenza in loco dell'azienda o l'esistenza di un servizio sportelli.

<sup>20</sup> Il progetto RESHAPE - finanziato dalla Commissione Centrale di Ricerca della Libera Università di Bolzano - è coordinato da Teresio Poggio e da Dimitri Boreiko, entrambi della Facoltà di Economia.

## Il ruolo dell'Unione europea

La questione abitativa in Europa ha un ruolo di primo piano nel dibattito pubblico di ciascun stato membro. Il protrarsi della crisi economico-finanziaria, il suo impatto sul reddito disponibile delle famiglie hanno riportato "l'accesso alla casa" e il fabbisogno abitativo al centro di un'attenzione crescente tra i cittadini e le istituzioni. I costi per la casa rappresentano infatti un fattore specifico di impoverimento per molte famiglie. La crisi economica ha aggravato il problema della loro sostenibilità sia per il suo impatto sui redditi familiari, sia per le politiche di austerità che limitano fortemente le possibilità di intervento pubblico.

Le politiche della casa dei paesi Europei, anche se molto diverse tra loro, sono tutte orientate a rispondere ad un unico bisogno insoddisfatto di molti cittadini: "un alloggio adeguato".

Per queste ragioni il *Social Housing* rappresenta in Europa uno degli ambiti di sperimentazione più vivaci nel campo della progettazione architettonica, finanziaria e sociale.

Le politiche di Social Housing nell'Unione Europea, infatti, derivano dalla regolamentazione interna e dalle specificità di ciascun Paese ed evidenziano una notevole varietà, tanto nella pluralità delle forme di tutela del diritto all'abitare, quanto nella definizione delle categorie degli aventi diritto e della natura e del peso degli interventi pubblici.

Le città mostrano un ruolo di primo piano nel determinare le politiche abitative e le conseguenti condizioni dei propri cittadini. Da un lato perché è proprio nelle città che si riscontrano le maggiori difficoltà di accesso alla casa, dall'altro perché è a livello urbano che sono state avviate interessanti iniziative su questo fronte.

Il problema è particolarmente evidente negli stati dell'Europa meridionale e in Irlanda. Qui la crisi ha avuto un maggiore impatto e le politiche per la casa erano già meno sviluppate, rispetto ad altri Paesi.

Nel corso dell'ultimo secolo, nella maggior parte delle politiche europee concernenti l'edilizia abitativa sono emerse tendenze generali che fissano emanazione di regolamentazioni contenenti norme minime per gli alloggi. L'abitazione ad affitto moderato in Francia, la residenza condivisa in Danimarca, l'alloggio pubblico in Svezia, la promozione residenziale tramite sussidio pubblico indiretto in Germania, **l'housing a profitto limitato** in Austria, la residenza protetta in Spagna, la locazione convenzionata o agevolata in Italia sono solo alcune tra le numerose pratiche diffuse in Europa.

Conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa. Ciò è stato interpretato nel senso che

l'Unione europea non può finanziare progetti di edilizia abitativa, anche se la politica è formulata da uno Stato membro o ad un livello governativo inferiore. Ciononostante, i programmi comunitari riconoscono l'importanza dell'edilizia abitativa, ed è chiaro che l'UE non detiene alcun ruolo in tale materia soltanto se tale ruolo viene interpretato in maniera restrittiva, ovvero come facoltà di finanziare direttamente gli investimenti nell'edilizia abitativa. A mano a mano che le politiche in materia di edilizia abitativa si integrano più strettamente con altre strategie - come il recupero urbano - esse diventano maggiormente compatibili con i programmi comunitari.

Il progetto di ricerca *Redesigning Social Housing Against Poverty in Europe (RESHAPE)* che si è avvalso della collaborazione di alcuni tra i maggiori esperti europei nel settore, sviluppando la ricerca nel settore dell'edilizia sociale, ha considerato "i diversi modelli di intervento, così come si sono sviluppati in Europa nel corso del Novecento, cercando di discutere quali possibilità di finanziamento e gestione sono sostenibili e quali politiche possono essere attuate nel contesto di una crisi strutturale della finanza pubblica"<sup>1</sup>

Le ricerche recentemente condotte dall'Università di Glasgow, inoltre, indicano finanziamenti di progetti che pur senza un'esplicita componente relativa all'edilizia confermano i collegamenti tra i Fondi strutturali (prevalentemente il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo) e le organizzazioni per l'edilizia popolare.

## Edilizia abitativa in Italia

### 1. Principi generali

Il termine edilizia, usato per definire le trasformazioni fisiche del territorio sia riguardanti la costruzione o la modificazione di immobili indipendentemente dalla creazione di una *res nova* distinta da quella precedente, va tenuto distinto da quello di urbanistica che indica una disciplina dell'uso del territorio in tutti i suoi aspetti: quali le opere di salvaguardia e di trasformazione del suolo.

L'edilizia si divide in: edilizia residenziale privata e edilizia residenziale pubblica. L'edilizia residenziale privata è disciplinata da norme più semplici ed univoche nel tempo, riguarda l'attività di costruzione delle case, costruite dai privati nel rispetto della disciplina urbanistica. L'edilizia pubblica è più complessa e può essere definita soltanto attraverso l'esame della copiosa normativa che la riguarda.

Primi spunti di edilizia residenziale pubblica si trovano nella legge Luzzati del 31.03.1903 n.254 e nel

T.U.28.04.1938 N.1165 che ha riunito oltre 30 leggi precedenti in maniera scarsamente coordinata, che rappresenta per molti anni la normativa base della materia e che più organicamente disciplinò le attività rivolte ad incentivare la costruzione di case di tipo popolare, attraverso esenzioni fiscali, finanziamento delle opere urbanizzate e concessioni di mutui agevolati.<sup>2</sup> Si trattava di una normativa di settore, non coordinata con quella urbanistica. Questa linea politica venne seguita fino al 1971 con l'emanazione della prima legge sulla casa, legge 22 ottobre 1971 n.865, mentre con la legge del 18 aprile 1962 n.167 si disciplina la realizzazione di case economiche e popolari per le classi meno abbienti.

A partire dagli anni 50 iniziarono a nascere problemi di carattere urbanistico, collegati alla provvista di alloggi, in quel periodo si era avuta una forte espansione delle attività edilizie private e pubbliche che avevano portato ad una forte speculazione sulle aree, portando a localizzare gli interventi di edilizia economica e popolare sulle aree periferiche.

La legge 167 del 1962 volle predisporre meccanismi di controllo sullo sviluppo degli abitati, controlli già contenuti nella legislazione urbanistica<sup>3</sup> che non avevano avuto concreta attuazione collegando il regime delle incentivazioni con la disciplina urbanistica.

Lo strumento all'uopo previsto è il piano di zona per l'edilizia economica e popolare. Il riordino complessivo della materia avverrà negli anni '70: per effetto della legge n. 865\1971 sulla casa, della legge n. 457\1978 e di altri testi legislativi.

Dopo il 1971<sup>4</sup> il problema della casa viene affrontato in un'ottica diversa, la casa viene considerata come un bene sociale assolutamente necessario per lo sviluppo della collettività e quale strumento indispensabile ed idoneo alla crescita civile della popolazione.

In questo frangente diventa necessario un intervento dello Stato con il coinvolgimento delle regioni e comuni oltre che gli altri enti pubblici che si occupano del problema. Il termine "edilizia economica e popolare" viene sostituito dal termine "edilizia residenziale pubblica"<sup>5</sup>ricomponendo in esso tutti gli alloggi costruiti o da costruire da parte di enti pubblici a totale carico e con concorso o con il contributo dello Stato.<sup>6</sup>

## 2. Rapporti tra Edilizia residenziale pubblica e programmazione urbanistica

La programmazione urbanistica è uno degli strumenti più importanti dell'edilizia residenziale pubblica in quanto fornisce gli elementi base per una localizzazione adeguata.

Il sistema programmatorio dell'assetto del territorio è stato istituito in Italia nel 1942 con la legge 1150 del 17

agosto che prevedeva sia i programmi generali che quelli esecutivi<sup>7</sup>coordinati secondo una logica molto lontana da quella attuale tanto da prevedere l'emanazione di tante altre leggi per adeguare il sistema programmatorio del territorio alle nuove esigenze.

L'assetto previsto nel 1942 e quello successivo condizionavano lo ius aedificandi in maniera tale da conformarlo alle mutate esigenze sia della società sia dell'impiego del territorio considerato come un bene pubblico non disponibile ad ogni sorta di speculazione, ma da adoperare in relazione alle complesse esigenze sociali, individuando, quindi, il territorio non più come una "res comuni omnium" ma un bene sociale. Le aree edilizie sono individuate nell'ambito dei piani urbanistici generali conseguentemente anche la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica non può essere concretizzata su qualunque area dello strumento urbanistico generale.

In definitiva la programmazione urbanistica generale deve essere tenuta presente poiché la violazione di essa potrebbe portare alla vanificazione degli interventi pubblici nell'edilizia residenziale pubblica. Il rapporto che intercorre tra l'edilizia pubblica residenziale e la programmazione urbanistica venne recepito dal legislatore con l'emanazione di disposizioni intese a consentire l'acquisizione alla mano pubblica delle aree necessarie agli insediamenti da realizzare in maniera avulsa dalla pianificazione territoriale. Questa tendenza normativa diede origine alla creazione di alloggi nelle periferie delle più grandi città separati dagli altri insediamenti esistenti con collegamenti viari non idonei ad una siffatta aggregazione.

La legge 18 aprile 1962 n.167 prevedeva così l'inserimento di un piano urbanistico speciale nella pianificazione più generale del territorio contenente i seguenti elementi:

- a) la rete stradale e la delimitazione degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonché ad edifici pubblici o di culto;
- b) la suddivisione in lotti delle aree, con l'indicazione della tipologia edilizia e, ove del caso, l'ubicazione e la volumetria dei singoli edifici;
- c) la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.<sup>8</sup>

Il piano di zona, quindi, deve comprendere tutti gli elementi di una fattispecie programmatoria idonea a consentire un nuovo insediamento abitativo il quale da una parte deve restare collegato con gli insediamenti esistenti e con quelli futuri previsti dallo strumento urbanistico, dall'altra deve svilupparsi con tutte le infrastrutture che rendono l'insediamento stesso autosufficiente. Per avere tali risultati le amministrazioni devono porre at-



tenzione alla loro natura speciale, inoltre i piani di zona sono limitati nello spazio, in relazione alle esigenze di edilizia residenziale pubblica che si vogliono soddisfare tenendo presente che nei limiti stabiliti dalla legge, ogni comune o consorzio di comuni può approvare più piani di zona.

Lo scopo fondamentale è quello di fornire all'ente pubblico, gli strumenti concreti per programmare gli interventi nel settore della casa e per incidere tramite questi, sull'assetto del territorio urbano, contrastando la speculazione fondiaria e indirizzando lo sviluppo edilizio con i piani di zona<sup>9</sup> da realizzare su aree espropriate destinate all'edilizia economica e popolare.

I piani di zona per l'edilizia economica e popolare devono coordinarsi con la disciplina urbanistica assolvendo fondamentalmente a due funzioni: inquadrare gli interventi di edilizia residenziale pubblica in un razionale disegno urbanistico; dare ai Comuni la possibilità di acquistare attraverso l'esproprio aree da destinare alla costruzione di alloggi popolari e alla realizzazione dei relativi servizi. Proprio per tali ragioni, la legge prescrive che le aree da comprendere nei suddetti piani devono essere scelte nelle zone destinate dagli strumenti urbanistici generali ad edilizia residenziale con preferenza nelle zone C, aggiungendo che, qualora ciò non sia possibile, si provvede a mezzo di modifiche ai piani regolatori stessi.

In tal caso, i piani di zona costituiscono vere e proprie varianti al piano regolatore.<sup>10</sup> Nell'ipotesi in cui il Comune sia sprovvisto di piano regolatore le zone riservate all'edilizia economica e popolare possono essere comprese o in un programma di fabbricazione o in un piano regolatore soltanto adottato purché trasmesso ai competenti organi per l'approvazione. Meritano attenzione i problemi che si manifestano nel caso in cui i piani di zona interessano aree sulle quali già esistono delle costruzioni. L'art.3 della legge n.167 del 1962 come modificato dall'art.32 della legge 365 del 1972 consente di comprendere nei piani di zona anche le aree sulle quali esistono immobili la cui demolizione o trasformazione sia richiesta da motivi igienico-sanitari o siano comunque necessarie per la realizzazione del piano stesso. Tale disposizione non va intesa considerando i piani PEEP con finalità di recupero e di risanamento in quanto la finalità specifica di detti piani di zona non può essere quella di fornire una provvista di aree fabbricabili per le esigenze connesse all'edilizia pubblica residenziale. Sussiste, inoltre, nel nostro ordinamento una disciplina apposita per il recupero abitativo e risanamento delle zone degradate<sup>11</sup>, per cui l'indicazione contenuta nell'art.3 va intesa come una possibilità marginale in casi limitati, anche per l'elevato costo connesso ad un piano di zona da localizzare in aree edificate.

Il procedimento di formazione del piano di zona si esplica nelle fasi della compilazione, adozione, approva-

zione, pubblicazione. L'approvazione del piano, precedentemente ad opera della Regione, compete oggi allo stesso Comune (legge n. 47\1985), tranne nel caso in cui il piano di zona non costituisca variante allo strumento urbanistico generale.

L'approvazione del piano, oltre a comportare la dichiarazione di pubblica utilità ope legis di tutte le opere, impianti ed edifici in esso previsti, equivale a dichiarazione di indifferibilità e di urgenza<sup>12</sup> L'efficacia del piano è fissata in diciotto anni dalla data del decreto di approvazione, prorogabile di altri due anni per giustificati motivi e su domanda del Comune. L'art. 38 della legge n. 865 del 1971 accentra nell'organo comunale deliberante il controllo della fase esecutiva della pianificazione zonale, prevedendo che l'attuazione dei piani di zona avvenga a mezzo di appositi programmi pluriennali di attuazione approvati con deliberazione del Consiglio comunale, entro sei mesi dall'approvazione degli anzidetti piani.

I programmi suddetti, avendo la funzione di stabilire quali aree debbono essere espropriate in un determinato arco di tempo, costituiscono presupposto indispensabile per l'espropriazione. A norma dell'art. 35 della legge n. 865 tutte quante le aree comprese nei piani di zona devono essere espropriate dai Comuni o dai loro consorzi, per essere poi cedute ai soggetti beneficiari.

### 3. Edilizia residenziale pubblica come servizio pubblico

In dottrina la definizione di servizio pubblico<sup>13</sup>, come categoria generale, non può ancora considerarsi pacifica, mentre la giurisprudenza civile e amministrativa si limita a considerare i casi concreti senza prendere posizione sulle diverse teorie esistenti adoperando il termine di servizio pubblico tutte le volte che la prestazione di un bene o servizio economico alla collettività sia subordinato ad un regime giuridico pubblicistico.

Vi sono elementi che conducono a ritenere che l'edilizia economica e popolare possa annoverarsi nella categoria giuridica del servizio pubblico quando:

- a) Il fine di soddisfare necessità individuali nell'ambito della società che viene assunto come uno degli interessi pubblici tutelati dallo Stato con apposita disciplina pubblicistica ed adeguati interventi finanziari
- b) Il contenuto che consiste in una prestazione a vantaggio di ben qualificati soggetti da parte dello Stato o di altri Enti Pubblici ed a carico di questi
- c) Il regime giuridico che è pubblicistico con riflessi anche nel diritto privato

Ne deriva che per servizio pubblico si vuole intendere

ogni genere di intervento di cui necessita la collettività e che lo Stato o altri enti effettuino ritenendo di assumere l'onere al fine di controllarlo in maniera adeguata.

#### 4. L'acquisizione in diritto di superficie

L'acquisizione in diritto di superficie è il sistema privilegiato dalla legge<sup>14</sup>; il diritto di superficie si protrae per un periodo non inferiore a 60 anni e non superiore a 99 anni, per cui in difetto di una nuova concessione scatta il meccanismo giuridico previsto dall'art.953 del C.C., secondo il quale il diritto di superficie alla scadenza si estingue e il proprietario del suolo (comuni o consorzi di comuni) diviene proprietario anche delle costruzioni ed opere su di esso realizzate.

In tal modo gli enti interessati conservano nel tempo la possibilità di controllare le finalità di edilizia residenziale pubblica, che incidono sulle risorse finanziarie della collettività, vengano sempre soddisfatte e non si trasformino in espediente speculativo.

La cessione in superficie avviene attraverso un atto amministrativo di concessione cui accede una convenzione tra le parti interessate, da stipularsi per atto pubblico, contenente una serie di clausole esplicative.

#### 5. L'acquisizione in proprietà

L'acquisizione in proprietà è subordinata alla condizione legislativa della preventiva approvazione dei piani pluriennali di attuazione del piano di zona.<sup>15</sup> La quota di aree da cedere in proprietà non può essere inferiore al 20% né superiore al 40% in termini volumetrici di quelle comprese nei piani di zona. Anche in questo caso il procedimento si sviluppa attraverso un atto amministrativo di concessione ed una convenzione da stipularsi per atto pubblico.

L'art.35 della legge 865/1971 circonda l'istituto della cessione in proprietà con una serie di cautele per evitare ogni forma di speculazione disponendo che per un periodo di dieci anni dal rilascio del certificato di abitabilità gli alloggi non possono essere venduti né su gli stessi possono essere costituiti diritti reali di godimento consentendo la sola locazione degli stessi a soggetti che abbiano i requisiti per ottenere un alloggio di edilizia economica e popolare ad un canone stabilito dall'Ufficio Tecnico Erariale. Decorsi 20 anni dal rilascio del certificato di abitabilità il proprietario dell'immobile può trasferire gli alloggi o costituire su di essi diritti reali di godimento.

Da quanto detto risulta che il legislatore ha istituito un meccanismo per ovviare ogni genere di speculazione al fine di tutelare i principi che regolano la provvista di alloggi di edilizia residenziale pubblica ed ha sanzionato le inosservanze comminando la nullità di tutti gli atti

che siano in contrasto con tali cautele. Nullità che possono essere fatte valere dagli enti proprietari delle aree successivamente cedute e da chiunque vi abbia interesse oltre che rilevabile d'ufficio.

#### 6. Dati su Edilizia Residenziale pubblica

In Italia le famiglie residenti in complessi di edilizia residenziale pubblica (Erp), sono circa 700mila: circa il 15% del totale dei nuclei familiari in affitto. L'emergenza abitativa riguarda però anche una vasta fascia di chi la casa in affitto la ha, ma è in difficoltà con i pagamenti.<sup>16</sup>Le persone senza fissa dimora, gli individui e famiglie in condizione di povertà assoluta, che di norma sono coloro in una situazione di emergenza abitativa, sono aumentati negli ultimi anni, a segnalare la necessità di un incremento importante dell'offerta residenziale pubblica. Anche il numero di famiglie in affitto in situazione di disagio economico è aumentato considerevolmente negli anni. Sono le grandi aree urbane del nord a essere prevalentemente colpite dall'emergenza abitativa, dove hanno luogo anche importanti flussi in uscita verso i comuni vicini, in cui gli affitti sono in media più a buon mercato.

Nonostante esistano programmi volti a contrastare il disagio abitativo, la dimensione del fenomeno sembra essere decisamente più vasta della portata delle politiche messe in atto. Queste potrebbero diventare più efficaci se riformate e accompagnate da soluzioni parallele a complemento, come una maggiore integrazione con il sistema del social housing, in cui il privato gioca un ruolo importante.

#### 7. Social housing all'italiana

L'housing sociale è l'insieme delle attività volte a fornire «soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione».<sup>17</sup> A questa definizione, ampia e inclusiva è possibile associare anche un più recente intervento della Commissione Europea nel 2010, orientato a definire il profilo organizzativo-gestionale delle operazioni di Housing Sociale e ad evidenziare come qualificanti gli aspetti di coesione e integrazione sociale dei fruitori dell'edilizia sociale. In questa prospettiva il **Social Housing** comprende «lo sviluppo, la locazione/vendita e manutenzione di abitazioni a prezzi accessibili e la loro assegnazione e gestione, compresa eventualmente la gestione dei complessi residenziali e quartieri; [...] può comprendere servizi di assistenza coinvolti in programmi di edilizia abitativa o di risistemazione di gruppi specifici o di gestione del debito di famiglie a basso reddito».

In sintesi è possibile includere nell'ambito dell'housing

sociale tutte quelle attività - interventi edilizi che comprendono l'offerta di alloggi, servizi, azioni e strumenti - dirette a coloro che non possono soddisfare, alle condizioni di mercato, il proprio bisogno abitativo, per l'assenza di un'offerta adeguata o per ragioni economiche.

Il Social Housing si propone di soddisfare la domanda di alloggi di coloro che, sebbene non possano accedere al libero mercato, sono comunque in condizione di sostenere i canoni calmierati o i prezzi di acquisto convenzionati di alloggi realizzati per iniziativa sia pubblica che privata. Così tra il settore dell'edilizia residenziale pubblica (ERP), "la casa popolare", destinata esclusivamente a coloro che appartengono a fasce sociali svantaggiate, finanziata con contributi interamente pubblici e a fondo perduto, e l'edilizia "libera", cioè finanziata e realizzata a condizioni di mercato attraverso la libera iniziativa degli operatori, emerge una terza fascia di offerta abitativa che viene finanziata con investimenti privati (o pubblico-privati), mediante anche l'istituzione di appositi fondi immobiliari, destinata a tutti coloro che non trovano una risposta adeguata al proprio bisogno abitativo né nell'ERP né nel libero mercato. Questa fascia in Italia viene definita Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e rientra a pieno titolo nell'ambito dell'Housing Sociale. Il social housing in Italia è introdotto nel 2008, con il cosiddetto "Piano Casa", che riconosce per la prima volta un ruolo sostanziale del capitale privato nel contributo all'offerta residenziale rivolta alle categorie economicamente svantaggiate. Il piano normò dunque la possibilità di costituire fondi immobiliari innovativi, composti da capitali pubblici e privati, e articolati in un sistema integrato nazionale e locale (Sistema integrato di fondi, o Sif).

Le nuove iniziative promosse con il Piano Casa del 2008 (e i nuovi fondi stanziati) segnalano quindi dei passi avanti nel contrasto all'emergenza abitativa, ma la separazione tra i due sistemi - social housing ed edilizia residenziale pubblica - rischia di creare o esacerbare alcuni problemi. In uno studio del 2017,<sup>18</sup> si segnala come i due interventi sopracitati agiscano quasi esclusivamente come misure d'emergenza *ex-post*, mentre manca un piano unitario per soddisfare quella fetta crescente di italiani esclusi da entrambi i tipi di servizi<sup>19</sup>.

Le iniziative di social housing, nonostante il loro impatto ancora limitato, mostrano una maggiore attenzione all'inclusione sociale e una gestione più sostenibile, ispirandosi ai modelli ormai consolidati di altri paesi europei che favoriscano anche la riqualificazione dell'area urbana affiancando progetti di integrazione.

Tra cittadini, istituzioni e operatori del settore è infatti maturato un diverso approccio alla "questione della casa", non più centrata esclusivamente sull'aspetto quantitativo ed edilizio ma sulla costituzione di una comunità di

abitanti socialmente proattiva, fondata su principi di relazione e di integrazione sociale; ciò porta a parlare non più di "politiche per la casa", ma di politiche dell'abitare.

Uno sviluppo separato di questi due tipi di iniziative, ERP o ERS, ha quindi il rischio di peggiorare le disuguaglianze: il social housing, più efficace e integrato con progetti di inclusione, agisce sulla fascia della popolazione con un reddito più elevato rispetto ai beneficiari dell'edilizia pubblica. Come suggerito dalla ricerca RESHAPE di Poggio e Boreiko<sup>20</sup>, un'integrazione tra i sistemi di social housing ed edilizia pubblica sarebbe auspicabile, migliorando l'efficacia della seconda e fornendo una risposta adeguata alla crescente emergenza abitativa a cui stiamo assistendo in tempi recenti.

### Note di chiusura

<sup>1</sup> Così come riporta il ricercatore Teresio Poggio esperto in sociologia e ricerca sociale. Si occupa di sistemi di *welfare* e abitativi, di stratificazione sociale e di metodi e tecniche di ricerca.

<sup>2</sup> Dal 1903 fino al 1962 e 1971 si parlava di "edilizia economica e popolare" stante ad indicare l'intervento pubblico per la realizzazione di case modeste

<sup>3</sup> Artt.18 e 38, legge 1150 del 1942

<sup>4</sup> A causa della sempre più ampia penuria di alloggi e a causa del sempre più rilevante costo delle costruzioni, determinato da una incontrollata speculazione edilizia,

<sup>5</sup> d.p.r.30 dicembre 1972 n.1135 emanato in attuazione della legge delega conferita al Governo con l'art.8 della legge 22 ottobre 1971 n.865

<sup>6</sup> Individuando così un'attività edificatoria che, per l'incidenza sul finanziamento pubblico, si caratterizza ed è disciplinata da un corpo di norme diverse da quelle che riguardano l'edilizia residenziale privata

<sup>7</sup> Come i piani particolareggiati e i piani di lottizzazione

<sup>8</sup> Art.4 legge 18 aprile 1962 n.167

<sup>9</sup> di contenuto analogo ai piani particolareggiati

<sup>10</sup> art. 3 legge n. 167\1962

<sup>11</sup> Titolo IV legge 5 agosto 1978 n.457

<sup>12</sup> art. 9, comma 3, legge n. 167\1962.

<sup>13</sup> Il richiamo alla categoria di servizio pubblico risale al saggio di M.Nigro *L'edilizia popolare come servizio pubblico, considerazioni generali* in Riv.trim.dir.pubbl.p.218 e ss

<sup>14</sup> Tale preferenza è per eliminare speculazioni sugli alloggi popolari secondo la legge 22 ottobre 1971 n.865

<sup>15</sup> Art.38 legge n.865 del 1971

<sup>16</sup> I dati di Banca Italia ed elaborati da Nomisma mostrano come quasi la metà delle famiglie in affitto siano in una condizione di disagio reale, ossia pagano un canone di affitto annuo pari ad almeno il 30% del reddito familiare annuo

<sup>17</sup> Secondo il CECODHAS Housing Europe - European Federation of Public, Cooperative & Social Housing -

<sup>18</sup> progetto di ricerca *Redesigning Social Housing Against Poverty in Europe* (RESHAPE)

<sup>19</sup> Nel rapporto per Federcasa stilato da Nomisma nel 2014, emerge che solo la metà delle aziende casa svolge mediazioni sociali di base come la presenza in loco dell'azienda o l'esistenza di un servizio sportelli.

<sup>20</sup> Il progetto RESHAPE - finanziato dalla Commissione Centrale di Ricerca della Libera Università di Bolzano - è coordinato da Teresio Poggio e da Dimitri Boreiko, entrambi della Facoltà di Economia.