



Abitare sociale in Sicilia

PROFILI NORMATIVI

Prof. Riccardo Ursi

Social Housing

- Per “social housing” si intende l’insieme di alloggi e servizi, di azioni e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l’assenza di un’offerta adeguata.
- La finalità del “social housing” è di migliorare la condizione di queste persone, favorendo la formazione di un contesto abitativo e sociale dignitoso all’interno del quale sia possibile, non solo accedere ad un alloggio adeguato, ma anche a relazioni umane ricche e significative.
- L’“social housing” rappresenta una politica per l’incremento del patrimonio in affitto a prezzi calmierati o controllati.

Diritto all'abitazione

- La disponibilità di uno spazio abitativo adeguato per il pieno sviluppo della persona e della famiglia costituisce una precisa attuazione del principio di uguaglianza sostanziale dignità della persona e stabilito nella Costituzione (art. 3, comma 2 e art. 2)
- **il diritto all'abitazione è sia un diritto sociale sia un inviolabile diritto umano**

Diritto all'abitazione come dovere collettivo

- «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero dei cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello dell'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso» (Corte Cost. sent. n. 217 del 1988)
- è pertanto «indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione (Corte Cost. sent. n. 49 del 1987).
- Vi è, un «dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione, dovere che connota la forma costituzionale di stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» (Corte Cost. sent. n. 404 del 1988)

Politiche pubbliche sulla casa

- **DISTRIBUITIVE**

- volte a favorire l'accesso all'abitazione mediante forme alternative alla proprietà della casa, attraverso misure di funzionalizzazione del diritto privato (locazione di immobili a prezzi agevolati) o "assegnazione" di alloggi pubblici
- misure di agevolazione per l'acquisto della abitazione da parte di categorie svantaggiate o da promuovere

- **REGOLATORIE**

- interventi sul mercato delle locazioni o dell'acquisto della "prima" casa nonché quelli volti a garantire uno sviluppo urbano armonico ed equilibrato

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)

- È il sistema tradizionale che mira a canalizzare l'intervento pubblico - diretto o indiretto, ossia realizzato attraverso agevolazioni economiche - verso il soddisfacimento della richiesta abitativa delle categorie sociali meno abbienti ed esposte al rischio di carenza abitativa.
- Vengono in tal modo fornite prestazioni che possono ascrivere alla categoria concettuale del *servizio pubblico*, data la loro destinazione al soddisfacimento di un bisogno collettivo o generale della comunità

● **EDILIZIA SOVVENZIONATA**

- Caratterizzata dal fatto di essere realizzata esclusivamente ad opera degli enti territoriali (comuni) o non territoriali (IACP) con l'impiego di mezzi finanziari interamente pubblici: le abitazioni da realizzare vengono assegnate in locazione a utenti di basso reddito

● **EDILIZIA COOPERATIVISTICA**

- Caratterizzata dal fatto che la proprietà individuale o indivisa, dopo avere eventualmente ottenuto l'assegnazione di aree espropriate dal comune o da espropriare su concessione, realizzano con l'ausilio di contributi pubblici per i propri soci, in regime di proprietà o di superficie, alloggi di carattere popolare

● **EDILIZIA CONVENZIONATA**

- Caratterizzata dal fatto che un soggetto pubblico o privato realizza, su una area compresa in un piano di zona o in una area risultante da localizzazione, case di tipo popolare, obbligandosi a rispettare modalità tecniche e prezzi di cessione degli alloggi da realizzare

● **EDILIZIA INCENTIVATA**

- Caratterizzata dal fatto che vengono, in base ad apposite graduatorie, assegnati mutui-casa o altre agevolazioni a favore dei cittadini aventi determinati requisiti

La crisi del modello tradizionale

- Il sistema di intervento pubblico dell'ERP non riesce a garantire il diritto all'abitazione in ragione della circostanza che non riesce ad intercettare i bisogni di quei soggetti i quali, non essendo nelle condizioni di indigenza necessari per l'assegnazione di una casa di proprietà pubblica, stanno in una condizione di extra-marginalità rispetto al libero mercato delle locazioni abitative
- Si è ampliata l'area di fallimento del mercato che impone un intervento distributivo

EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE(ERS)

Al di là delle connotazioni linguistiche l'ERS risponde ad un mutamento di prospettiva dell'intervento pubblico per la garanzia del diritto all'abitazione che muove da una chiara identificazione della *mission* che si focalizza sulla nozione di **servizio di edilizia residenziale sociale** contenuta nell'art. 1 del **D.M. 24 aprile 2008, n. 146** che è stato emanato in attuazione della previsione dell'art. 5 della **legge 8 febbraio 2007 n. 9**

SERVIZIO DI EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE

- Il servizio di edilizia residenziale sociale 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
- Costituisce servizio di interesse economico generale e come tale in regime privilegiato rispetto alla disciplina sugli aiuti di stato

Alloggio sociale

Art. 1 D.M. 146/2008

- L'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.
- L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.
- Rientrano nella definizione anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati mediante il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - 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.

ERS (caratteri)

- Ampliamento dell'area dei soggetti interessati con riferimento non al reddito ma alla situazione di svantaggio rispetto al libero mercato
- *Favor* verso interventi destinati all'approvvigionamento di immobili in locazione laddove la proprietà è considerata in via sussidiaria
- L'alloggio sociale ha una nuova configurazione di standard urbanistico aggiuntivo: si fuoriesce definitivamente dalla logica dei P.e.e.p.
- Maggiore coinvolgimento degli operatori privati, con una naturale scissione tra titolarità del servizio e gestione dello stesso: l'intervento pubblico diretto è eventuale e si privilegiano iniziative di investimento di carattere privato

ERS e operatori privati

- L'ERS può esistere solo se gli operatori che la realizzano vengono “compensati” della differenza tra ciò che essi potrebbero ricavare affittando o vendendo gli alloggi alle condizioni di mercato e ciò che ricavano mettendo gli stessi a disposizione ai canoni e ai prezzi definiti dai programmi degli enti pubblici che li promuovono
- Gli operatori privati, selezionati mediante evidenza pubblica, godono di una compensazione costituita dal canone di locazione e da altre misure assicurate dai vari livelli di governo, la quale non può superare l'ammontare necessario alla copertura dei costi oltre un ragionevole utile (art. 2, co. 4, D.M. n. 146/2008)

L'ERS e il c.d. Piano Casa

- La disciplina prevista è stata perfezionata e rilanciata ulteriormente con il c.d. “Piano casa” previsto dall’art. 11 del **D.L.25 giugno 2008 n. 112, conv. con Legge 6 agosto 2008 n. 133** e dalla successiva attuazione dello stesso con **D.p.c.m. 16 luglio 2009 n. 40251**
- Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa
- il fine del piano è *«quello di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana»*.

I SOGGETTI SVANTAGGIATI ART. 11, CO. 2 DEL D.L. 112/2008

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) soggetti con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza;
- g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

D.p.c.m. 16 luglio 2009 n. 40251

- In coerenza con l'art. 11 del D.L. 112/2008 contempla 5 "linee di intervento":
 - sistema integrato di fondi immobiliari per l'incremento dell'offerta abitativa in locazione
 - incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso vendita e reinvestimento in alloggi;
 - finanza di progetto
 - agevolazioni a cooperative edilizie
 - **programmi integrati di edilizia sociale**

Il finanziamento pubblico

- Nonostante nel d.p.c.m. si dica che tutte le linee d'intervento avranno un contributo statale l'insufficienza delle somme stanziare per fronteggiare il disagio abitativo e comunque per finanziare il piano, si deve ritenere che la provvista statale appare concepita **più che altro come leva per favorire un più massiccio investimento di altre istituzioni pubbliche e soprattutto private nel settore dell'edilizia residenziale.**
- Del resto il primo criterio di valutazione delle proposte da ammettere a finanziamento statale riguarda la quota di investimento privato in rapporto all'investimento pubblico (art. 9.1, lett. b) del d.p.c.m.).

SISTEMA INTEGRATO DI FONDI IMMOBILIARI

- Si tratta di fondi immobiliari "chiusi" - le cui quote possano essere sottoscritte solo da investitori istituzionali di lungo termine - secondo la legge destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di "strumenti finanziari immobiliari innovativi" con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale (alloggi sociali).
- Al fondo di investimento nazionale dovranno inizialmente concorrere, oltre alle suddette risorse statali, le Fondazioni bancarie e la Cassa Depositi e Prestiti.
- Lo scopo principale del fondo nazionale è quello di favorire la creazione di fondi immobiliari a livello locale, ai quali il primo dovrà contribuire acquisendo partecipazioni di minoranza che non superino il 40% della loro dotazione

LA LEGGE REGIONALE 3 GENNAIO 2012 N. 1

● **Art. 1**

- Allo scopo di realizzare alloggi sociali applica in Sicilia la disciplina dell'art. 11 del D.l. n. 112/2008 come conv. dalla L. n. 133/2008
- Per la realizzazione degli interventi può farsi ricorso a forme di partenariato pubblico-privato
- Rinvia ad un regolamento per la definizione delle modalità attuative per la realizzazione degli interventi

Il regolamento deve indicare:

- a) i criteri per l'individuazione delle aree in cui localizzare gli interventi, secondo le previsioni degli strumenti di programmazione urbanistica o in deroga agli stessi;
- b) le modalità di individuazione e scelta dei partner privati degli interventi, secondo criteri di trasparenza, imparzialità e tutela della concorrenza;
- c) le modalità e le condizioni per la valutazione delle proposte dei privati e per la negoziazione degli accordi di partenariato pubblico privato (PPP);
- d) le eventuali premialità, sia in termini di volumi edificabili che di agevolazioni fiscali e/o finanziarie, da attribuire ai promotori degli interventi, secondo le condizioni ed i limiti ivi stabiliti;
- e) le procedure amministrative a cui ricorrere per l'approvazione e l'attuazione degli interventi, secondo criteri di semplificazione e trasparenza;
- f) gli obiettivi minimi da conseguirsi, da parte dei comuni, in termini di disponibilità di alloggi sociali e riqualificazione urbanistica, in relazione alle caratteristiche dell'intervento ed alle quote di investimento pubblico e privato complessivamente previste;
- g) le modalità per consentire, fra i costi dell'intervento, l'eventuale inclusione delle spese della relativa assistenza tecnico-amministrativa ai comuni.

LA LEGGE REGIONALE 3 GENNAIO 2012 N. 1

Art. 5

- La Regione promuove la realizzazione di interventi a sostegno delle politiche abitative a valere sulle risorse di cui all' art 3, comma 1, lettera e). A tale scopo promuove **lo sviluppo del sistema integrato di fondi immobiliari di edilizia sociale** di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2009, finalizzato all'incremento della dotazione sul territorio regionale di alloggi sociali, come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, per le categorie individuate all'articolo 11, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione di **Fondo regionale per l'edilizia residenziale sociale**

Il fondo regionale

- Gli interventi realizzati dal fondo immobiliare regionale sono rivolti a privilegiare le proposte che, a parità di obiettivi e risultati attesi, garantiscano nell'ordine:
 - a) il più efficace coordinamento con le politiche regionali in materia di edilizia residenziale pubblica;
 - b) il maggior coinvolgimento della Regione nelle scelte strategiche;
 - c) il minor impegno della Regione in termini finanziari;
 - d) la permanente verifica degli interventi *in itinere*;
 - e) la maggior dotazione economico-patrimoniale.

La schema di regolamento ex art. 1

PUNTI DI FORZA

- Massimo coinvolgimento degli operatori privati attraverso lo strumento del PPP conferendo una premialità a quegli interventi che limitino il finanziamento pubblico
- Promozione di interventi realmente efficaci in relazione ai bisogni abitativi dei singoli contesti attraverso una azione che privilegi la progettualità locale
- Chiara indicazione dei livelli di priorità e degli obiettivi da conseguirsi

La schema di regolamento ex art. 1

PUNTI DI DEBOLEZZA

- Il sistema delle compensazioni
 - La regolamentazione soffre della mancanza di una disciplina della perequazione urbanistica in Sicilia soprattutto in relazione alla circolazione dei titoli edificatori
 - L'appetibilità dell'investimento è limitata all'aumento volumetrico in relazione allo standard di riferimento
 - Rigidità sostanziale del sistema tributario locale il quale può agire solo sulla leva IMU

La schema di regolamento ex art. 1

OPPORTUNITÀ

- *Favor* verso il recupero di zone in stato di degrado sociale e abitativo ovvero la riqualificazione urbana e sociale di porzioni significative di territorio
- Abilitazione ad una serie di deroghe alle previsioni quantitative e alle destinazioni d'uso degli strumenti urbanistici
- Porsi come sistema integrato rispetto agli interventi di ERP
- Si preclude ulteriore cementificazione con il divieto assoluto di interventi sul verde agricolo

La schema di regolamento ex art. 1

MINACCE

- Il sistema si fonda sul PPP ma si scontra con una leva pubblica locale praticamente priva di risorse e limitata nella concessione di compensazioni: dunque, il rischio che l'unica forma di finanziamento pubblico derivi dalle casse statali e regionali con potenziale scarsa incidenza sull'effettiva aggressione del problema abitativo
- Il sistema immobiliare privato al momento è in forte crisi: per il reperimento di investitori esterni occorre migliorare il sistema dell'efficienza locale delle amministrazioni