

Nuove dimensioni del costruire fra Piani Casa e programmazione territoriale

Hotel I Portici, Bologna, mercoledì 20.5.2009

Politiche per la casa , l'Edilizia Residenziale Sociale

*Mario Piccinini**

Le politiche per la casa

L'assenza di una politica della casa da più di venti anni, in Italia, è l'elemento determinante da cui partire per ogni considerazione.

Circa 1,3 milioni di famiglie vivono in Italia in abitazioni sociali in affitto. Nel Regno Unito le famiglie che vivono in abitazioni di questo tipo sono 5,2 milioni, in Francia sono 3,8 milioni, in Germania sono 3,2 milioni ed in Olanda sono 2,3 milioni.(1)

L'Italia ha rimosso il problema casa nella convinzione che l'elevato tasso di alloggi in proprietà fosse di per sé sufficiente alla soddisfazione del fabbisogno abitativo. Gli alloggi in proprietà sono oltre il 73%; questo dato sale all'80% se si considerano anche le tipologie d'uso dell'usufrutto e dell'uso gratuito.(2),(3)

A livello nazionale il mercato dell'affitto si colloca attorno al 20% con un'incidenza marginale rispetto al mercato delle abitazioni in proprietà.

Il decreto legge di semplificazione recentemente promosso dal Governo non individua un piano casa organico in quanto tratta solo di "*Misure urgenti in materia di edilizia, urbanistica ed opere pubbliche*". Il testo non ancora approvato, in quanto non sono state date risposte alle osservazioni delle Regioni, deriva dalla rielaborazione di una precedente bozza di provvedimento ripudiato dalle Regioni e frettolosamente emendato attraverso la faticosa Intesa Stato -Regioni dell'1 aprile 2009.

Un effetto che questo Decreto ha suscitato è quello di avere coeso le organizzazioni imprenditoriali e sindacali, fra cui la CNA, che si sono riunite a Roma negli "Stati generali delle costruzioni" il 14 maggio scorso.

Nel programma presentato è indicata , fra gli altri punti, l'attuazione del **Piano Casa per abitazioni ad affitto sostenibile** (housing sociale), nonché un programma straordinario di edilizia economica e popolare , per rispondere compiutamente alla domanda di casa delle famiglie.

Per ora il CIPE, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, presieduto da Giulio Tremonti, ministro dell'economia, ha approvato la parte relativa al **Piano Nazionale per l'edilizia abitativa** che sblocca un primo stanziamento per complessivi 350 milioni di euro. Di questi 200 milioni saranno ripartiti fra le Regioni

per finanziare l'edilizia popolare; gli altri 150 milioni saranno destinati al fondo immobiliare per l'incremento della dotazione degli alloggi sociali. Occorre ricordare che queste somme facevano già parte dei 550 milioni di euro stanziati a suo tempo dal Governo Prodi e poi ritirati dal Governo Berlusconi.

Ora le Regioni, entro 90 giorni dall'Intesa sottoscritta con il Governo e perciò entro il mese di giugno prossimo, dovranno declinare con leggi proprie i contenuti dell'Accordo Stato-Regioni relativamente ai principi straordinari emanati dal Governo in materia di edilizia, urbanistica e opere pubbliche.

L'elemento di novità rispetto alla prima bozza del Decreto è rappresentato dalla piena osservanza della competenza degli Enti locali territoriali in materia di urbanistica e soprattutto dal rispetto dell'autonomia delle Regioni nel recepimento dei principi emanati dallo Stato.

La nostra Regione intende inserire tali provvedimenti nel Progetto di Legge regionale *Governo e riqualificazione solidale del territorio che modifica la LR 20/2000*.

Bisogna dare atto all'Assessore Giancarlo Muzzarelli che questo percorso legislativo inserisce la disciplina generata dal nuovo provvedimento del Governo nella giusta cornice, ossia all'interno della legge regionale che disciplina la materia del governo del territorio.

Elementi innovativi, quali l'aumento entro il limite del 20% per le case mono e bifamiliari ed il vincolo degli aumenti di cubatura fino al 35% del volume esistente in caso di demolizione e ricostruzione - condizionati sempre alla certificazione energetica ed al miglioramento architettonico - verranno dunque inseriti nella legge urbanistica regionale affiancandosi all'obbligo per i Comuni di destinare il 20% del dimensionamento del PSC all'edilizia economico popolare e di favorire la mixité sociale.

Una legge di principi per il governo del territorio, l'Edilizia Residenziale Sociale come dotazione territoriale

Questa riflessione fa parte di quella più vasta dedicata all'Edilizia Residenziale Sociale in campo urbanistico volta al rinnovamento delle politiche abitative a livello nazionale e regionale.

L'edilizia residenziale sociale rappresenta uno dei grandi temi di interesse generale, essendo rivolta ad assicurare a tutte le famiglie una abitazione dignitosa indipendentemente dalle differenze di carattere economico e sociale delle persone.(4)

L'urbanistica può e deve fare la sua parte per garantire questa possibilità attraverso una coerente legislazione nazionale che comprenda l'Edilizia Residenziale Sociale fra le dotazioni territoriali necessarie all'equilibrato sviluppo dei tessuti urbani.

E' oggi più che mai necessaria una Legge di principi generali per il Governo del Territorio che dia copertura sul piano giuridico alla sperimentazione iniziata dalle leggi regionali riformiste superando il regime della vecchia legge urbanistica del 1942 tuttora vigente.

Il tema dell'edilizia sociale sulle aree cedute in compensazione negli interventi di trasformazione urbanistica, solo da poco legittimata dalle norme contenute nella Finanziaria 2008, è già stata messa in discussione dalla giustizia amministrativa in

quanto esiste ancora la Legge 167/62 finalizzata alla realizzazione dell'edilizia sociale. Questa legge risulta oggi quanto mai superata e poco utilizzabile in quanto finalizzata all'esproprio dei terreni necessari alla costruzione di Edilizia sociale pagando indennità incompatibili con le risorse comunali, mentre gli interventi di edilizia sociale realizzati attraverso la **compensazione perequativa** e diffusi nelle aree di trasformazione dei Piani urbanistici riformisti, sono sicuramente migliori sia sotto l'aspetto urbanistico che economico e sociale in quanto eliminano i quartieri fatti solo di case popolari che tanti problemi di integrazione hanno comportato e non compromettono le casse comunali.

Il nuovo modello di pianificazione proposto dall'INU fin dal 1995, introdotto ormai in diverse leggi regionali, consente in questo settore originali potenzialità innovative. Infatti, il Piano Strutturale Comunale (PSC) combina il disegno strategico del futuro assetto territoriale con l'attuazione attraverso la perequazione urbanistica e il Piano Operativo Comunale (POC), quinquennale e conformativo della proprietà, e il rafforzamento delle **dotazioni territoriali**, intese come complemento indispensabile alle trasformazioni sociali ed economiche del territorio.

I nuovi piani, che si stanno attuando nelle regioni riformiste, individuano l'Edilizia Residenziale Sociale come dotazione territoriale, uno standard al pari degli altri quali il verde pubblico, la scuola, i parcheggi.

Il nuovo piano riformato introduce l'Edilizia sociale tra le compensazioni al diritto edificatorio privato attribuito dal Piano Operativo Comunale. L'Edilizia sociale diviene così parte del Piano della città pubblica da realizzare.

Ad oggi presso la XVIa Legislatura sono stati presentati tre disegni di legge all'esame dell'VIII Commissione parlamentare Ambiente, territorio e lavori pubblici. Attualmente la Commissione sta cercando di unificare i tre disegni di legge in un unico testo da trasmettere in Aula.

L'INU si è impegnato con una propria proposta di "*Legge sui Principi fondamentali del Governo del territorio*" che rilancia il tema della riforma a livello nazionale assumendo in proprio la presentazione di una proposta di legge che si propone di offrire un contributo metodologico e culturale al dibattito parlamentare, tale proposta affronta anche il tema della dimensione territoriale dell'Edilizia residenziale sociale.(5)

La dimensione territoriale dell'edilizia sociale dell' Edilizia Residenziale Sociale

Il tema dell'Edilizia sociale va declinato in modo aderente alle realtà territoriali, che presentano differenze significative sia a livello regionale, ma anche a livello provinciale.

La scala migliore per affrontare il problema, sia sotto il profilo dell'analisi della domanda che sotto quello della pianificazione dell'offerta, non è solo (e tanto) la dimensione comunale, quanto soprattutto quella sovracomunale, provinciale e regionale. L'esigenza è quella di coordinare i tentativi locali di rilanciare politiche per l'Edilizia Residenziale Sociale attraverso i meccanismi della legge, definendo un quadro regionale di riferimento e strumenti omogenei e condivisi.

L'ERS ha fra le proprie finalità anche quella di contribuire ai processi di integrazione sociale tramite l'inserimento di **alloggi per l'affitto** negli interventi di riqualificazione e di trasformazione urbana.

In questo quadro trova spazio una nuova concezione del **concorso privato al completamento del sistema territoriale** nelle parti che ne determinano la

sostenibilità complessiva, fra le quali trova posto a pieno titolo l'ERS, da considerare una componente equilibrante del sistema città.

Questo complesso ed efficace sistema di strumenti capaci di interagire tra di loro consente di definire strategie differenti in relazione alle diversità territoriali riscontrate.

L'Edilizia Residenziale Sociale nella legge regionale

La nostra regione è forse l'unica che sta introducendo, con un proprio disegno di legge, **obiettivi e strumenti** per l'Edilizia Residenziale Sociale nella legislazione urbanistica.(6)

Il Pdl regionale stabilisce che:

- *l'housing sociale* è uno degli obiettivi degli strumenti urbanistici;
- il 20% del dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali deve essere destinato all'Edilizia residenziale sociale;
- l'obiettivo del 20% può essere modificato da comune a comune solo attraverso i Piani Provinciali o tramite Accordo Territoriale;
- introduce l'obbligo di cessione gratuita al comune di aree per l'ERS.

La quantità di fabbisogno di edilizia ERS necessaria viene stabilita dai PTCP e dai PSC, basandosi, come stabilito dal Progetto di Legge Regionale, sulla quota del "20% di alloggi di edilizia residenziale sociale, riferita al dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale", relazionandosi alle problematiche dei differenti sistemi territoriali e tenendo conto delle eventuali carenze pregresse. Le aree e gli alloggi per l'ERS vengono quindi localizzati attraverso i POC, che individuano le localizzazioni idonee, avendo attenzione agli standard di sostenibilità urbana. In aggiunta all'acquisizione gratuita dei terreni, i Comuni possono disporre di più strumenti per attuare in tempi certi anche la realizzazione degli alloggi di edilizia sociale. Attraverso bandi di evidenza pubblica, sarà possibile porre a compensazione della realizzazione di alloggi residenziali pubblici e di alloggi privati in locazione di lungo periodo, aree in diritto di superficie per la realizzazione di edilizia convenzionata, la cui quantità può far riferimento a quote di edificabilità di sola spettanza pubblica che rientrano, peraltro, nel dimensionamento del PSC.

Lo standard del 20%, indicato dalla legge regionale è stato in parte criticato per la sua schematicità, per essere riferito in modo uniforme a città capoluogo come a piccoli comuni della montagna e per essere modificabile solo attraverso procedure piuttosto impegnative che vedono protagonista le Province.

La proposta di individuare attraverso la Legge Regionale una quantità ben definita costituisce in questo momento un punto di forza da sostenere cercando di rendere più efficace il ruolo delle Province e dei Comuni nella determinazione dei fabbisogni abitativi.

Questa proposta rappresenta il *nocciolo duro* di **una politica regionale per la casa** che deve venire a monte degli strumenti di pianificazione.

Il 20% di ERS per l'affitto, rispetto al dimensionamento complessivo della nuova offerta di residenza nella nostra Regione rappresenta comunque un obiettivo impegnativo per i prossimi anni.

Purtroppo la mancanza di una *Legge di principi nazionale per il governo del territorio* non consente di dare certezza e copertura alla sperimentazione dei nuovi Piani che si stanno attuando nelle regioni e per sostenere il principio della Edilizia Residenziale Sociale come dotazione territoriale.

In limine il Governo Prodi ha emanato nella Finanziaria 2008 alcuni articoli che introducono tra gli standard urbanistici le aree e gli immobili per l'edilizia residenziale sociale. (7)

Questo rappresenta una risposta, seppure parziale al problema, che non sopperisce alla necessità di una legge generale di principi, ma che consente tuttavia di operare con la certezza del diritto.

Così anche il Decreto approvato dal Ministero delle Infrastrutture nel marzo 2008 va nella direzione di dare una risposta alla domanda di edilizia sociale finanziando con i programmi di riqualificazione urbana la realizzazione di alloggi da dare in locazione a canone sostenibile nonché interventi tesi a migliorare le condizioni abitative e infrastrutturali dei quartieri caratterizzati da forte disagio abitativo, sia per le città che per i piccoli centri.(8)

La domanda di abitazioni

Oggi il mercato dell'abitazione è un mercato per sua natura non restringibile ad un singolo comune, ma è **un mercato di area più vasta**, sia per quanto riguarda la domanda che per l'offerta di alloggi.

La domanda abitativa è oggi caratterizzata da un'ampia distribuzione territoriale.

Molti segmenti di domanda sarebbero orientati al mercato dell'affitto, ma generalmente non riescono a soddisfare le proprie esigenze.

Si tratta principalmente di una domanda espressa da una **fascia intermedia** che non ha i requisiti per trovare risposta nell'edilizia residenziale pubblica e non ha la capacità economica sufficiente per accedere al mercato della casa in proprietà. Questa fascia intermedia è stata anche chiamata "*fascia grigia*" ed è composta da giovani coppie, lavoratori immigrati occupati, nuclei monoreddito come i lavoratori fuori sede, studenti, ricercatori che esprimono spesso una domanda transitoria.

E' quindi necessario trovare risposta a questa nuova domanda abitativa (che spesso ha i caratteri dell'urgenza) affrontando la questione in **una dimensione territoriale sovracomunale**.

La perequazione urbanistica e la perequazione territoriale

Le città capoluogo di Provincia sono quelle che mostrano maggiore impegno per l'edilizia sociale in quanto è nelle città che si manifesta maggiormente la tensione abitativa, mentre i piccoli Comuni hanno mostrato sinora un interesse minore a fornire risposte per l'affitto. Ma i recenti flussi migratori stanno portando anche nei centri di minori dimensioni un incremento della domanda di edilizia residenziale sociale che vi viene spinta anche per effetto delle dinamiche del mercato immobiliare.

Un tema di rilevante interesse è dunque quello della redistribuzione sul territorio delle quote di edilizia sociale e quello non meno importante della **costruzione della città pubblica** che poi è lo scopo principale della pianificazione nella sua accezione più riformista.

Questo obiettivo è praticabile solo impegnando in questa direzione la risorse ricavabili dalle trasformazioni urbane attraverso l'applicazione della **perequazione urbanistica** per ottenere le aree edificabili e attraverso le procedure di **negoziazione** per ottenere la costruzione di alloggi per l'affitto.

Se la perequazione urbanistica e la negoziazione rappresentano lo strumento per la realizzazione di quote di housing sociale, un altro tema è quello del riequilibrio territoriale delle scelte localizzative attraverso **la perequazione territoriale**, intesa anche come condivisione degli oneri e delle risorse che derivano agli Enti locali dalle trasformazioni urbanistiche di rilievo sovracomunale.

Nel caso dell'Edilizia residenziale sociale non si tratta di condividere risorse, come avviene per le aree produttive o commerciali, quanto di distribuire equamente impegni ed oneri determinando una offerta meglio articolata alla scala territoriale sovracomunale, anche nel tentativo di evitare concentrazioni che possono portare alla formazione di "ghetti" e quindi all'aumento di fenomeni di disagio abitativo. Questo riequilibrio dovrà necessariamente tenere conto anche della localizzazione delle linee del trasporto pubblico al fine di contribuire alla sostenibilità della pianificazione.

L'Edilizia residenziale sociale costituisce dunque un nuovo campo di applicazione per gli **Accordi territoriali** nella fase della definizione dei fabbisogni abitativi a partire dalla programmazione di area vasta condotta tramite i PTCP delle Province ed i PSC redatti dalle Associazioni comunali.

Si consentirebbe, in questo modo, ai Piani Operativi Comunali il recepimento delle quote di edilizia sociale superando, là ove necessario, la quota stabilita dalla legge regionale del "20% di alloggi di edilizia residenziale sociale, riferita al dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale", relazionandosi in questo modo alle problematiche dei differenti sistemi territoriali e tenendo conto delle carenze pregresse.

Attraverso la formula dell'Accordo Territoriale, sulla base delle specificità locali, (infrastrutture, servizi, tensione abitativa presente) verranno determinate - con il concorso dei comuni interessati - le quote degli interventi di edilizia residenziale sociale.

La sperimentazione tipologica ed insediativa

Nel caso dell'Edilizia residenziale sociale, **la motivazione dell'interesse** pubblico che si pone alla base delle politiche urbanistiche e abitative, può offrire un interessante campo di applicazione delle azioni tese ad attuare l'obiettivo dello sviluppo sostenibile della città indipendentemente dalla sua connotazione privata o pubblica. Sotto questo profilo, la qualità urbana ed edilizia, il risparmio energetico, l'uso di nuove tecnologie può costituire un campo di sperimentazione significativo.

Uno dei temi sicuramente più interessanti è quello della individuazione delle possibili soluzioni tipologiche ed insediative per l'Edilizia residenziale sociale. Si tratta di un tema cruciale che ha visto in Italia ed in Europa momenti di approfondimento e sperimentazione a partire dal Movimento Moderno in architettura e che oggi appare non di grande *appeal*.

Questo tipo di ricerca dovrebbe trovare nei Comuni, nelle Regioni e nella Cooperazione una nuova stagione di interesse sia per individuare soluzioni nuove e attente alle nuove problematiche, con la progettazione, ad esempio di insediamenti misti per attività e composizione sociale, edifici sostenibili sotto il profilo energetico e tipologie edilizie adeguate alla domanda.

Edilizia sostenibile in un città sostenibile è dunque l'obiettivo dell'edilizia residenziale sociale degli anni 2000.

| [*Presidente INU – Emilia Romagna](#)

Note:

- 1) Fonte CRESME tratto dal Documento ANCAB, Legacoop *Politiche abitative e welfare* presentato al Convegno INU "Il contributo dell'urbanistica per l'edilizia residenziale sociale". Firenze 30 gennaio 2008.
- 2) CENSIS/FEDERCASA, *Social Housing e agenzie pubbliche per la casa*.
- 3) ANCI, *I Comuni e la questione abitativa, la nuova domanda sociale, gli attori e gli strumenti operativi, 2008*.
- 4) *Considerazioni dell' INU-Emilia Romagna sul Pdl regionale Governo e riqualificazione solidale del territorio, 31/1/2008*
Si ritiene utile proporre la seguente definizione di ERS : " L'edilizia abitativa sociale costituisce un servizio di interesse generale finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di integrazione e coesione sociale e di qualità funzionale dei tessuti urbani indicati dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ed alla riduzione degli svantaggi di individui o di gruppi nell'accesso ad un'abitazione funzionale, salubre, sicura, dignitosa e dai ridotti consumi energetici. Essa comprende alloggi in locazione permanente o temporanea (di durata almeno venticinquennale) di proprietà pubblica o privata a canone sociale o convenzionato con procedure di accesso regolate attraverso bandi ad evidenza pubblica".
- 5) Proposta di legge dell'INU, *Principi fondamentali del governo del territorio*.
- 6) Il PdL dell'Emilia Romagna *Governo e riqualificazione solidale del territorio* introduce con chiarezza il tema della previsione negli strumenti urbanistici di quote di alloggi da destinare alle politiche abitative pubbliche.
L'INU Emilia Romagna, condividendo gli obiettivi del PdL ha svolto considerazioni ed Osservazioni sul PdL regionale che sono contenute nei seguenti documenti:
 - *Considerazioni dell' INU Emilia Romagna sul PdL Regionale Governo e riqualificazione solidale del territorio*, del 13 dicembre 2006.
 - *L'Edilizia Residenziale Sociale nel PdL di revisione della LR 20/2000*. Aprile 2007.
 - *Considerazioni dell' INU-Emilia Romagna sul PdL Regionale Governo e riqualificazione solidale del territorio*, del 31 gennaio 2008.
- 7) Con la legge Finanziaria 2008 (Legge n. 244 del 24 dicembre 2007) si introducono le aree e gli immobili per l'edilizia residenziale sociale come standard. I Comuni potranno subordinare le trasformazioni alla cessione gratuita di aree da destinare a edilizia pubblica. Gli strumenti urbanistici comunali potranno definire meccanismi di trasformazione urbana che prevedano la cessione gratuita da parte dei proprietari, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale. In questi ambiti sarà possibile localizzare alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.
- 8) Si richiama Il Decreto approvato dal Ministero delle Infrastrutture (marzo 2008), *Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile*.

INU Emilia Romagna
Via Castiglione, 41 40125 – Bologna – Tel. E Fax 051/223386
E-mail: emiliaromagna@inu.it