

## *Social housing*: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?

Raffaele Lungarella

### *Abstract*

*Il saggio analizza l'ingresso nelle politiche pubbliche per la casa di una nuova espressione lessicale, quella di social housing o edilizia residenziale sociale, non accompagnata da innovazioni di contenuto. Anche attraverso una ricostruzione della normativa sulla materia si mette in evidenza la continuità di obiettivi perseguiti, di condizioni di fattibilità e soggetti coinvolti tra l'edilizia residenziale pubblica e l'edilizia residenziale sociale.*

### 1. Premessa

Alcuni dicono e scrivono *housing sociale*<sup>1</sup>, con un termine inglese e uno italiano, altri, più esterofilo, *social housing*<sup>2</sup>. Solo pochi, tra quelli che si occupano delle problematiche attinenti alle politiche per la casa, usano l'espressione tutta italiana, cioè *edilizia residenziale sociale* (ERS). Un decreto ministeriale, emanato per non incappare nelle regole europee sugli aiuti di Stato, ha provato a definire il prodotto dell'edilizia residenziale sociale l'*alloggio sociale*.

Con crescente rarità si ricorre alla locuzione *edilizia residenziale pubblica* (ERP) e anche alle altre definizioni che hanno connotato le politiche

---

(1) Il ricorso alla locuzione metà in inglese e metà in italiano è molto diffuso; per tutti: A. BOERI, *Qualità prestazionali nell'Housing sociale*, in *L'ufficio tecnico*, fasc. 7/8, 2009; F. PRIZZON, L. INGARAMO, M. BAGNASACCO, *Housing sociale. Quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia*, Politecnico di Torino-Siti, 2007, [www.provincia.torino.it/sportello\\_sociale/site/materiali/opportunita\\_casa\\_06.pdf](http://www.provincia.torino.it/sportello_sociale/site/materiali/opportunita_casa_06.pdf).

(2) *Fondazione housing sociale* è la denominazione dello strumento promosso dalla Fondazione Cariplo per progettare e sostenere “azioni volte a sostenere iniziative socialmente orientate che contribuiscano a risolvere il problema abitativo” ([www.fhs.it/fhs\\_homepage\\_01.asp?IDCategoria=1](http://www.fhs.it/fhs_homepage_01.asp?IDCategoria=1)).

pubbliche nel settore della casa negli anni e nei decenni passati. L'espressione *casa popolare*, ancora molto diffusa tra il popolo (appunto!) che aspira ad averne una, è pressoché scomparsa dal linguaggio ufficiale, come se si fosse al cospetto di una aggettivazione poco politicamente corretta. A molti è passato di mente anche l'esistenza del *piano di edilizia economico-popolare*, il PEEP, abbandonato, quasi che la sua normativa istitutiva fosse stata tacitamente abrogata. Sono diventate, a seguire, desuete locuzioni come *edilizia convenzionata*, *edilizia agevolata* e *edilizia sovvenzionata*, forme diverse di edilizia residenziale pubblica, la quale ultima, nel tempo, ha perduto la sua pluralità di contenuti e forme, finendo, così, per identificare, nell'interpretazione prevalente, solo gli alloggi di proprietà di enti pubblici.

Se si ricorre sempre meno o, addirittura, non si ricorre più, ad alcuni (un certo numero) dei termini e definizioni che, in estrema sintesi, descrivono le finalità delle politiche pubbliche promosse per risolvere la "questione delle abitazioni" della popolazione meno abbiente del nostro paese<sup>3</sup>, non è tanto perché si è messo autonomamente in moto un processo di impoverimento o innovazione (a seconda dei punti di vista) lessicale, quanto la conseguenza del venir meno del rilievo che alle problematiche della casa è stato riservato dalle politiche nazionali negli ultimi decenni. È, infatti, opportuno ricordare che risale alla fine degli anni '70 dello scorso secolo, con il piano decennale promosso con la legge 457/1978, l'ultimo intervento statale che destinò ingenti risorse alle politiche abitative; anche i programmi realizzati con l'altra rilevante legge di settore approvata da allora ad oggi, la legge 179/1992, sono stati, infatti, finanziati con le economie di quel piano.

Il governo ora in carica propone la realizzazione di un piano casa incentrato principalmente sull'edilizia residenziale offerta a condizioni di mercato<sup>4</sup>. Tralasciando, in questa sede, le valutazioni sulla proposta

---

(3) Per una recente panoramica sulle problematiche dell'abitazione nel nostro paese, cfr. M. BALDINI, *La casa degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2010; A.R. MINELLI, *La politica per la casa*, Bologna, Il Mulino, 2004.

(4) La normativa e ogni altro materiale relativo al piano casa sono reperibili a questo indirizzo: [www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/casa\\_piano/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/casa_piano/).

governativa<sup>5</sup>, ciò che qui interessa mettere in luce è che anche dall'art. 11 della legge 133/2008, che disciplina il piano casa, è bandito ogni riferimento all'ERP, sebbene nel testo originario del decreto legge 112/2008, alla base della legge di conversione, avesse fatto capolino l'edilizia sovvenzionata, cioè una delle sue tipologie. Anche con queste nuove proposte di intervento si asseconda, dunque, la tendenza a soppiantare il lessico consolidato dell'ERP con l'"innovazione" dell'ERS.

Di fronte al diffondersi di questa abitudine ad assecondare una moda che fa propendere per i termini che sembrano lessicalmente più accattivanti non è inutile porsi alcuni quesiti. Perché l'espressione ERS dovrebbe essere preferita all'espressione ERP, ed è giustificata la contrapposizione tra queste due tipologie di edilizia?<sup>6</sup> Questa sembra la domanda più importante alla quale rispondere, per cercare di comprendere se il passaggio da un'aggettivazione all'altra dell'edilizia residenziale rivolta alla popolazione economicamente meno forte ha implicazioni di significato e, quindi, di sostanza, o è solo un cambiamento di significante e, quindi, unicamente di linguaggio.

Questo quesito trascina con sé altri interrogativi, e presuppone che vi si dia una risposta. Occorre chiedersi: cosa è l'ERS? Dalla risposta che si dà a questa domanda si individuano le sue somiglianze con e le sue differenze dall'ERP. Anche di quest'ultima è, pertanto, necessario definire le caratteristiche. Con riferimento all'ERP, particolarmente importante è seguire la trasformazione che sembra si sia voluto imprimere al suo contenuto; e rilevante è anche accertare se il restringimento

---

(5) Per una valutazione critica del piano casa governativo si rinvia a R. LUNGARELLA, *Il diritto alla casa tra welfare state e mercato. Annotazioni sul "piano casa"*, Relazione presentata al Convegno "Diritti fondamentali e politiche dell'UE dopo Lisbona" organizzato dall'Università degli studi "Gabriele D'annunzio" di Chieti e Pescara il 6-7 maggio 2010, in corso di pubblicazione nei relativi atti; *Un piano di edilizia residenziale solo sociale*, <http://eddyburg.it/article/articleview/15150/0/204/>; *Un accostamento fuori luogo*, <http://eddyburg.it/article/articleview/13165/1/204/>; *Piano con la casa*, [www.lavoce.info/articoli/pagina1001065.html](http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001065.html).

(6) Cfr. E. BIGOTTI (a cura di), *Il servizio abitativo sociale: nuovi sistemi per valorizzare l'edilizia residenziale pubblica e promuovere le politiche dell'Housing sociale*, Milano, Il Sole-24 Ore, 2009.

delle tipologie di interventi che ora sembrano classificabili con questa espressione sia il frutto di una errata interpretazione delle leggi, di una distorta valutazione degli obiettivi da assegnare alle politiche pubbliche per la casa, oppure se effettivamente esso è giustificato da una evoluzione normativa in tal senso.

## *2. Pubblico → sociale → mercato. A chi compete la “questione delle abitazioni”?*

Per rispondere a tutti questi quesiti, prima ancora che sulla definizione di Ers conviene fermarsi sull'aggettivo sociale, per tentare di capire perché esso sta soppiantando l'aggettivo pubblico. Le interpretazioni possibili del passaggio da un aggettivo all'altro sono più di una. Un punto fondamentale di distinzione è il rilievo attribuito all'azione pubblica e alle modalità con cui essa incentiva l'incremento dell'offerta di alloggi resi disponibili a condizioni più accessibili di quelle di mercato.

L'unica vera motivazione che potrebbe essere addotta per giustificare il ricorso all'espressione Ers, anziché all'espressione ERP, sarebbe di ritenere che gli interventi realizzati con la prima non necessitino di alcun contributo pubblico e, quindi, non pesino a nessun livello sulle casse pubbliche. Sociale sarebbe contrapposto a pubblico e la sostituzione terminologica sarebbe pienamente giustificata. Per dare credito a questa interpretazione è necessario, però, ritenere plausibile almeno una di queste due condizioni: *a)* non esiste una questione delle abitazioni; *b)* la questione esiste ma il mercato è in grado di risolverla. Vi sarebbe anche una terza opzione: la questione delle abitazioni esiste, il mercato non è in grado di risolverla, ma il problema se lo deve risolvere in solitudine chi ce l'ha. Quest'ultima ipotesi viene scartata *a priori*, giacché considerarla implicherebbe l'abbandono della ragione stessa dell'esistenza dello stato sociale.

La condizione *a)* è palesemente irrealistica. L'esistenza di settori della popolazione che non riescono a risolvere il problema della casa è una evidenza innegabile. Si può dibattere dell'intensità del problema, della ripartizione delle famiglie tra quelle che si trovano in una situazione di emergenza abitativa e quelle che vivono in condizione di disagio abitativo, ma non della sua esistenza. A conferma è sufficiente

ricordare le centinaia di migliaia di famiglie che sono in lista d'attesa per l'assegnazione di una casa popolare o quelle che ricevono il contributo pubblico per il pagamento dell'affitto di una casa privata, malgrado i limiti massimi di reddito per l'accesso a queste politiche siano, in genere, molto bassi.

Anche l'affidarsi al mercato, per affrontare problemi che richiedono condizioni di offerta molto meno onerose di quanto esso è disposto a proporre, non si rivela lungimirante. In alcune aree merceologiche, soprattutto dei beni di consumo non alimentari, il gioco della domanda e dell'offerta, coinvolgendo anche paesi che si sono inseriti nel commercio internazionale grazie ai loro costi di produzione molto bassi, ha consentito il soddisfacimento della domanda di quei beni anche da parte delle fasce della popolazione a basso reddito. Ciò ha portato ad esaltare la funzione sociale del mercato, che si sarebbe rivelato più efficace dell'intervento pubblico nel risolvere i problemi dei meno abbienti. È successo così, per esempio, con le merci prodotte a bassi costi in Cina o in altri paesi asiatici e vendute a bassi prezzi sui mercati delle economie sviluppate, permettendo il loro consumo anche a fasce di popolazione che ne sarebbero state altrimenti escluse.

Un tentativo di assegnare al mercato una missione sociale nel settore della casa è stato effettivamente esperito, e nell'immediato sembrava riuscito. È successo negli Stati Uniti d'America, con la forte diffusione dei mutui *subprime*, che ha alimentato la bolla immobiliare la cui successiva esplosione ha generato la crisi economica in cui il mondo ancora si dibatte<sup>7</sup>. I bassi tassi di interesse ed una propensione al rischio degli intermediari finanziari, spinta al parossismo dalla previsione che

---

(7) La letteratura sulla crisi economica globale e sui suoi legami con la bolla immobiliare degli Usa è ricchissima; ci si limita a segnalare, tra i lavori tradotti in italiano, R.J. SHILLER, *Finanza shock. Come uscire dalla crisi dei mutui subprime*, Milano, Egea, 2008; N. ROUBINI, S. MIHM, *La crisi non è finita*, Milano, Feltrinelli, 2010. L'interpretazione prevalente della bolla immobiliare ne individua l'origine nella deregolamentazione del settore bancario e finanziario, ma non manca chi la imputa, al contrario, ad un eccesso di regolamentazione soprattutto nel settore urbanistico; cfr. R. O'TOOLE, *How Urban Planners Caused the Housing Bubble*, in *Policy Analysis*, n. 646, October 1, 2009, consultabile all'indirizzo [www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=10570](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=10570).

la successiva cartolarizzazione dei mutui ipotecari avrebbe addossato ad altri le conseguenze delle insolvenze, hanno effettivamente permesso a decine e decine di migliaia di famiglie americane di ritenere risolto una volta per sempre il problema della casa.

Con l'effimera felicità di tutti. Anche del settore pubblico che, per la prima volta, forse, nella storia del *welfare state*, assisteva ad un esperimento di soluzione di un problema sociale senza che il suo costo ricadesse sui contribuenti. Ma breve, purtroppo, è stato l'effetto sociale della mano fin troppo visibile del mercato. L'associazione americana delle banche di credito fondiario ha stimato che i pignoramenti immobiliari nel 2009 sono stati almeno 3 milioni, 700 mila in più del 2008. Si è valutato anche che solo per garantire la solvibilità delle prime 10 banche americane sarebbe necessario investire 4,5 trilioni di dollari, liberando i loro portafogli dai titoli tossici prodotti dai mutui ipotecari *subprime*. Al contribuente americano l'azione sociale del mercato costerà alla fine una cifra dell'ordine di grandezza del Pil italiano, mentre si espande l'area delle famiglie che devono risolvere il problema della casa. E il conto per le casse pubbliche potrebbe non essere definitivo: il crollo dei valori immobiliari rischia di travolgere anche chi non è diventato insolvente di un rischioso mutuo a basso tasso, ma faceva affidamento sul valore della casa per ottenere la liquidità sufficiente per acquistare la prestazione di servizi non erogati dallo stato sociale.

Se nel settore della casa, come in altri campi, non è dal solo mercato che ci si deve attendere il soddisfacimento della domanda delle fasce più deboli della popolazione, quelle per l'Ers sono politiche che implicano necessariamente un intervento pubblico. Allora, la spiegazione del farsi largo dell'espressione Ers alla quale stiamo assistendo potrebbe essere molto più banale di quanto si pensi. Va, verosimilmente, ricercata nel corto circuito che sembra avvolgere insieme i termini pubblico e politica e nella progressiva e sempre più accelerata perdita di credibilità della politica, che trascina con sé anche l'idea stessa dell'utilità di ogni intervento pubblico.

Così, dire edilizia sociale anziché edilizia pubblica, è come se ci si allontanasse dalla contaminazione della politica ritenuta (a ragione) quantomeno screditata e ci si avvicinasse alla società, al mercato o al-

meno alle pratiche della sussidiarietà<sup>8</sup>, accreditata di produrre sempre effetti migliori di quelli attribuiti all'intervento diretto del settore pubblico, sebbene anch'essa, quando diventa uno strumento di erogazioni di prestazioni sociali agevolate, necessita di un sostegno delle casse pubbliche<sup>9</sup>. ERS è una locuzione che sembra, allora, essere in grado di liberarsi del peccato originale dello statalismo e dell'inefficienza della burocrazia pubblica che, inevitabilmente, marchia l'espressione ERP. Con il cambio di aggettivo, sociale *versus* pubblico, è come se si sottoponessero ad un processo di catarsi le risorse pubbliche impiegate per favorire gli interventi, rendendole più nobili. Perché, se si vuole evitare qualcosa che sarebbe più che un malinteso, non si può ignorare che per realizzare l'edilizia residenziale che offre servizi abitativi alle classi meno abbienti, la si aggettivi come sociale o la si etichetti come pubblica, l'amministrazione pubblica non può evitare di mettere mano alla cassa.

### 3. *Gli elementi definatori dell'Ers*

Per convincersene occorre provare a dare una definizione di ERS. Questo segmento del più generale mercato dell'edilizia residenziale ha le sue proprie peculiarità, in primo luogo, nelle condizioni economiche dell'offerta dei servizi abitativi, più accessibili di quelle di mercato; nella debolezza economica della domanda che con essa ci si propone di soddisfare e, di conseguenza, nella necessità di un intervento finanziario pubblico, diretto o indiretto, per rendere compatibili le peculiari caratteristiche dell'offerta con le peculiari caratteristiche della domanda.

---

(8) Per l'accreditamento dell'edilizia residenziale sociale come "una pratica molto attinente alla sussidiarietà" si veda M. PISTILLI, *Sussidiarietà contro il disagio sociale?*, [www.pratichesociali.org/?p=6246](http://www.pratichesociali.org/?p=6246). Nella stessa direzione A. INTIGLIETTA, *Social Housing. Tre mosse per aiutare gli italiani ad avere una casa*, [www.ilsussidiario.net/articolo.aspx?articolo=7108](http://www.ilsussidiario.net/articolo.aspx?articolo=7108).

(9) Un nesso tra *housing* sociale e sussidiarietà è individuato anche da G. PACIULLO, *Il diritto dell'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, Esi, 2008, con la specificazione, tuttavia, che "Il principio di sussidiarietà non si pone come legittimazione di politiche pubbliche di ampia liberalizzazione e di illimitato ricorso al mercato" (p. 71).

A differenza di quanto succede per la sanità e per l'istruzione, le politiche per l'Ers non sono rivolte alla totalità dei cittadini. Gli alloggi realizzati in attuazione di queste politiche sono destinati a soddisfare la domanda di servizi abitativi di un'utenza eleggibile alla prestazione solo se in possesso di ben precise caratteristiche. Quelle prevalenti attingono alla condizione economica: è necessario non superare determinati valori di reddito o di indicatori che tengono conto anche della ricchezza. Questi valori possono variare da un'area territoriale ad un'altra o da una tipologia di intervento ad un'altra, ma sono sempre tali da escludere le famiglie ed i soggetti che guadagnano abbastanza da poter soddisfare sul mercato la loro domanda di servizi abitativi. La prima caratteristica dell'edilizia sociale è, pertanto, quella di essere rivolta alle fasce più deboli della popolazione. Ricorrendo ad un lessico più tecnico, si può dire che la selezione dei beneficiari delle politiche per la casa avviene secondo criteri di universalismo selettivo e, quindi, sulla base delle condizioni economiche delle famiglie e dei singoli che concorrono alle prestazioni agevolate.

Il soddisfacimento del fabbisogno abitativo dei meno abbienti può avvenire solo se i servizi sono offerti loro a condizioni migliori di quelle, per essi inaccessibili, di mercato. Se i prezzi dei contratti di locazione e di vendita degli alloggi non fossero "scontati", ci si troverebbe nel segmento dell'edilizia residenziale di mercato libero.

Ma per rendere più facile, alle fasce economicamente più povere della popolazione, accedere ad un alloggio è necessario che i valori degli immobili siano più bassi di quelli ordinari di mercato o che addirittura non si consideri affatto il loro valore economico. Un'altra caratteristica dell'Ers risiede, quindi, nel fatto che gli alloggi valgono, o sono convenzionalmente valutati, a prezzi più bassi di quelli risultanti dall'equilibrio tra domanda e offerta.

La terza caratteristica dell'Ers è che essa non può esistere senza un apporto economico pubblico. Può assumere diverse forme ed essere di entità e proporzioni variabili sull'investimento complessivo, ma senza di esso questo tipo di edilizia non sarebbe realizzabile. È, infatti, la contribuzione pubblica che permette di abbassare i costi di realizzazione degli alloggi e conseguentemente i prezzi di erogazione dei servizi abitativi con essi offerti.

Al riguardo può essere utile qualche specificazione.

La prima, per quanto possa sembrare superflua e data per acquisita, attiene alla forma del contributo pubblico, che non è unica. Anche se più frequentemente in ciò si traduce, il contributo pubblico non sempre è di tipo monetario (sia esso in forma di contributo sugli interessi dei mutui sia esso una contribuzione al capitale investito), né è necessariamente il più rilevante in termini quantitativi. La partecipazione del settore pubblico alla realizzazione di questo tipo di alloggi può tradursi anche nella messa a disposizione, attraverso la vendita o la concessione di diritto di superficie, di terreni edificabili o di edifici a condizioni molto più vantaggiose rispetto a quelle di mercato. Accanto a queste due forme, il contributo pubblico può, inoltre, manifestarsi come uno sconto praticato, dal Comune, sugli oneri di urbanizzazione e/o sul contributo sul costo di costruzione.

Se si escludono gli sconti sugli oneri di urbanizzazione e sul costo di costruzione, che possono essere praticati solo dai Comuni, le altre forme di contributi possono essere offerte non solo dalla pubblica amministrazione ma anche da altri enti o soggetti. Questa constatazione introduce la seconda specificazione che è opportuno fare e che riguarda proprio la definizione di contributo pubblico. Quella più consueta lega il contributo pubblico al soggetto che lo mette a disposizione: il contributo pubblico è quello erogato da un ente o da una autorità pubblica. Su questo collegamento non vi è, naturalmente, nulla da obiettare. Ma, per le finalità specifiche di cui ci stiamo qui occupando, conviene affrontare il problema della definizione di contributo pubblico non esclusivamente dal punto di vista soggettivo ma anche da quello della finalità perseguita. Allora a qualificare il contributo non è esclusivamente il soggetto che lo mette a disposizione, ma anche il fatto che da esso non ci si aspetta alcun rendimento o un rendimento più basso di quello di mercato. Ciò che è rilevante, di fatto, è la disponibilità dei soggetti ad offrire a condizioni meno onerose di quelle di mercato uno o più fattori necessari alla realizzazione di alloggi che, proprio in ragione di quelle condizioni, possono essere messi a disposizione per soddisfare la domanda di servizi abitativi delle famiglie più deboli.

Questa che si propone è, quindi, una concezione di contributo pub-

blico che amplia di molto i confini dei soggetti che possono concorrere al finanziamento dell'Ers. Accanto agli enti pubblici ed all'amministrazione pubblica in senso proprio e alle strutture e agenzie da essi direttamente o indirettamente controllate o sussidiate, i contributi possono essere quindi erogati da fondazioni e da ogni altra struttura senza fine di lucro. In definitiva, gli apporti a condizioni meno remunerative di quelle di mercato dei diversi fattori per realizzare alloggi di Ers possono venire da tutti i soggetti che hanno tra le loro finalità il perseguimento del bene della comunità.

In definitiva volendo raccogliere in una definizione sintetica gli elementi citati, si può dire che l'Ers è costituita dall'insieme degli alloggi realizzati con il contributo pubblico attraverso cui vengono erogati, a soggetti che versano in condizioni economiche disagiate, servizi abitativi a condizioni più favorevoli di quelle di mercato.

Questa definizione si completa con due importanti corollari, riguardanti uno i soggetti che possono approntare l'offerta di alloggi e l'altro i titoli di godimento degli stessi.

Iniziamo da quest'ultimo aspetto. Con l'offerta di questi alloggi può essere soddisfatta sia la domanda di alloggi in affitto sia la domanda della prima casa in proprietà.

A volte si manifesta una propensione a restringere l'ambito dell'Ers ai soli alloggi destinati all'affitto. Se si prescinde dalle preferenze dettate dagli orientamenti ideologici, è difficile individuare valide motivazioni per non considerare tra l'Ers anche le abitazioni destinate alla proprietà, se esse rispettano le caratteristiche proprie di questo tipo di edilizia, e cioè se sono destinate a soggetti che per la debolezza delle loro condizioni economiche non possono acquistare una casa se non a prezzi più bassi di quelli di mercato.

Il ventaglio dei soggetti che possono proporsi di realizzare gli interventi di Ers è molto ampio. Per ricorrere solo al criterio di classificazione principale, si può dire che sono sia pubblici che privati. Questi ultimi possono essere tanto con quanto senza finalità di lucro, cioè, per semplificare, possono essere sia cooperative di abitazione o di costruzione sia imprese edili. Non dovrebbe esservi necessità di spiegare la presenza degli enti pubblici o di emanazione pubblica tra i protagonisti della realizzazione di alloggi da offrire a condizioni

più convenienti di quelle di mercato. Pochi dubbi dovrebbe suscitare pure il considerare tali i soggetti e le associazioni senza fini di lucro che perseguono queste stesse finalità, quali le cooperative di abitazione e le fondazioni che hanno tra le loro finalità la soluzione del problema della casa per le famiglie meno abbienti.

Ma anche l'inclusione, tra gli attori di questa tipologia di edilizia residenziale, di soggetti privati e segnatamente di imprese commerciali, non è affatto in contrasto con la finalizzazione sociale degli alloggi da realizzare. Naturalmente, le imprese perseguono finalità di profitto. Non di meno, esse, pur senza rinunciare a perseguire i loro obiettivi economici, possono realizzare alloggi di Ers, aventi le caratteristiche sopra illustrate, in ragione della loro partecipazione a programmi attuativi delle politiche per la casa. È l'erogazione di contributi pubblici, diretti o indiretti, nelle loro varie forme, che permette di far convivere insieme l'interesse privato delle imprese con la socialità degli alloggi che esse offrono: i finanziamenti pubblici costituiscono la compensazione richiesta dagli operatori privati (come pure dalle cooperative) per offrire servizi abitativi a prezzi più bassi di quelli di mercato.

Ciò che permette di aggettivare come sociale un intervento di edilizia residenziale non è il soggetto che lo realizza, bensì il fatto che esso possa offrire i servizi prodotti a particolari categorie di persone e famiglie a condizioni più accessibili di quelle di mercato. Affinché tali condizioni possano determinarsi non vi è altra possibilità, oltre al mecenatismo, se non quella offerta dall'erogazione di contributi pubblici: più essi sono relativamente elevati, più alto può essere il tasso di socialità delle iniziative realizzate.

Se l'obiettivo dell'Ers è quello di fare accedere ai servizi abitativi i soggetti che non sarebbero in grado di farlo alle condizioni ordinarie di mercato, inevitabilmente questa funzione può essere assolta solo in presenza di una contribuzione pubblica. Più è indigente la condizione dei soggetti che si vuole fare beneficiare del servizio offerto a condizioni agevolate, più elevato è il tasso di socialità e maggiore deve essere l'apporto di contributo pubblico; più è povera la domanda da soddisfare, maggiore deve essere la differenza tra i prezzi di mercato e i prezzi di assegnazione dei servizi offerti, e di conseguenza maggiore deve essere il contributo pubblico.

Volendo generalizzare, possiamo definire il tasso di socialità delle iniziative di Ers con la misura in cui il contributo pubblico permette di ridurre i prezzi dei contratti di vendita o di locazione degli alloggi rispetto ai prezzi dei mercati di riferimento. Se il costo dell'intervento è interamente finanziato con contributi pubblici il tasso di socialità può raggiungere il livello massimo, poiché il soggetto finanziatore può decidere di assegnare gratuitamente, in proprietà o in affitto, gli alloggi realizzati, senza pretendere alcun corrispettivo, a soggetti anche del tutto privi di reddito. Allontanandosi dalla totale copertura pubblica dei costi dell'intervento, il tasso di socialità si riduce necessariamente, poiché ai soggetti ai quali gli alloggi vengono assegnati è richiesta una contribuzione finanziaria ai costi dell'investimento, e quindi essi devono avere una qualche capacità economica.

#### *4. L'alloggio sociale per decreto*

Recentemente tanto nella normativa statale quanto in quella di qualche Regione ha fatto il suo ingresso l'espressione Ers.

Per concentrare l'attenzione solo su quelle norme che hanno attinenza con l'individuazione dell'oggetto del nostro argomento, possiamo limitarci all'esame del decreto ministeriale del 22 aprile 2008 contenente la "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea". Il decreto emanato dal Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia e perfino con quello delle politiche giovanili e delle attività sportive, conduce all'Ers attraverso la definizione (peraltro non stringente, come è stato osservato<sup>10</sup>) del suo prodotto, cioè l'alloggio sociale. L'emanazione del decreto era richiesta dall'art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9, che regolamentava gli interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali, il quale aveva previsto che fossero individuate le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali al fine di esentare la

---

(10) Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2010.

concessione di contributi pubblici per la loro realizzazione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea<sup>11</sup>.

La definizione di alloggio sociale contenuta nel decreto è fatta anche di elementi non necessari per le finalità che ne hanno richiesto l'emanazione. Così non è certo essenziale ai fini dell'applicazione della normativa europea sugli aiuti di Stato stabilire (art. 2, comma 7) che "l'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro" e "costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative"; oppure che nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione si considera adeguato un alloggio "con un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare – e comunque non superiore a cinque – oltre ai vani accessori quali bagno e cucina". Anche il richiamo agli artt. 16 e 43 (sulle superfici e sulle altezze massime) della legge 457/1978, quella sul piano casa decennale, per la definizione delle caratteristiche tecnico-costruttive degli alloggi può essere ritenuto superfluo per le finalità del decreto.

Oltre a contenere elementi superflui, il testo del decreto non è neanche un esempio di chiarezza espositiva. Ma su alcuni aspetti essenziali della problematica non sembra possano sorgere equivoci interpretativi.

L'art. 1 del decreto del Ministro delle infrastrutture fa rientrare in questa categoria tutto il ventaglio dei possibili titoli di godimento di un alloggio, ed ammette alla realizzazione degli interventi costruttivi oltre che gli enti pubblici anche le diverse categorie di soggetti privati. Il suo comma 2 definisce alloggio sociale "l'unità immobiliare in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e di nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di

---

(11) Una trattazione dell'*housing* sociale in relazione alla normativa europea sull'aiuto di Stato è contenuta in CNEL, *La definizione dell'edilizia abitativa sociale come servizio di interesse generale*, 25 gennaio 2007, all'indirizzo [www.portalecnel.it/PORTALE/documenti.nsf/0/C12575C30044C0B5C125726D00387602/\\$FILE/Edilizia%20abitativa%20sociale.pdf](http://www.portalecnel.it/PORTALE/documenti.nsf/0/C12575C30044C0B5C125726D00387602/$FILE/Edilizia%20abitativa%20sociale.pdf).

accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di ERS costituito dall'insieme dei servizi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie”.

Ai fini della individuazione dei titoli di godimento ai quali possono essere destinati gli alloggi sociali, fermandosi a questa parte del decreto, ci si dovrebbe limitare ad una specifica categoria della locazione, quella comprendente i soli alloggi destinati permanentemente all'affitto. Ma il comma successivo provvede immediatamente ad ampliare a tutto campo il ventaglio dei titoli di godimento ai quali l'alloggio sociale può essere destinato; in esso si legge, infatti, che “rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni – quali esenzioni 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”. Non sembra possano sorgere dubbi sul fatto che anche gli alloggi destinati alla proprietà e alla locazione per periodi determinati – questi ultimi alla sola condizione che il vincolo di destinazione perduri per almeno 8 anni – debbano essere classificati come alloggi sociali, con tutte le conseguenze che ne derivano, anche ai fini di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 1 del decreto, al quale ci si riferirà in seguito. Né potrebbe essere ammessa una interpretazione tesa ad escludere dall'alloggio sociale queste due tipologie di titoli di godimento, considerato che il comma 3 dell'art. 1 afferma che gli alloggi destinati alla locazione a termine e alla proprietà “rientrano nella definizione di cui al comma 2”, norma quest'ultima in cui si definisce l'alloggio sociale. L'art. 1 del decreto contiene anche altre due espressioni, oltre a quella di alloggio sociale, e precisamente “sistema di ERS” e “servizio di ERS”; di nessuna di esse viene data, però, una definizione. Il sistema di ERS viene identificato con l’“insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie”; di questo sistema l'alloggio sociale “si configura come elemento essenziale”. L'alloggio sociale sembrerebbe quindi costituire solo una parte, seppure essenziale, del sistema, senza, tuttavia, che dal testo del decreto si riesca ad intravedere di quali altri servizi abitativi tale sistema si compone. Anche

a volere tentare di individuare il contenuto del sistema partendo dal soddisfacimento delle esigenze primarie, e quindi dalle domande di servizi abitativi da soddisfare, risulta problematico allargare i confini del sistema di ERS oltre l'offerta di alloggi i cui servizi abitativi sono erogati a prezzi di vendita e di affitto inferiori a quelli di mercato. L'alloggio sociale costituisce, allora, la base fisica del sistema di ERS. Ma il sistema di ERS oltre che della sua base fisica si compone anche di tutto quell'insieme di regole e di criteri relativi alle condizioni di erogazione dei servizi abitativi, all'eleggibilità dei soggetti ammessi alle prestazioni, nonché alle caratteristiche costruttive degli alloggi sociali.

I servizi di ERS sono naturalmente quelli erogati dal sistema attraverso gli alloggi sociali. Relativamente ad essi il decreto interministeriale non lascia dubbi sui soggetti che possono approntarli ed erogarli. Il comma 4 dell'art. 1 del decreto stabilisce infatti che "il servizio di ERS viene erogato da operatori pubblici e privati, prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari". Il richiamo alle fasce sociali ed alle condizioni di vita dei destinatari serve a sottolineare che i beneficiari degli alloggi sociali devono essere soggetti economicamente deboli. La norma esplicita, senza possibilità di equivoci, che il servizio può essere erogato sia da soggetti pubblici che da operatori privati in senso ampio, cioè da imprese di costruzione, cooperative di costruzione e di abitazione, organizzazioni senza fini di lucro; il servizio, ribadisce il decreto, può riguardare sia gli alloggi destinati all'affitto che quelli destinati alla proprietà.

In definitiva il decreto non pone limiti all'ampiezza del ventaglio sia dei titoli di godimento ai quali possono essere destinati gli alloggi sociali sia dei soggetti operatori che possono approntare l'offerta dei relativi servizi abitativi. Ciò rende anche molto ampia la gamma delle possibili combinazioni tra titoli di godimento e tipologia di operatori. Il decreto, opportunamente, non individua alcuna relazione tra titolo di godimento e soggetti operatori e viceversa. L'individuazione delle effettive combinazioni tra le due variabili in esame è demandata, ov-

viamente, alle specifiche politiche. È evidente che, per esempio, stabilire se i soggetti pubblici debbano realizzare programmi di edilizia sociale per promuovere la diffusione della proprietà della prima casa di abitazione, è questione di opportunità, di preferenze ideologiche, di oneri per la finanza pubblica, che prescinde dalla definizione di alloggio sociale, una volta stabilito che anche questo titolo di godimento è compreso in quella definizione.

La definizione di alloggio sociale formulata con il decreto rende agevole l'interpretazione anche di altre sue norme. Una di esse è contenuta nel comma 5 dell'art. 1 del decreto: "L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali" (anche la legge 244/2007, la legge finanziaria per il 2008, con il comma 258 dell'art. 1, ha aperto la strada alla possibilità che gli strumenti urbanistici comunali subordinino la trasformazione della destinazione urbanistica delle aree alla cessione gratuita di una parte di esse per essere destinate, dal Comune, all'ERS).

Questa norma non è strettamente necessaria alla definizione di alloggio sociale, attenendo di fatto alla materia dell'urbanistica e vertendo sostanzialmente su una procedura per agevolarne la realizzazione. Conviene, tuttavia, soffermarvisi per cercare di chiarirne il significato.

L'alloggio sociale viene identificato come uno standard urbanistico<sup>12</sup>, cioè come una delle superfici di terreno o dei volumi edificati utili alla vita comunitaria; la dotazione di questo standard è aggiuntivo e non sostitutivo di quelli già previsti dalla normativa, legislativa e amministrativa, in materia di urbanistica. L'attuazione di questa previsione è complessa ed è rinviata alle singole normative regionali che devono definirne criteri e modalità. Qui, pertanto, è opportuno accennare solo ad un aspetto.

---

(12) Questa caratterizzazione dell'edilizia residenziale sociale è ripresa in M. PICCINI, *Politiche per la casa, l'edilizia residenziale sociale*, in *Notiziario dell'Archivio Piacentini*, n. 13, anno 11, dicembre 2009.

La norma in questione prevede che il patrimonio di edilizia sociale si realizzi su aree cedute gratuitamente dagli operatori economici e/o sia costituito da alloggi anch'essi ceduti gratuitamente dagli stessi operatori economici. Al momento in cui interverranno per regolamentare le modalità di acquisizione di questi standard aggiuntivi, le Regioni dovranno risolvere un certo numero di problemi, il più delicato dei quali è quello di evitare che la creazione delle condizioni per la realizzazione di alloggi sociali come standard aggiuntivi si traduca in un costo addossato ai fruitori di servizi abitativi, in affitto ed in proprietà, offerti ai prezzi di mercato.

Accanto a questa un'altra importante questione attiene all'allocazione degli standard aggiuntivi costituiti dagli alloggi sociali tra i vari titoli di godimento e le diverse categorie di operatori. I Comuni possono acquisire come standard tanto alloggi quanto le aree sulle quali realizzarli. Con riferimento tanto ai titoli di godimento quanto agli operatori, il ventaglio delle possibilità offerte dagli alloggi è più ristretto di quello relativo alle aree. Sebbene, come si è visto più sopra, non si possano individuare combinazioni biunivoche tra titoli di godimento e operatori, non di meno, quando lo standard aggiuntivo si concretizza nella cessione gratuita di alloggi, difficilmente essi possono avere una destinazione differente dalla locazione permanente e la loro proprietà non può essere attribuita ad altri che non sia il Comune sul cui territorio sono localizzati.

Del tutto differente è, invece, il caso in cui ad essere cedute sono le aree sulle quali realizzare gli alloggi sociali. Quando gli standard aggiuntivi assumono la forma di terreni, non è vi una plausibile ragione per realizzare su di essi alloggi destinati ad essere utilizzati ricorrendo ad un solo titolo di godimento. Gli alloggi che su di essi vengono costruiti potranno, perciò, essere destinati sia alla proprietà che alla locazione e, su quelli destinati all'affitto, il vincolo di destinazione potrà essere temporaneo (con una durata minima di 8 anni, come prevede il decreto interministeriale) oppure senza limite di durata, cioè permanente.

Da questa argomentazione consegue che la realizzazione degli alloggi su quelle aree può essere affidata a tutte le tipologie di operatori alle quali è consentito approntare l'offerta di alloggi sociali. Quindi

su di esse gli alloggi possono essere realizzati sia direttamente dalle amministrazioni comunali, alle quali le aree sono state cedute, sia da altri operatori ai quali i Comuni a loro volta le cedono. Se tali altri operatori sono privati, i Comuni li selezioneranno attraverso bandi ad evidenza pubblica. Il modello è già stato diffusamente sperimentato con la realizzazione dei piani di edilizia economica e popolare (PEEP). Anche con il ricorso a questo strumento le aree, quando non sono utilizzate direttamente dai Comuni, vengono assegnate ad operatori privati e, su di esse, si possono realizzare alloggi destinati sia alla locazione che alla proprietà.

Dall'esame del decreto ministeriale del 22 aprile 2008 risulta evidente l'importanza, nella definizione di alloggi di ERS, delle condizioni economiche alle quali essi vengono offerti e dei soggetti che possono concorrere alla loro assegnazione.

Il comma 3 dell'art. 2 del decreto, ha, infatti, stabilito che il canone di locazione dell'alloggio sociale destinato alla locazione a termine "non può superare quello derivante dai valori risultanti dagli accordi locali sottoscritti ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni ed integrazioni ovvero, qualora non aggiornati, il valore determinato ai sensi dell'art. 3, comma 114, della legge 24 dicembre 2003, n. 350".

La norma citata della legge 431/1998 introduce un regime contrattuale alternativo a quello ordinario, che affida la determinazione del canone di locazione alla libera contrattazione tra il proprietario dell'immobile e l'inquilino. In applicazione della norma appena citata, la negoziazione tra le associazioni rappresentative degli inquilini e quelle dei proprietari immobiliari può dare luogo a specifici accordi per la definizione di contratti tipo con l'applicazione di canoni più bassi di quelli di mercato. Questi contratti sono denominati a canone concordato. La legge richiede ai Comuni di convocare le parti al fine di promuovere la sottoscrizione dei contratti tipo in questione. Per rendere appetibili ai proprietari degli alloggi condizioni economiche peggiori di quelle che essi avrebbero potuto spuntare nella libera negoziazione con gli inquilini, questi contratti hanno una durata inferiore agli altri (3+2 anni, anziché 4+4) e i ricavi da canone concorrono all'imponibile fiscale nella misura del 59,5% del totale, anziché dell'85%.

I contratti a canone concordato possono essere sottoscritti solo nei Comuni classificati ad alta tensione abitativa (l'ultimo aggiornamento dell'elenco è avvenuto con delibera del CIPE del 13 novembre 2003, n. 87). Nell'elenco di questi Comuni sono compresi quelli grandi e medi, nei quali il problema della casa è più pressante, ma ne è escluso un numero da comprendere più del 50% della popolazione italiana. Quindi, in una parte rilevante del paese il criterio che è stato individuato per determinare il canone degli alloggi di Ers destinati alla locazione a termine non può essere applicato. Questa limitazione geografica dell'applicabilità del canone concordato potrebbe compromettere l'operatività del decreto sull'alloggio sociale in misura rilevante.

Lo stesso decreto propone un meccanismo alternativo di determinazione del canone, quello introdotto dalla norma della legge 24 dicembre 2003, n. 350, la legge finanziaria per il 2004, che aveva previsto l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un fondo per l'edilizia a canone speciale, con una dotazione finanziaria di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004 e 2005 e di 10 milioni di euro per l'anno 2006, da ripartire ogni anno tra le Regioni in proporzione al peso della popolazione che in ognuna di esse risiede nei Comuni ad alta tensione abitativa, sul totale nazionale della popolazione di quei Comuni. Le somme assegnate al fondo dovevano essere utilizzate per realizzare, nei Comuni ad alta tensione abitativa, programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di alloggi destinati ad essere affittati come abitazione principale a un canone annuo che non deve "eccedere il 5 per cento del valore convenzionale dell'alloggio locato" (art. 4, comma 113).

Per gli alloggi di edilizia sociale destinati ad essere utilizzati sulla base degli altri due titoli di godimento, il decreto si limita a stabilire che "le Regioni, in concertazione con le ANCI regionali", definiscono (art. 2, comma 2) il canone di locazione, per gli alloggi destinati alla locazione permanente, e i "criteri per la determinazione del prezzo di vendita", per quelli destinati alla cessione in proprietà (art. 2, comma 5).

Considerate le sue finalità definitorie il decreto avrebbe potuto rinviare alle normative di attuazione dei singoli programmi il dettaglio della determinazione di canoni e prezzi, limitandosi ad affermare genericamente che, indipendentemente dai titoli di godimento in base ai quali

essi vengono assegnati, gli alloggi di Ers devono essere offerti con prezzi dei contratti di vendita o di affitto più bassi di quelli di mercato. Il decreto in questione non lascia dubbi sulla necessità di una contribuzione pubblica per realizzare gli alloggi di edilizia sociale. Al riguardo è sufficiente leggere il comma 4 dell'art. 2: "Agli operatori pubblici individuati come soggetti erogatori del servizio di edilizia sociale in locazione permanente sulla base delle vigenti normative ed agli operatori pubblici e privati selezionati mediante procedimento di evidenza pubblica per la realizzazione degli alloggi di cui all'art. 1, comma 3, spetta una compensazione costituita dal canone di locazione e dalle eventuali diverse misure stabilite dallo Stato, dalle Regioni e Province autonome e dagli enti locali. Tale compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi del servizio nonché un eventuale ragionevole utile". Come in altri punti, anche questa specifica norma del decreto si presta a qualche osservazione. Sembrerebbe che la locazione permanente possa essere proposta solo da operatori pubblici. Se così fosse, sarebbe una limitazione del tutto ingiustificata. È molto verosimile ipotizzare che nella redazione del decreto si sia incorso in un equivoco, confondendo una particolare tipologia di locazione, quella in cui gli alloggi sono permanentemente destinati all'affitto, con una specifica modalità di finanziamento della loro realizzazione, che riversa l'onere dell'investimento completamente sulla finanza pubblica.

In breve, si è identificata la locazione permanente con l'edilizia sovvenzionata. Ma questo tipo di locazione non è di competenza esclusiva degli enti pubblici. Fin dalla loro nascita questo è stato il campo di interventi delle cooperative di abitazione e, più di recente, in esso hanno fatto il loro ingresso anche le imprese di costruzione. Se si considera la finalità del decreto – non incorrere nella normativa europea sugli aiuti di Stato – si può, forse, sostenere che gli alloggi di proprietà degli enti pubblici non dovrebbero addirittura essere argomento di questo stesso decreto. La loro realizzazione è totalmente sovvenzionata con fondi pubblici, il cui apporto va ben oltre la "compensazione" prevista dal decreto.

Ciò su cui il decreto è inequivocabilmente chiaro è che l'Ers può esistere solo se gli operatori che la realizzano vengono "compensati"

della differenza tra ciò che essi potrebbero ricavare affittando e vendendo gli alloggi alle condizioni di mercato e ciò che ricavano mettendoli a disposizione ai canoni e ai prezzi (inferiori a quelli di mercato) definiti dai programmi degli enti pubblici che li promuovono.

E, per compensare gli operatori, non vi è altra via che mettere in campo risorse pubbliche, monetarie e reali (come le aree edificabili) per abbassare l'onerosità dell'investimento richiesto all'operatore.

Il valore del contributo pubblico può variare da un tipo di intervento ad un altro. Il decreto sembra suggerire che la sua rilevanza relativa sul costo complessivo di realizzazione degli alloggi (comprensivo del giusto profitto) possa essere stabilita dall'ente pubblico promotore del programma, in relazione al tasso di socialità che ad esso vuole attribuire, da porre in relazione alla capacità economica dei soggetti ai quali assegnare gli alloggi.

Nel caso degli alloggi destinati alla locazione il decreto sembrerebbe anche suggerire un criterio per la determinazione del contributo pubblico. Il comma 2 dell'art. 2 stabilisce che: "L'ammontare dei canoni di affitto percepiti dagli operatori deve comunque coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio tenuto conto, altresì, della funzione sociale dell'alloggio". Anche la formulazione di questa norma si presta a qualche osservazione e sembra applicabile ai soli alloggi di proprietà pubblica, essendo ignorati i costi dell'investimento. Tuttavia, tralasciando questo aspetto, affinché il canone possa coprire i costi sostenuti per la realizzazione e la gestione dell'alloggio e, al tempo stesso, essere più basso di quello di mercato per tener conto della funzione sociale dell'alloggio stesso, è necessario che il costo di realizzazione dell'intervento sia stato ridotto, con l'apporto di risorse pubbliche, in misura tale che i costi che restano a carico dell'operatore possano essere coperti dal canone determinato secondo i criteri definiti dal promotore del programma.

Definito il costo complessivo di realizzazione degli alloggi e determinato il canone da applicare ad essi e, conseguentemente, quanto del costo complessivo e degli altri oneri connessi deve essere coperto dai canoni, si ricava per differenza la quota del costo complessivo da finanziare con risorse pubbliche: più è basso il canone più elevata è questa quota.

In ogni caso, e in termini più generali, ciò che risulta chiaro dal decreto è che per realizzare alloggi di ERS è necessaria una compensazione di risorse pubbliche.

Va, infine, sottolineato come anche il decreto individui uno dei fattori di qualificazione dell'ERS nell'utenza alla quale i servizi che essa eroga sono destinati. Dalla lettura di diversi punti del testo normativo risulta senza ombra di dubbio che le prestazioni sociali erogate con l'offerta di alloggi di ERS sono fruibili solo da quei soggetti per i quali la prova dei mezzi attesta le condizioni di reddito e di disagio previste di volta in volta per ognuno dei programmi promossi. Il comma 1 dell'art. 1 del decreto assegna alla concertazione tra le ANCI regionali e le Regioni il compito di definire "i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale". Che tali requisiti siano essenzialmente riconducibili alla condizione economica dei potenziali beneficiari degli alloggi è esplicitato dallo stesso decreto, perché occorra insistervi. Naturalmente il livello di reddito, o di un altro indicatore della condizione economica, deve costituire un criterio di selezione degli utenti di tutti i possibili titoli di godimento degli alloggi. Nel riferirsi ai requisiti di permanenza, il decreto estende a tutti i titoli di godimento un criterio di gestione che, di fatto, è stato applicato, almeno finora, solo agli alloggi pubblici. Anche in futuro sarebbe del tutto irragionevole stabilire requisiti di permanenza negli alloggi di ERS destinati alla proprietà da parte dei loro acquirenti. Data la durata relativamente contenuta, otto anni, del vincolo di destinazione, difficoltà di gestione rilevanti sorgerebbero anche qualora si dovesse subordinare la continuità del contratto di locazione di un alloggio destinato alla locazione a termine alla conservazione, da parte dell'inquilino, di un preciso requisito di reddito. Una riflessione sull'opportunità di estendere un requisito di permanenza, connesso soprattutto alla condizione economica e al possesso di immobili, potrebbe essere utile nel caso degli alloggi destinati alla locazione permanente di proprietà di cooperative di abitazioni o di altri operatori privati. Non di rado, per questi alloggi, si tende a confondere il fatto che essi sono vincolati permanentemente all'affitto, con il diritto dell'inquilino che lo riceve in locazione, anche in ragione della sua iniziale condizione economica, ad abitarlo in affitto permanentemente. Poiché essi sono assoggettati alla prova

dei mezzi solo al momento in cui viene loro assegnato un alloggio, attualmente gli inquilini degli alloggi di locazione permanente realizzati con contributi pubblici da operatori privati, commerciali e non profit, sono molto meno esposti al rischio di dovere lasciare gli alloggi di quanto non lo siano gli assegnatari di alloggi pubblici, i quali vengono periodicamente sottoposti alla verifica del possesso almeno dei requisiti di reddito.

##### *5. Alle origini delle politiche per la casa: la legge Luzzatti e l'edilizia economica e popolare*

Per proseguire in questa riflessione è opportuno riportare in sintesi i risultati dell'analisi che è stata svolta fin qui. Schematicamente si può sostenere: *a)* che con l'alloggio sociale può essere soddisfatta la domanda di servizi abitativi relativa a tutti i possibili titoli di godimento; *b)* l'offerta di questo tipo di alloggio può essere approntata tanto dal settore pubblico quanto da operatori privati, con e senza finalità di lucro. Queste due caratteristiche non sono da sole sufficienti per qualificare con l'aggettivo sociale le abitazioni di cui stiamo qui parlando. Occorrono due altri imprescindibili elementi. E precisamente che: *c)* gli alloggi siano riservati a soggetti in condizioni economiche non tali da permettere loro di soddisfare il loro fabbisogno di case alle condizioni correnti di mercato; *d)* i prezzi dei contratti sia di vendita che di affitto ai quali essi vengono offerti siano più bassi di quelli di mercato. Affinché gli alloggi possano essere offerti a soggetti deboli a condizioni per essi accessibili è indispensabile il verificarsi di una ulteriore condizione; *e)* l'apporto di risorse pubbliche.

Se questi cinque elementi sono indispensabili per la definizione di ERS, ci si può domandare se qualcuno di essi manchi nella definizione di ERP oppure se quest'ultima ne includa qualcun altro che manca nella definizione di ERS.

La risposta è negativa: gli elementi identificatori dell'ERS sono esattamente gli stessi dell'ERP.

L'ERP ha radici lontane. Alla sua specificazione si perviene dall'evoluzione di politiche nel settore della casa già connotate dalla presenza degli elementi costitutivi che molto tempo dopo sarebbero confluiti nella definizione di ERS.

L'avvio della riflessione viene abitualmente datata all'inizio del secolo scorso con l'approvazione della normativa nota come legge Luzzatti, dal nome del deputato primo firmatario del lungo elenco di deputati sottoscrittori della proposta di legge, che dà inizio alla storia dell'edilizia economica e popolare nel nostro paese.

Fin dal suo nascere questo tipo edilizia viene indirizzata a risolvere il problema della casa non solo della popolazione che versa nella condizione estrema del pauperismo, ma anche di ceti che nella scala sociale e del reddito non sono collocati nei gradini più bassi. È interessante, al riguardo, rileggere ciò che scriveva Luzzatti nella relazione con la quale illustra la sua proposta di legge. A chi gli chiede di sapere qual è il popolo al quale si intende provvedere egli dà questa risposta:

A questa domanda desidero dare un risposta molto chiara. Popolo per noi, perciò diciamo case popolari e non operaie, sono i proletari, i quali vivono di magri salari in quartieri luridi e in tette nude, che si devono trasformare, risanare, abbattere; ma è popolo per noi anche l'artigiano indipendente che sta poco meglio di questi coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti, è popolo l'infelice impiegato civile, l'infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni. Ed è popolo l'operaio del pensiero che fatica più volte assai peggio di quello che del proprio lavoro vive, comincia con il maestro di scuola per passare all'insegnante mal retribuito delle scuole secondarie del primo e del secondo grado e finisce anche in regioni più alte allo scrittore di giornali, a tante altre miserie intellettuali che noi conosciamo.

Ora qui voi avete diverse gradazioni di povertà, diverse gradazioni di infelicità e il progetto di legge che vi presentiamo non è sistematico, non imprigiona in una sola forma la costruzione di case popolari, appunto perché vuol tener conto di tutte queste sfumature di dolori e di bisogni<sup>13</sup>.

---

(13) L. LUZZATTI, *Sulle case popolari*. Proposta di legge svolta alla Camera dei Deputati nella seduta del 14 maggio 1902, Roma, Tipografia della Camera, 1902, pp. 16-17. Per un quadro del contesto in cui si colloca la legge Luzzatti, cfr. D. CALABI (a cura di), *La politica della casa all'inizio del 20° secolo*. Atti della prima giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea, Venezia, 3 dicembre 1993, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, Venezia, 1995.

Con gli adattamenti richiesti dal trascorrere del tempo, il quadro sociologico dei potenziali beneficiari delle abitazioni dipinto oltre un secolo fa da Luzzatti potrebbe agevolmente individuare i soggetti e i ceti al soddisfacimento della cui domanda può essere rivolta l'offerta di alloggi di ERS.

La proposta di legge di Luzzatti diventa legge, con il numero 234, con il voto del Parlamento del 31 maggio 1903. Le sue disposizioni legislative vengono coordinate con quelle della legge 14 luglio 1907, n. 555 in un testo unico sulle case popolari ed economiche approvato con la legge 27 febbraio 1908, n. 89 e nel regolamento di attuazione di quest'ultima<sup>14</sup>.

Le finalità di questo scritto non permettono di soffermarsi in un esame delle norme citate. Esse dettagliano le modalità di finanziamento per la costruzione degli alloggi, le agevolazioni fiscali di cui esse possono avvalersi, le modalità di gestione ed altri aspetti. Non contengono però alcuna definizione di cosa debba intendersi per case economiche e popolari, anche se qualche elemento identificativo può essere rinvenuto.

Per trovare questa definizione si deve arrivare al decreto luogotenenziale 15 giugno 1919, n. 1857 recante "Disposizioni sulle case popolari ed economiche". A chi scrive non è mai capitato, nella lettura di saggi, articoli o documenti sull'argomento, di imbattersi in un'altra definizione, che non sia quella lì contenuta, di queste due tipologie di abitazioni, che pure costituiscono i pilastri dell'intera architettura dell'intervento pubblico a favore delle classi meno abbienti nel settore della casa. È opportuno allora soffermarsi sulle definizioni riportate nel decreto appena citato. Esse già contengono, almeno in parte, gli elementi caratterizzanti di ciò che nel tempo diverrà l'ERP prima e l'ERS poi. Esaminiamo in dettaglio il decreto.

Le definizioni di case popolari e di case economiche considerano sia le loro tipologie edilizie, sia i titoli di godimento in base ai quali possono essere assegnati sia, infine, i soggetti che possono abitarle.

---

(14) La legge e il testo unico sono reperibili in appendice a AA.VV., *L'organizzazione pubblica dell'edilizia. Gli IACP nella programmazione economica*, Milano, Franco Angeli, 1969.

Il decreto considera case popolari quelle costruite dagli enti indicati all'art. 3 del decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 455 "Provvedimenti per le case popolari ed economiche e per agevolare la costruzione e il trasferimento di proprietà di altri edifici ad uso di abitazione" e "che restino in proprietà inalienabile e indivisa" degli stessi. L'elenco di quegli enti comprende l'Unione edilizia nazionale, l'Istituto cooperativo per le case degli impiegati dello Stato di Roma, i Comuni, gli IACP, gli enti morali, le società di beneficenza che provvedono agli alloggi per i poveri, le cooperative per la costruzione e l'acquisto di case popolari ed economiche, le cooperative di credito e consumo con sezioni speciali e contabilità separate per costruire o acquistare case popolari o economiche per i propri soci.

Il decreto dettaglia anche le caratteristiche costruttive che devono essere possedute dagli alloggi per essere classificati come popolari: "1° ogni alloggio deve: *a*) avere il proprio accesso diretto dal ripiano della scala; *b*) essere fornito di latrina propria; *c*) essere provvisto di presa di acqua nel suo interno se esiste nel centro urbano un impianto completo di distribuzione dell'acqua potabile; *d*) avere non più di sei vani abitabili, restando esclusi da questo numero i locali accessori e di servizio, come latrina, bagno, cucina, ingresso, ripostigli e simili; 2° la casa popolare deve inoltre soddisfare a tutte le condizioni di igiene e di salubrità richieste dai regolamenti comunali di igiene e di edilizia".

Oltre ai loro elementi oggettivi le case popolari si caratterizzano anche per i soggetti ai quali assegnarle. Esse possono essere date in locazione "solo agli iscritti obbligatoriamente o facoltativamente alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali, a coloro che per legge sono parificati agli iscritti, e in genere a coloro che abbiano un reddito derivante prevalentemente dal loro lavoro e da quello dei componenti la famiglia". Questa connotazione professionale non è tuttavia sufficiente per concorrere all'assegnazione di una casa popolare. È necessario anche avere un reddito non superiore a mille lire mensili.

La definizione di case economiche è meno dettagliata di quella che il decreto offre per le case popolari. Le loro caratteristiche costruttive sono le stesse elencate per le popolari, con la sola differenza che il numero massimo di vani è elevato a dieci. A connotarle sono

i soggetti che possono realizzarle e l'ampliamento del ventaglio dei titoli di godimento per i quali possono essere assegnate. Il decreto le definisce, infatti, come "quelle costruite da società cooperative aventi lo scopo di assegnare case ed alloggi in locazione od in vendita ai propri soci". Per le dimensioni dei singoli ambienti, per la qualità dei materiali impiegati e anche per l'estetica e le opere di finitura le case devono rispondere a criteri di economia e non devono potere essere considerate di lusso.

L'esame appena svolto delle due distinte definizioni di case popolari e di case economiche permette di fissare questi elementi. Fin dalle sue prime origini l'intervento statale nel settore della casa incentiva la realizzazione di abitazioni da assegnare sia in affitto sia in proprietà. Le case popolari devono essere permanentemente destinate alla locazione e gli enti che le posseggono devono possederne la proprietà in forma indivisa. Le case economiche possono essere destinate sia alla proprietà che all'affitto e, in quest'ultimo caso, non essendo specificato diversamente, anche solo temporaneamente (va segnalato che il testo unico del 1908 prevede anche la possibilità di vendita sia per case economiche che per quelle popolari).

Questo tipo di edilizia non è indirizzata a soddisfare la domanda di abitazioni della generalità della popolazione. Che le case popolari debbano essere assegnate unicamente a categorie di cittadini in possesso di specifici requisiti soggettivi è questione sulla quale il decreto non lascia dubbi. È esplicitamente posto un limite di reddito, ma l'individuazione dei beneficiari nelle classi meno abbienti della popolazione è implicita anche nella previsione di riservare le case popolari agli iscritti alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali.

La realizzazione di queste case è incentivata con contributi finanziari dello Stato e con sconti sulle imposte erariali e locali. Il decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 455, aggiorna alcune norme del testo unico del 1908 sulle esenzioni fiscali e sui contributi per il pagamento degli interessi sui mutui contratti per realizzare le case economiche e popolari.

### 6. *Dall'edilizia economica e popolare all'ERP*

La locuzione case economiche e popolari dimostrerà una grande resistenza all'usura del tempo e la realizzazione di questa tipologia di abitazioni permetterà di risolvere il problema dell'abitazione ad un numero rilevante di famiglie percettrici di redditi bassi e medi. Soprattutto in quelle aree del paese dove le amministrazioni comunali sapranno o vorranno avvalersi degli strumenti che la legislazione mette loro a disposizione.

Pur senza svolgere una rassegna dell'evoluzione anche solo dei titoli della normativa sull'edilizia economica e popolare, è opportuno soffermarsi sull'ultima innovativa e rilevante legge che porta questa locuzione nel suo titolo, la legge 18 aprile 1962, n. 167 "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare", che regolamenta la predisposizione da parte dei Comuni dei piani di edilizia economica e popolare (PEEP)<sup>15</sup>. Un esame, seppure non approfondito, di questa legge e della normativa che l'ha integrata e riformata<sup>16</sup> evidenzia gli elementi per confermare la sostanziale continuità di contenuti tra edilizia economica e popolare, ERP e ERs: pluralità di titoli di godimento, pluralità di operatori, valori immobiliari contenuti rispetto a quelli di mercato, sostegno alla domanda debole, intervento pubblico.

In tutti i Comuni con più di 50.000 abitanti e nei capoluoghi di Provincia (per gli altri è facoltativa) è resa obbligatoria la formulazione di un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, con i quali soddisfare una quota del fabbisogno complessivo di edilizia residenziale, stimato per il periodo di

---

(15) Come notò al momento G. ASTENGO, *Urbanistica in parlamento*, in *Urbanistica*, n. 36-37, 1962, l'anno 1962 fu caratterizzato, oltre che per l'approvazione della legge 167, anche per l'approvazione del progetto di legge della nuova legge urbanistica proposta dal Ministro dei lavori pubblici Fiorentino Sullo, che se approvata avrebbe avuto importanti riflessi anche per le politiche per la casa. Il boicottaggio del progetto di riforma fu narrato dallo stesso Sullo, *Lo scandalo urbanistico: storia di un progetto di legge*, Firenze, Vallecchi, 1964.

(16) Un esame sintetico della normativa emanata dal secondo dopoguerra fino alla fine degli anni '70 del secolo scorso è rinvenibile in A. ACOCELLA, *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, Padova, Cedam, 1980.

vigenza del piano, non inferiore al 40% e non superiore al 70%. Anche limitando al 40% delle nuove costruzioni residenziali la quota delle superfici edificate non assoggettate alle regole del libero mercato, non sarebbe verosimile ipotizzare che, nei grandi Comuni, una quota così alta di alloggi possa essere indirizzata a soddisfare la domanda di una sola categoria di titoli di godimento. D'altra parte né la legge, né la normativa emanata successivamente per darle attuazione, pongono limitazioni circa la destinazione degli alloggi realizzati con i PEEP, che pertanto possono essere venduti oppure offerti in locazione. E così è avvenuto ed avviene nell'esperienza concreta.

Le abitazioni possono essere offerte a condizioni migliori sia perché i meccanismi operativi introdotti dalla legge permettono rilevanti economie di spesa sia perché i valori massimi dei prezzi di vendita e dei canoni di locazione sono definiti per via amministrativa. Le economie di spesa sono principalmente il risultato della procedura di acquisizione delle aree sulle quali vengono costruiti gli immobili. La loro incidenza sul valore complessivo degli alloggi è contenuta poiché esse non sono acquisite ai prezzi di mercato delle aree edificabili bensì, inizialmente, soprattutto ai più bassi valori delle indennità di esproprio, quasi sempre di terreni con destinazione d'uso ancora agricola resi successivamente edificabili, e, successivamente, soprattutto attraverso la negoziazione con i proprietari dei terreni interessati a trasformarne la destinazione d'uso. Una convenzione sottoscritta tra il Comune e l'operatore (al quale viene assegnata l'area e che realizza l'intervento) permette di trasferire il minor costo dell'area sui prezzi e sui canoni e di conseguire l'obiettivo finale di fare accedere agli alloggi anche le famiglie e i soggetti deboli (le cui condizioni di accesso sono definite dall'amministrazione comunale).

La lista dei soggetti che possono concorrere all'assegnazione, in diritto di superficie o in proprietà, delle aree e alla realizzazione degli interventi è molto ampia. I proprietari dei terreni destinati ai PEEP possono chiedere di costruire direttamente ma, di norma, quelle aree sono utilizzate dai Comuni o assegnate ad altri enti pubblici, a imprese di costruzione, a cooperative di produzione e lavoro e di abitazione e ad altri soggetti che possono essere classificati come privati. I piani di edilizia economica e popolare (che, sebbene nessuna legge li abbia

mai cancellati, non sono quasi più promossi dai Comuni) possono essere quindi attuati da una pluralità di soggetti pubblici e privati.

Pur nella sua sinteticità, l'accento che si è fatto alla legge 167/1962 ed allo strumento da essa introdotto non dovrebbe lasciare dubbi sul fatto che gli interventi costruttivi realizzati con i piani di edilizia economica e popolare<sup>17</sup> hanno tutte le caratteristiche per essere classificati in quella che diventerà l'edilizia residenziale prima pubblica e ora sociale.

Un esame non ponderato dell'esperienza dei PEEP potrebbe indurre nell'errore di fare ritenere che essa manchi di un elemento costitutivo delle altre due tipologie di edilizia non di mercato: il contributo pubblico. L'osservazione avrebbe una sua validità nella sola ipotesi in cui si identificasse il contributo pubblico unicamente con una sovvenzione monetaria. Ma ciò sarebbe molto limitativo. Come si è già più sopra accennato, occorre invece riferirsi ad una concezione ampia di contributo pubblico che ne contempra una pluralità di forme, purché tutte indirizzate al medesimo risultato di contenere il livello dei valori immobiliari da prendere a riferimento per la determinazione dei canoni di affitto e dei prezzi di vendita degli alloggi. Nel caso della normativa in questione il più rilevante contributo pubblico deve essere individuato nella possibilità di disporre dell'area edificabile sulla quale realizzare l'intervento da vendere o affittare ad un prezzo inferiore al suo valore di mercato.

La differenza di valore tra un immobile realizzato in regime di edilizia libero ed un immobile realizzato in regime di PEEP localizzati in aree urbanisticamente equiparabili è maggiore della differenza di prezzo tra l'area sulla quale è stato realizzato il primo immobile e quella sulla quale è stato realizzato il secondo. Questo scarto di valore non può essere argomentato con il solo ricorso alla teoria che spiega la

---

(17) Sul PEEP si rinvia, tra tanti, a M. SOLINAS, *Il piano di zona per l'edilizia economica e popolare*, Padova, Cedam, 1985; F. CORSICO, *Il piano di edilizia economica e popolare*, Roma, Nis, 1981. Una panoramica delle principali caratteristiche dello strumento del piano di zona e delle ragioni della sua eclissi è in S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. GARDINI, *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana* (Barcellona, 16-17 dicembre 2004), all'indirizzo [www.pausania.it/files/relaz\\_gardini\\_civitarese.pdf](http://www.pausania.it/files/relaz_gardini_civitarese.pdf).

formazione del valore di un immobile sulla base delle sue caratteristiche localizzative, costruttive e di utilità che dal suo utilizzo se ne può ricavare. Ovviamente, gli alloggi a prezzo di mercato sono più di “lusso” di quelli economico-popolari, potendo beneficiare di migliori rifiniture. Tuttavia, il costo di queste differenze qualitative non è sufficiente da solo a spiegare lo scarto di valore complessivo tra le due tipologie di alloggi.

Una componente importante, anche quantitativamente, della spiegazione va ricercata nello strumento attraverso cui si realizzano gli interventi di edilizia economica e popolare. Tale strumento è una convenzione, cioè un accordo, che può essere più o meno soddisfacente per chi vi partecipa, tra il Comune ed un operatore, che ha alla base l'assegnazione di un'area ma che regola anche i molti altri aspetti e condizioni relative all'intervento. Il principale elemento regolamentato dalla convenzione è di ordine economico: il prezzo di vendita o il canone di locazione degli alloggi.

Alla determinazione del prezzo di vendita (che costituisce anche il riferimento per il calcolo dei canoni) si perviene partendo dalla definizione del costo di realizzazione dell'intervento costruttivo, scomposto nelle sue componenti fondamentali. Al valore dell'area vengono sommati gli importi degli oneri di urbanizzazione (il contributo commisurato al costo di costruzione non viene pagato), degli oneri finanziari, delle spese tecniche e generali e del costo industriale di realizzazione. Quest'ultima componente del costo comprende anche il profitto (in una misura equa) che spetta all'operatore e nelle spese generali sono calcolate anche le quote parti dei costi di struttura delle imprese che possono essere caricate sui singoli interventi.

Le convenzioni relative ai singoli interventi possono proporre strutture dei costi anche più complesse di questa. Il loro esame implica un livello di approfondimento di questa specifica problematica che ai fini di questo scritto sarebbe ridondante. Qui interessa mettere in rilievo come, a prescindere dal livello di complessità della sua architettura, il prezzo degli alloggi coincida con il loro costo come lo si è sopra definito e che quest'ultimo è la sommatoria di componenti di costo di agevole determinazione e, per alcune voci, quasi automatica (oneri di urbanizzazione, spese tecniche, oneri finanziari). Il ricorso alla

convenzione (regolamentata legislativamente in via generale) diventa allora di per se stesso uno strumento calmieratore del valore degli immobili realizzati sulle aree che gli strumenti urbanistici comunali destinano a tale uso, localizzate sia dentro sia al di fuori dei PEEP.

### *7. La specificazione degli elementi definitivi dell'ERP*

Con il richiamo allo strumento della convenzione, attraverso cui gli operatori economici assumono l'impegno a praticare prezzi di vendita e canoni al di sotto dei livelli di mercato, può dirsi completato il quadro contenutistico di ciò che successivamente diventerà l'ERP. Questa espressione farà la sua apparizione nel titolo della legge 11 ottobre 1971, n. 865 "Programmi e coordinamento dell'ERP; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847"; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata (frutto di una stagione di battaglie sindacali e parlamentari<sup>18</sup>), senza tuttavia alcun suo richiamo nel testo del provvedimento a specificazione di una particolare tipologia di intervento o di soggetto preposto alla sua attuazione. La legge ridisegna l'organizzazione istituzionale dell'intervento pubblico nel settore della casa con la creazione di nuovi centri di governo delle procedure amministrative e finanziarie delle diverse forme di intervento. Il cuore del sistema diventa il Comitato per l'edilizia residenziale (CER), un comitato interministeriale, al quale viene attribuito il compito di formulare un piano di attività, da sottoporre all'esame del comitato interministeriale per la programmazione economica. È, però, anche una legge di contenuti: al CER viene affidata la gestione unitaria di tutti i fondi pubblici destinati al settore della casa; prevede nuovi finanziamenti; introduce nuove regole per gli

---

(18) *L'iter* parlamentare della legge è stato ricostruito da M. ACHILLI, *Casa vertenza di massa*, Padova, Marsilio, 1972. Per una collocazione della legislazione sulla politica abitativa del periodo centrista e del primo centrosinistra nel contesto del paese di quegli anni, cfr. B. SECCHI, *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Torino, Einaudi, 1984; C. GIUSTINIANI, *La casa promessa. Un problema che condiziona milioni di italiani*, Torino, Einaudi, 1981.

espropri delle aree per l'edilizia economica e popolare e le condizioni di trasferibilità degli alloggi realizzati su di esse; definisce i contenuti delle convenzioni. Regolamenta le forme e le modalità di gestione dei finanziamenti pubblici con i quali concorrere alla realizzazione degli interventi costruttivi, individua i soggetti che possono esserne titolari, i titoli di godimento ai quali devono essere destinati, indica i criteri generali per la selezione dei soggetti ai quali gli alloggi possono essere assegnati. Essa incentiva la realizzazione di alloggi di proprietà pubblica destinati alla locazione permanente e interventi realizzati da privati da assegnare sia in proprietà sia in locazione.

Ad una maggiore specificazione dei contenuti, delle finalità e delle altre caratteristiche dell'ERP si perviene definitivamente con le due successive leggi "di sistema" sulle politiche per la casa approvate successivamente alla 861/1971, cioè la legge 8 agosto 1978, n. 457, recante "Norme per l'edilizia residenziale" e la legge 11 febbraio 1992, n. 179, che contiene "Norme per l'ERP".

La prima delle due leggi<sup>19</sup> citate promuove infatti un "piano decennale di edilizia residenziale riguardante: *a*) gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici; *b*) gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente; *c*) l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali" (art. 1). Le norme della legge individuano le fonti finanziarie per il finanziamento del piano, i criteri per la gestione delle risorse, i livelli di incentivazione per gli utenti appartenenti alle diverse condizioni economiche definite dalla stessa legge. Senza attardarsi in una analisi dettagliata di una legge complessa, per ciò che qui interessa è sufficiente accennare al contenuto di pochi suoi articoli. L'art. 13 ha come titolo "fondi per gli

---

(19) Un'illustrazione dell'architettura della legge 457/1978 è contenuta in R. LUNGARELLA, *L'edilizia agevolata nel piano decennale per la casa. Una valutazione d'insieme degli effetti prodotti*, in *Metronomie*, n. 14, 1999, ora in R. LUNGARELLA, *Le politiche per la casa in Emilia-Romagna. Una valutazione*, Bologna, Clueb, 2001; si veda anche D. ZINI (a cura di), *Piano decennale per l'edilizia residenziale: legge 5 agosto 1978, n. 457: norme per l'edilizia residenziale*, Rimini, Maggioli, 1978.

interventi di ERP". La lettura di questa norma non lascia dubbi sul fatto che tra quei fondi devono essere considerati anche gli stanziamenti del bilancio statale destinati al finanziamento di tutte le tipologie di interventi attraverso cui deve essere attuato il piano decennale. Tra le risorse finalizzate all'ERP vengono inclusi i contributi dei lavoratori, dei datori di lavoro e le integrazioni dello Stato che alimentano la Gescal, i limiti d'impegno autorizzati per la concessione di contributi sugli interessi dei mutui accesi per realizzare alloggi destinati sia alla vendita sia alle diverse tipologie di locazione.

L'art. 20 individua le caratteristiche reddituali per accedere ai mutui agevolati e definisce la loro onerosità in rapporto a tali caratteristiche. Il limite massimo di reddito venne fissato in 10 milioni di lire per gli assegnatari di abitazioni cedute in proprietà costruite da enti pubblici per cederle in proprietà, da cooperative edilizie a proprietà individuale (o loro consorzi) per i loro soci, da imprese di costruzione o loro consorzi per i loro clienti: il livello di agevolazione è rapportato, in forma proporzionale inversa, a tre differenti scaglioni di reddito dei beneficiari finali dei mutui. Con i fondi che la legge riserva all'ERP possono essere finanziati anche gli interventi per accrescere l'offerta di alloggi destinati alla locazione; alla loro realizzazione possono concorrere i Comuni, e le cooperative per assegnarli ai loro soci. Il reddito massimo degli assegnatari non deve eccedere i 6 milioni di lire.

Va sottolineato che il piano decennale limita il finanziamento degli alloggi per l'affitto solo a quelli destinati permanentemente alla locazione (con la conseguenza che, nel caso delle cooperative, a beneficiare dei mutui agevolati sono solo quelle cosiddette a proprietà indivisa); inoltre, dalla possibilità di realizzare le abitazioni con questa finalità sono escluse le imprese di costruzione.

Entrambe queste limitazioni vengono superate con l'approvazione della legge 179/1992<sup>20</sup>, la prima che nel titolo porta l'espressione ERP. Ai fini definitivi che qui interessano, le norme in essa contenute non

---

(20) Per una panoramica sulle caratteristiche di questa legge, si rinvia, per tutti, a L. MELE, *La nuova disciplina dell'edilizia residenziale pubblica (legge 17 febbraio 1992, n. 179)*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1993; M.T. BOCCHETTI (a cura di), *Legge sull'edilizia residenziale pubblica: legge 17 febbraio 1992, n. 179*, Milano, Giuffrè, 1992.

aggiungono niente a quanto si è fin qui illustrato se non, appunto, l'estensione dell'ammissione al finanziamento pubblico degli alloggi per la locazione a termine e la possibilità per le imprese di costruzione di concorrere ai bandi pubblici per realizzare non solo abitazioni destinate alla vendita ma anche alla locazione sia a termine che permanente. L'importanza di questa legge risiede principalmente nella previsione di una nuova forma di incentivazione: nella cassetta degli attrezzi delle politiche abitative ai mutui agevolati viene affiancata la concessione di contributi in conto capitale. Ma questo aspetto esula dall'argomento di questo scritto.

Ciò che qui interessa, in conclusione, è evidenziare che ERP è un'espressione con la quale non è possibile riferirsi all'intervento pubblico unicamente rivolto al patrimonio edilizio di proprietà degli enti pubblici, concesso in affitto agli strati più indigenti della popolazione.

L'origine di questo equivoco interpretativo, ormai molto diffuso, può essere attribuita ad una lettura, forse frettolosa<sup>21</sup>, della legge 24 dicembre 1990, n. 560, recante "Norme in materia di alienazione degli alloggi di ERP". Il primo comma del suo unico articolo stabilisce che sono "soggetti alle norme della presente legge" gli "alloggi di ERP [...] acquisiti, realizzati o recuperati [...] a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della Regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge 14 febbraio 1963, n. 60, e successive modificazioni, dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale". Questa norma non provvede a definire l'ERP, ma delimita gli ambiti della sua applicazione, identificando in quelli di proprietà di enti pubblici realizzati con contributo pubblico gli alloggi che possono essere messi in vendita.

Come è stato ribadito a conclusione dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, promossa dalla commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, "La materia dell'ERP comprende il complesso delle attività delle amministrazioni e degli enti

---

(21) Cfr. DEXIA-CREDIOP, *L'edilizia residenziale pubblica in Italia: storia e prospettive*, in *Public Finance*, n. 3, settembre 2008.

pubblici dirette a soddisfare il fabbisogno abitativo di soggetti a basso reddito o appartenenti a particolari categorie sociali”<sup>22</sup>. Una definizione molto ampia, che permetterebbe di allargare i confini dell’ERP fino alle politiche di erogazione alle famiglie in difficoltà, che vivono in alloggi locati ai canoni di mercato, di contributi monetari per il pagamento degli affitti<sup>23</sup> e addirittura alle politiche di blocco o regolamentazione dei canoni quali strumenti per accrescere la disponibilità delle abitazioni per i percettori di redditi bassi e più in generale a politiche vincolistiche, purché finalizzate a questo stesso obiettivo.

Ma limitandosi alle sole politiche finalizzate ad accrescere l’offerta di alloggi, con l’espressione ERP si devono comprendere tutte e tre le tipologie di interventi realizzati con l’apporto di un contributo pubblico, sia esso direttamente o indirettamente finanziario, sia esso di altro tipo: edilizia sovvenzionata, edilizia agevolata, edilizia convenzionata. La prima di queste forme di interventi è promossa dai Comuni, dagli enti pubblici e dalle strutture di cui essi si sono dotati; la loro realizzazione è interamente “sovvenzionata” con danaro pubblico; le abitazioni approntate sono esclusivamente destinate all’affitto a canone determinato con una prevalenza di criteri “sociali”. L’edilizia convenzionata, che se accompagnata da un contributo finanziario pubblico diventa agevolata, viene realizzata da operatori privati (comprese le cooperative di abitazione e quelle di costruzione) per incrementare l’offerta di alloggi i cui contratti di vendita o di affitto sono conclusi a prezzi inferiori a quelli di mercato. Senza riproporre quanto fin qui si è argomentato, le condizioni che rendono possibile che ciò avvenga sono esattamente le stesse sintetizzate in precedenza per l’ERS.

---

(22) Camera dei Deputati. Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare*. Documento conclusivo approvato nella seduta del 29 luglio 2010, [www.camera.it/461?stenog=/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/08/indag/immobiliare/2010/0729&pagina=s010](http://www.camera.it/461?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/08/indag/immobiliare/2010/0729&pagina=s010).

(23) Il principale di tali strumenti è costituito in Italia dal “Fondo nazionale per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione” istituito dall’art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 “Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo”; un approfondimento delle caratteristiche del fondo si trova in R. LUNGARELLA, *La casa e l’affitto*, Bologna, Clueb, 2006.

### 8. *ERS e ERP: differenze anche di sostanza?*

Sebbene ERP sembri essere diventata una locuzione politicamente scorretta e tutti le preferiscano la “novità” dell’ERS, non sono reperibili (o almeno a chi scrive non è riuscito di reperirne) analisi approfondite su ciò che differenzierebbe la seconda dalla prima<sup>24</sup>. I tentativi al riguardo contenuti in qualche testo più “occasionale” non sembrano del tutto argomentati e, in ogni caso, non possono dirsi coerenti con le caratteristiche dell’ERS che si ricavano dal decreto interministeriale che la definisce.

Nella definizione proposta da alcuni, l’ERS si tradurrebbe in un ventaglio di tipologie di interventi più ristretto di quello dell’ERP: dell’aggettivazione sociale sarebbero meritevoli solo gli alloggi destinati alla locazione, con l’esclusione di quelli destinati alla proprietà<sup>25</sup>. Non si disconosce l’importanza del settore degli alloggi destinati alla vendita a prezzi di convenzione per soddisfare un segmento della domanda di servizi abitativi che non può soddisfarsi ai prezzi di mercato. Ma si ritiene di non doverla comprendere nella definizione di ERP, proponendo di appellarla come “edilizia residenziale convenzionata”. L’edilizia convenzionata, come si è visto, esiste già: è una delle forme dell’ERP. Ma questo tipo di edilizia include anche gli interventi per la realizzazione di alloggi destinati alla locazione.

La perplessità ad includere gli alloggi realizzati per la vendita tra quelli di ERS non sembra, tuttavia, generalmente condivisa. Anche tra i sostenitori dell’esistenza di differenze tra le due tipologie di edilizia non manca, infatti, chi ritiene che gli alloggi in proprietà siano parte dell’ERS, sebbene questa loro inclusione sia giustificata con la necessità, da un lato, di diversificare la composizione sociale dei be-

---

(24) I tentativi di dare definizioni che differenzino le due tipologie di edilizia sono rinvenibili soprattutto nella stampa quotidiana, però non aiutano molto. Così sull’edizione locale di *la Repubblica*, in una cronaca sull’*housing* sociale a Parma si può leggere: “Nasce l’edilizia residenziale sociale [...], che supera il concetto di edilizia residenziale pubblica in quanto dà una risposta complessiva, e non settoriale, alla questione casa”, (<http://parma.repubblica.it/dettaglio/nasce-ledilizia-residenziale-sociale/1561458>).

(25) Cfr. P.M. ALEMAGNA, *Alcune riflessioni per l’aggiornamento del gruppo di lavoro “Politiche e strumenti per la residenza sociale”*, in [www.inu.it/commissioniegruppi\\_fino\\_al19\\_04\\_08/download/OsservazioniAlemagnaINU\\_ERS080208.pdf](http://www.inu.it/commissioniegruppi_fino_al19_04_08/download/OsservazioniAlemagnaINU_ERS080208.pdf).

neficiari di questo tipo di edilizia e, dall'altro, di creare le condizioni di convenienza economica per la realizzazione degli alloggi destinati all'affitto.

Non è, questo appena accennato, il solo aspetto considerato per giustificare una differenziazione delle tipologie di edilizia. Un altro elemento al quale si attribuisce grande rilievo è costituito dalle modalità di reperimento delle aree sulle quali realizzare gli interventi. Un'argomentazione (che, per la verità, poco regge alla prova dei fatti) individua un fattore di distinzione nel fatto che gli interventi di ERS non sarebbero realizzati su aree acquisite necessariamente attraverso una procedura di esproprio<sup>26</sup> come, evidentemente, si ritiene avvenga nel caso dell'ERP. Da ciò si fa discendere un corollario, fondato su una veridicità dell'affermazione precedente tutta da dimostrare, secondo cui una peculiare procedura di acquisizione delle aree di per sé produrrebbe il monolitismo sociale dell'ERP. Per inciso si deve osservare che, implicitamente, questa argomentazione, mentre identifica l'ERP esclusivamente con le case popolari di proprietà pubblica, rafforza l'ipotesi che l'ERS include anche il segmento degli alloggi in proprietà, ai quali viene affidato il compito di garantire la varietà sociale degli insediamenti.

La lunga storia dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia abitativa, con le case economiche e popolari prima e con l'ERP poi, ha certamente permesso la creazione di "ghetti" con addensamento di condizioni di pauperismo e di degrado sociale, ma ha anche prodotto situazioni dove la soluzione del problema della casa ha fatto da trama di un contesto sociale per niente degradato e integrato nel resto della comunità. Che l'esito sia stato l'uno o l'altro è dipeso esclusivamente dalle scelte dei decisori politici, principalmente gli amministratori locali, mentre è difficile farlo risalire alle procedure attraverso cui le aree sono state reperite. Tanto più, a quest'ultimo riguardo, che le aree acquisite attraverso le procedure di esproprio potevano essere e venivano riassegnate anche per realizzare alloggi per la vendita e

---

(26) Cfr. Istituto nazionale di urbanistica (INU), Gruppo di lavoro "Politiche e strumenti per la residenza sociale", *Edilizia Residenziale Sociale: una nuova stagione* ([www.inu.it/commissionieggruppi\\_fino\\_al19\\_04\\_08/download/documento\\_aprile\\_08.pdf](http://www.inu.it/commissionieggruppi_fino_al19_04_08/download/documento_aprile_08.pdf)).

non solo alloggi pubblici destinati alla locazione alle famiglie e alla persone economicamente e socialmente più disagiate. Anche nella gestione delle aree edificabili non reperite attraverso lo strumento dell'esproprio, sarà comunque affidato alle scelte dei decisori politici se l'ERS si tradurrà in iniziative ghetizzanti o in strumento di integrazione sociale.

Inoltre, l'esproprio non è stato l'unico strumento al quale si è ricorso per reperire le aree per l'ERP. Se in una fase iniziale della storia dell'edilizia residenziale non di mercato l'esproprio è stato il mezzo principale al quale i Comuni hanno ricorso per procurarsi le aree, nel corso del tempo la sua importanza è venuta scemando fino ad essere completamente abbandonato in non poche esperienze. I piani regolatori generali dei Comuni, o gli strumenti che li hanno sostituiti, nella classificazione per destinazione d'uso urbanistico dei terreni resi edificabili riservano una parte delle aree edificabili all'edilizia convenzionata. Ai proprietari dei suoli valorizzati dalle decisioni urbanistiche il piano regolatore impone di utilizzarne una parte per realizzare, con o senza un contributo finanziario pubblico, su di essi alloggi da vendere o affittare a condizioni, per i loro acquirenti o locatari, migliori di quelle di mercato. Anche quando la realizzazione di programmi di ERP è passata per una "regia" operativa degli enti locali, il Comune per acquisire le aree ha fatto sempre meno ricorso all'esproprio e sempre più a ciò che è stata chiamata urbanistica concorsuale<sup>27</sup>, cioè a forme varie di negoziazione con i loro proprietari per ottenerne la cessione gratuita o a condizioni molto vantaggiose. Le stesse amministrazioni comunali che hanno continuato a promuovere i piani di edilizia economica e popolare si sono procurate le aree necessarie attivando forme varie di accordi con i proprietari dei terreni agricoli da rendere edificabili. Con il ricorso a meccanismi e modalità anche molto innovativi si è proceduto ad una distribuzione dell'incremento del valore

---

(27) Cfr. P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000 e anche *Urbanistica consensuale, "pregiudizio" del giudice penale e trasparenza dell'azione amministrativa*, all'indirizzo [www.pausania.it/content/blog-section/13/61/5/5/Paolo Urbani](http://www.pausania.it/content/blog-section/13/61/5/5/Paolo+Urbani).

dei suoli, creato esclusivamente da decisioni amministrative, con l'attribuzione al settore pubblico di una sua quota. Non mancano esempi nei quali la quota assegnata al pubblico ha permesso al Comune di diventare proprietario, senza ricorrere all'esproprio e senza alcun onere finanziario, di percentuali rilevanti della capacità edificatoria attribuita dal piano regolatore all'area. È dalla "stilizzazione", se così si può dire, di quelle esperienze pionieristiche che è maturata la nuova stagione della perequazione, un termine che sintetizza una pluralità di modalità e forme della ricerca di equità nella distribuzione del valore prodotto dalle scelte di pianificazione urbanistica<sup>28</sup>.

### 9. A mo' di promemoria

Con questo scritto ci si è proposto di evidenziare che, quanto a contenuto, finalità e condizioni per la loro realizzazione, non c'è discontinuità tra ERP e ERS. Ciò malgrado non c'è ragione per intestardirsi a difendere una vecchia locuzione destinata inevitabilmente a soccombere di fronte ad un'altra locuzione che sembra godere di una certa freschezza lessicale, immemori del frequente ricorso che (si può dire da sempre) si è fatto al termine edilizia sociale per indicare l'edilizia economica e popolare e l'ERP<sup>29</sup>. L'importante è avere consapevolezza che tra l'ERS e l'ERP non ci sono differenze di sostanza e che per realizzare la prima occorre continuare a creare le condizioni che si sono prodotte finora per realizzare l'ERP. V'è, perciò, da augurarsi che l'entusiasmo con cui si invoca il cambio di aggettivazione dell'edilizia residenziale non di mercato non si riveli alquanto insidioso per il futuro delle politiche abitative e per le famiglie che, dall'attuazione dei programmi che esse promuovono, si attendono un aiuto per la soluzione del problema della casa. È quanto avverrebbe se la cancellazio-

---

(28) Tra la letteratura sulla perequazione ci si limita a segnalare: E. MICELLI, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Padova, Marsilio, 2004; A. BRUZZO, E.K. ZIMMER, *La perequazione territoriale*, Bologna, Clueb, 2006; S. VASTA, *Perequazione urbanistica e giustizia distributiva*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2009 (che contiene anche una rassegna delle principali leggi regionali sulla materia).

(29) Già molto prima che diventasse di moda ricorrere al nuovo lessico, gli organi di stampa di alcuni IACP avevano come titolo *Edilizia sociale*.

ne dell'aggettivo pubblico fosse accompagnata dall'idea che si possa contribuire a far fronte alle situazioni di emergenza e di disagio abitativo senza risorse pubbliche, nell'accezione ampia in cui esse sono state intese in questo scritto, e che al mercato possa essere richiesto di svolgere un ruolo sociale incompatibile con le sue regole. Pensare di passare dal pubblico al sociale dimenticando il vecchio proverbio secondo cui senza soldi non si canta messa potrebbe trasformarsi in un'amara delusione per alcuni e, forse, in una strategia speranzosa per altri.