

L' ERS IN EMILIA-ROMAGNA: STATO DELL'ARTE, NORME E OPPORTUNITÀ



IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE E REGIONALE DELL' ERS Bologna - 12 dicembre 2023

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)

Sin dalle prime normative in tema di edilizia economica e popolare di inizio secolo scorso, quindi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, lo Stato ha perseguito una politica sociale volta ad assicurare un'abitazione ai soggetti meno abbienti, considerando tale scopo fra i bisogni più elementari dell'individuo. Quindi **edilizia popolare intesa** nel senso di **<<fornire un servizio pubblico>>**.

Il patrimonio di Edilizia Pubblica si è costituito a partire dal 1903, anno di istituzione degli Istituti Autonomi per le case popolari (IACP), enti proprietari di edilizia pubblica assegnata in locazione permanente a famiglie dai redditi contenuti.

Il termine **Edilizia Residenziale Pubblica (ERP)** è stato introdotto dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 "Legge di riforma della casa", andando a trattare una materia già disciplinata in precedenza dal Regio Decreto 28 aprile 1938 n. 1165 "*Testo Unico delle disposizioni sull'edilizia economica e popolare*".

Il **DPR 1036/1972** definisce il concetto di ERP in modo puntuale: **«l'edilizia residenziale pubblica è composta da tutti gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato»**.

L'ERP si suddivide tradizionalmente in **tre diverse tipologie: l'edilizia agevolata, l'edilizia convenzionata e l'edilizia sovvenzionata**, ciascuna di esse con una propria disciplina.

In particolare:

- nell'**edilizia convenzionata** → **gli alloggi sono costruiti da soggetti privati, a seguito di una convenzione stipulata con il Comune** o di carattere urbanistico, come quelle ai sensi della l. 865 del 1971, oppure edilizio, come quelle ai sensi della l. n. 10 del 1977 (oggi DPR 380 del 2001, artt. 17 e 18);
- nell'**edilizia agevolata** → **gli alloggi sono costruiti da privati con un contributo pubblico;**
- nell'**edilizia sovvenzionata** → **gli alloggi risultano normalmente costruiti direttamente da enti pubblici e sono essenzialmente finalizzati alla locazione a canone contenuto.**

EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE (ERS)

Successivamente nel nostro ordinamento a livello statale è stata introdotta un'altra categoria: la c.d. **edilizia sociale o "social housing"** con il **DM 22 aprile 2008 del Ministro delle Infrastrutture**.

Si tratta di un termine non privo di ambiguità, essendo stato da qualcuno utilizzato per indicare l'intera branca dell'edilizia residenziale pubblica ed economica popolare.

In realtà fa riferimento <<**all'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**>>.

L'edilizia residenziale sociale (DM 22 aprile 2008) si caratterizza:

- oltre che per **il carattere spiccatamente "sociale" degli alloggi** che sono destinati alla riduzione del disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione a condizioni di mercato;
- per la circostanza che **detti alloggi**, a differenza di quelli della tradizionale edilizia sovvenzionata, **possono essere realizzati o recuperati anche da operatori privati** (e non esclusivamente da operatori pubblici) per essere destinati, tendenzialmente alla locazione (senza, peraltro, escludere la possibilità di una loro cessione in proprietà).

In seguito la normativa sul "Piano casa" contenuta nel **DL n. 112 del 2008** oltre a prevedere la realizzazione di *"programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale"*, **inserisce le politiche abitative in una nuova prospettiva incentrata sulla collaborazione pubblico-privato** che permette di trasferire in parte il costo sostenuto per la costruzione delle abitazioni sui soggetti privati dando loro, in cambio, **una serie di benefici e di agevolazioni nella realizzazione di immobili** (riduzione degli oneri di costruzione, agevolazioni e detrazioni fiscali e la cessione di diritti edificatori).

PRINCIPI ISPIRATORI

La Commissione Europea qualifica l'Edilizia Residenziale Sociale <<come servizi di interesse economico generale (SIEG)>>, ovvero come attività commerciali che assolvono missione d'interesse pubblico generale.

In particolare con la decisione del 20 dicembre 2011, la Commissione ha definito che all' ERS si applicano le disposizioni dell'art. 106, par. 2 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti di Stato* sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico.

Sia nella decisione 2005/842/CE, sia nella decisione 2012/21/UE **l'edilizia residenziale sociale** viene, infatti, inserita tra le misure beneficiarie dell'esenzione dell'obbligo di notifica degli aiuti di stato, a determinate condizioni.

Nonostante le disposizioni europee, la disciplina italiana non ha mai regolato in maniera definitiva l'ERS quale attività commerciale di interesse generale ai fini dell'applicazione della normativa sugli aiuti di stato.

Lo Stato italiano con l'art. 5 della **Legge n. 9 del 2007** <<*Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*>> ha ritenuto di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di stato rinviando a successivo decreto del Ministro delle Infrastrutture la definizione delle caratteristiche e dei requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato.

Tuttavia il Decreto del 22 aprile 2008 si limita ad una mera descrizione qualitativa dell'alloggio sociale, senza sancire i principi regolatori in materia di concorrenza.

ERS: QUADRO NORMATIVO STATALE

DM 22 aprile 2008 del Ministro delle Infrastrutture

Il DM 22 aprile 2008 del Ministro delle Infrastrutture recante <<**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>>.

Art. 1. Definizioni

1. *Ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea, il presente decreto provvede, ai sensi dell'art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9, alla definizione di «alloggio sociale».*

2. ***È definito «alloggio sociale» 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.***

3. ***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 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.***

- 4. 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.**
- 5. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali.**

Art. 2. Caratteristiche e requisiti

- 1. Le regioni, in concertazione con le Anci regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale.**
- 7. L'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli articoli 16 e 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457. 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. L'alloggio sociale deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.**

DL 28 marzo 2014, n. 47

Decreto–Legge 28 MARZO 2014, N. 47 recante <<Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015>>, convertito in legge con modificazioni dalla L. 23 maggio 2014, n. 80

Art. 10. Edilizia residenziale sociale

*1. In attuazione dell' articolo 117, secondo comma lettera m) della Costituzione, il presente articolo è finalizzato a perseguire la riduzione del disagio abitativo di individui e nuclei familiari_svantaggiati attraverso **l'aumento dell'offerta di alloggi sociali in locazione, senza consumo di nuovo suolo rispetto agli strumenti urbanistici vigenti**, favorendo il risparmio energetico e la promozione, da parte dei Comuni, di politiche urbane mirate ad un processo integrato di rigenerazione delle aree (urbanizzate) e dei tessuti (edilizi esistenti) attraverso lo sviluppo dell'edilizia sociale.*

*3. Si considera **alloggio sociale** (...) **l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale, realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato, da concedere in locazione**, per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato nonché' alle donne ospiti dei centri anti violenza e delle case-rifugio di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n.93 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n.119. Ai fini del presente articolo, **Si considera altresì alloggio sociale l'unità abitativa destinata alla locazione, con vincolo di destinazione d'uso, comunque non inferiore a quindici anni**, all'edilizia universitaria convenzionata oppure alla locazione con patto di futura vendita o assegnazione, per un periodo non inferiore ad otto anni. Le aree o gli immobili da destinare ad alloggio sociale non si computano ai fini delle quantità minime inderogabili di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o parcheggi, previste dal decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, n. 1444 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968.*

SOCIAL HOUSING E CODICE DEL TERZO SETTORE

Con la riforma del Terzo Settore attuata con l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore (D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ss.mm.ii.) si assiste ad un ampliamento della dimensione sociale dell' **housing** grazie ad una nuova impostazione che ammette l'utilizzo degli immobili **per destinazioni sociali ulteriori rispetto alla mera finalità abitativa**.

Secondo l'art. 5 del Codice: *<<Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale>>. Si considerano di interesse generale le attività aventi ad oggetto: (...)*

q) **alloggio sociale**, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi;

Con la definizione introdotta all'**articolo 5 del Codice del Terzo settore** (Cts) il *social housing* esce dal paradigma dell'edilizia residenziale pubblica per promuovere azioni «integrate» con un forte impatto sulla comunità e sul territorio.

L'alloggio sociale diventa così non solo un'opportunità per rispondere alla fragilità abitativa di nuclei familiari a basso reddito impossibilitati all'acquisto/locazione di un immobile a condizioni di mercato, ma molto di più.

La gestione immobiliare per finalità sociale da parte degli enti del Terzo settore mira, infatti, a fornire un piano di servizi integrati tesi a ridurre le disparità sociali nonché a rispondere alle esigenze dei singoli cittadini.

ERS: QUADRO NORMATIVO REGIONALE

Legge regionale 8 AGOSTO 2001, n. 24

Legge regionale 8 AGOSTO 2001, n. 24 recante <<Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo >>

Art. 1, comma 2

*La presente disciplina attiene al sistema di **edilizia residenziale sociale**, costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al **soddisfacimento delle esigenze primarie** così come definito dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008 (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) e in particolare:*

- a) alla **programmazione regionale** degli interventi pubblici di edilizia residenziale sociale, **compresi quelli di edilizia residenziale pubblica**;*
- b) alla **definizione del regime giuridico e delle modalità di gestione del patrimonio di alloggi di edilizia residenziale pubblica**, di seguito denominati alloggi di ERP;*
- c) al **riordino istituzionale ed organizzativo del sistema regionale dell'edilizia residenziale pubblica**, in conformità ai principi stabiliti dalla legislazione sulle autonomie locali, a norma dell' articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all' art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382).*

Art. 2 - Finalità della programmazione degli interventi dell'edilizia residenziale sociale

- 1. La Regione persegue il coordinamento delle politiche abitative con gli indirizzi della pianificazione territoriale, sostenendo **l'incremento della disponibilità di alloggi di edilizia residenziale sociale prioritariamente attraverso la riqualificazione urbana**, la rigenerazione sostenibile e l'acquisto del patrimonio edilizio esistente e **contrastando il consumo di suolo** derivante dalla dispersione degli insediamenti nel territorio rurale.*

Legge Regionale 21 dicembre 2017

Legge Regionale 21 dicembre 2017, N. 24 recante <<Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio>>

Art. 1, c. 2 lett. b – Principi e Obiettivi generali

b) favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all'efficienza nell'uso di energia e risorse fisiche, alla performance ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al comfort degli edifici, alla conformità alle norme antisismiche e di sicurezza, alla qualità ed alla vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri, **alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all'abitazione di cui alla [legge regionale 8 agosto 2001, n. 24](#)**

Art. 5 - Contenimento del consumo di suolo

1. La Regione Emilia-Romagna, in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione e con i principi desumibili dagli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, assume l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050. A tale scopo, gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica perseguono la limitazione del consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato.

3. Fermo restando quanto previsto dal comma 5 del presente articolo e dalle disposizioni per il territorio rurale, di cui all'articolo 36, il consumo di suolo non è comunque consentito per nuove edificazioni residenziali, ad eccezione di quelle necessarie:

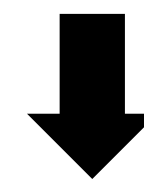
- a) per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale;
- b) **per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale**, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento.

Atto di coordinamento tecnico sulle dotazioni territoriali (art. 49 L.r. n. 24/2017) approvato con DGR 110 del 28/01/2021

Art. 22 - Politiche per la casa ed ERS

1. Il PUG, all'interno del Quadro Conoscitivo (QC), riporta, oltre alle analisi demografiche, le informazioni **sull'attuale disponibilità di alloggi per l'edilizia residenziale pubblica, sociale e collettiva** e i servizi attivati da soggetti pubblici e privati a sostegno delle politiche per la casa. Il PUG, inoltre, valuta le risultanze dell'Albo degli immobili pubblici e privati disponibili per interventi di riuso e rigenerazione, secondo quanto previsto dall'art. 15 della LR 24/17, e considera le situazioni suscettibili di interventi ERS ai sensi dell'art. 9 comma 1 lettera a). I criteri di definizione dell'intervento pubblico nel settore abitativo e dell'Edilizia Residenziale Sociale sono stabiliti dalla LR 24/2001, (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo).

2. **La Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale (SQUEA) definisce, di concerto con i servizi di settore, il fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia residenziale sociale e pubblica, identificando e specificando le diverse esigenze e offerte abitative presenti nel territorio comunale**, alla luce delle analisi operate dal quadro conoscitivo e comunque fissando per i Comuni ad alta tensione abitativa una quota complessiva di edilizia residenziale sociale **non inferiore al 20 per cento degli alloggi ammissibili**.



In sostanza prima nella Strategia si individua il tipo di fabbisogno e in coerenza all'analisi del quadro conoscitivo diagnostico si propongono le strategie e gli strumenti migliori per la realizzazione, promozione e integrazione dell'ERS.

CONCLUSIONI

Nel nostro ordinamento sembra difficile assimilare il nostro concetto di “edilizia residenziale sociale” al *social housing* sviluppatosi in ambito europeo e sperimentato con successo in altri Paesi.

Alla luce di queste considerazioni, si può affermare che **il concetto di social housing in Italia non ha ancora trovato una piena definizione**. È pur vero che, in concreto, vi sono state alcune esperienze significative di social housing ma sono state alquanto isolate e realizzate, per lo più, a livello regionale e locale.

Di fronte ad un panorama di norme scarse a livello statale e non più coerente al contesto economico-sociale mutato **si auspica quanto prima un intervento normativo a livello statale che possa tener conto dell'evoluzione delle forme dell'abitare di questi ultimi anni**.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE !

Iole Petrone

Coordinamento Organizzativo e Supporto giuridico amministrativo

Area Politiche per l'Abitare – Direzione Cura del Territorio e dell'Ambiente

Regione Emilia - Romagna