

L'edilizia residenziale pubblica tra stato e autonomie locali*

di Paolo Urbani

1. Lo scenario

Nel 1974 scrissi con Francesco Merloni un libro con questo titolo “La casa di carta. Il problema delle abitazioni in Italia tra rendita urbana e squilibri territoriali tra regione e capitalismo avanzato”.

Credo che quel titolo a distanza di 36 anni è ancora attualissimo e che i problemi sollevati allora sono tutti presenti e forse in peggio.

Chi si imbatte nel caso italiano poteva leggere fino a qualche anno fa che l'80% degli italiani aveva una casa in proprietà e che il problema delle abitazioni fosse ormai risolto. Ma quelle statistiche dicevano anche che non solo vi era ancora il 20% che non ne disponeva ma vi era anche da osservare che la proprietà dell'abitazione (e dipende anche dal tipo di abitazione) non corrisponde, in moltissimi casi, con il luogo di lavoro, poiché i fenomeni migratori nelle grandi città da un lato, e l'emigrazione di un'alta quota di cittadini dal sud al nord dall'altro, ha prodotto un forte squilibrio ed una forte carenza di abitazioni a basso costo negli attuali luoghi di lavoro. Per cui quelle percentuali oggi non fotografano la realtà e vi è da aggiungere anche quella quota di immigrati stranieri – che avendo da tempo regolare permesso di soggiorno – hanno diritto a partecipare all'assegnazione di una casa in locazione di edilizia residenziale pubblica sulla base degli elenchi redatti dai comuni di residenza.

Sull'onda di quelle superficiali stime circolate fin dagli anni '90, il sistema di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica – che in Italia si è potuto giovare in modo sistematico a partire dagli anni '50 di contributi diretti o indiretti per la costruzione di case popolari in locazione o in proprietà, anche attraverso il prelievo fiscale a carico dei dipendenti e dei datori di lavoro e di una organizzazione centrale nonché di strutture periferiche - gli IACP - e successivamente delle regioni a partire dal 1998 – ha lentamente esaurito la sua forza programmatica e redistributiva, lasciando quasi completamente irrisolta la copertura del fabbisogno abitativo di carattere pubblico.

Lo spostamento del baricentro programmatico dallo stato alle regioni con il d.lgs.112/98 – cosiddetta terza regionalizzazione – e la residualità dei compiti riservati allo stato per lo più di regolazione dei livelli minimi del servizio abitativo, ma non più di politiche nazionali di stampo sociale ha determinato nel breve volgere di un decennio il collasso del sistema, anche in considerazione del conferimento di funzioni regionali, ma senza risorse adeguate e stabili. Nel 2008 13 regioni su 20 hanno destinato al settore meno dell'1% del PIL regionale.

La ripresa migratoria verso i grandi centri urbani – sia a sud che a nord – a partire dalla fine del secolo scorso e l'afflusso di immigrazione extracomunitaria regolare ha riproposto anche in modo drammatico il problema della casa in Italia e sono riapparse le immagini dell'occupazione di abitazioni sfitte o d'immobili dismessi sia da parte di cittadini italiani sia di extracomunitari.

* Relazione al convegno “Diritti fondamentali e politiche UE dopo Lisbona”, Pescara 6/7 maggio 2010

2. Origini e sviluppi

Non è qui possibile ripercorrere la vicenda della *funzione pubblica alla casa* che data a partire dalla legge Luzzatti del 1903 che attribuiva ai comuni la facoltà di garantire l'abitazione per i bisognosi, per assumere forme organizzative statuali nell'arco di un secolo. E' certo che nel volgere degli anni la questione del soddisfacimento dell'abitazione per le categorie dei non abbienti rientra tra gli interessi pubblici ritenuti meritevoli di cura da parte dell'ordinamento. E se la Cost. non esplicita un diritto all'abitazione in senso stretto, dal complesso delle disposizioni relative al rispetto della persona umana, e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge con certezza che l'esigenza della casa assume i connotati di un interesse legittimo, di una pretesa dunque tesa a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione nei limiti ovviamente dei cosiddetti "diritti" sociali finanziariamente condizionati¹.

Agli inizi, tuttavia, non si tratta di intervento diretto ma solo regolatore di processi che si affidano a soggetti privati (gli istituti bancari: casse di risparmio, opere pie, monti di pietà) che vengono autorizzati a concedere prestiti alle società cooperative, destinatarie dei proventi e soggetti realizzatori, per sopperire alla domanda di abitazioni popolari.

Solo successivamente a partire dagli anni '50 lo stato assume un ruolo più incisivo anche se sempre indiretto, prevedendo gestioni autonome come quelle dell'INA-CASA (istituto di assicurazioni) e poi nel 1963 attraverso la cosiddetta gestione Gescal (*gestione case lavoratori*) ma già da tempo sono individuate le categorie degli aventi titolo – ovvero prioritariamente dei lavoratori *in primis* pubblici – all'assegnazione di abitazioni popolari in locazione o con patto di futuro riscatto in proprietà. Il finanziamento è in parte assicurato dal contributo diretto sotto forma di prelievo fiscale a carico in parte dei lavoratori dipendenti (pubblici e privati) ed in parte dei datori di lavoro.

E' sono a partire dal 1971, anche a seguito di grandi sommovimenti popolari negli anni 68/69² – 1.865 – che l'organizzazione dell'edilizia residenziale pubblica trova, a livello d'apice, nel ministero dei ll.pp. e nel CER (comitato edilizia residenziale composto da vari ministri ed esperti) una struttura di comando e di coordinamento relativa alle varie tipologie d'intervento pubblico in materia di edilizia residenziale pubblica e nel quale il ruolo statale da *regolatore* diventa soprattutto *finanziatore*. A ciò si aggiunga il consolidamento degli IACP enti pubblici periferici operativi del ministero poi trasferiti alle regioni dal 1977, mentre l'assegnazione (in locazione) degli alloggi diviene di competenza esclusiva dei comuni.

2.1 Le tipologie dell'edilizia residenziale pubblica

Ed è proprio su queste tipologie che occorre soffermarsi. Il sistema prevede tre modalità di realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica con sostanziali differenze.

La prima, è quella sovvenzionata che fruisce di contributo diretto dello stato ed è finalizzata a realizzare alloggi da destinare permanentemente in locazione agli aventi titolo (in base a

¹ Sul punto più ampiamente P. Urbani, *L'organizzazione centrale dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale* in AA.VV. *La casa di abitazione tra normativa nazionale vigente e prospettive* Milano 1986, I, 325; S. Civitarese, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in RTDP 2010; G. Perulli, *Casa e funzione pubblica*, Milano 2000.

² F. Merloni, P. Urbani. *La casa di carta* op cit.

parametri legati al reddito e alla categoria lavorativa) destinati a ruotare man mano che gli assegnatari escono dai parametri reddituari.

La seconda, cosiddetta agevolata, diretta alla proprietà della casa per categorie “protette o corporative” con la previsione di agevolazioni statali circa la copertura degli interessi sui mutui contratti dagli assegnatari.

La terza, detta convenzionata, diretta anch’essa alla proprietà della casa e per specifiche categorie che si avvale di prezzi di locazione o di acquisto successivo a prezzi calmierati in base a convenzioni stipulate con i comuni.

Come si vede, è certamente la prima quella diretta a coloro che versano in stato di bisogno e che vantano la pretesa maggiore ad alloggi popolari.

E qui si individua chiaramente l’elemento della “territorialità” dell’edilizia pubblica che attraverso l’asse Regione, Iacp e Comuni – già previsto fin dal 1977 (DPR 616/77) – dovrebbe essere maggiormente in grado di conoscere l’effettivo fabbisogno abitativo da soddisfare specie nelle aree di maggiore tensione abitativa. Non è un caso che l’art. 93 del dpr 616/77 prevede per le regioni il trasferimento delle funzioni amministrative relative alla programmazione, localizzazione, realizzazione e gestione degli alloggi di edilizia agevolata, convenzionata e sociale (*rectius* sovvenzionata) nonché le funzioni relative alle procedure di finanziamento.

Oggi si potrebbe parlare di sussidiarietà verticale poiché le amministrazioni locali sono in grado – meglio dello stato – di intercettare la domanda abitativa e di soddisfarla fin dove le loro risorse lo permettano. E a questo proposito, fino al 1999 (da ultimo l.136) il legislatore prevede specie tra gli anni ’80 e ’90, scavalcando il complesso meccanismo dell’assegnazione dei fondi alle regioni, del reperimento delle aree, dell’assegnazione alle imprese dei lotti per la costruzione di alloggi popolari, di finanziare direttamente i comuni per l’acquisto sul mercato di abitazioni da destinare ad edilizia sovvenzionata per i casi di più drammatica emergenza.

3. I limiti dell’intervento pubblico

Dalle indagini conoscitive più volte sollecitate nel tempo dal parlamento emerge che, tuttavia, il sistema organizzatorio nel suo complesso previsto sia dalla disciplina degli anni ‘50 e ‘60 sia da quello più recente della l.865 e della l.457/78 non abbia funzionato con l’efficacia e l’efficienza che ci si sarebbe aspettati rispetto alle finalità dell’intervento. Né tantomeno il trasferimento delle funzioni alle regioni – formale nel 1977 – poiché vigeva sempre il sistema ordinatorio della programmazione nazionale a cascata con al vertice il CER, ed effettivo solo nel 1998, ma con scarsissime risorse, ha avuto l’effetto di produrre effetti di risultato tali da segnare una effettiva discontinuità rispetto al passato.

Si possono qui richiamare tra l’altro soprattutto per i periodi più risalenti la mancanza di aree pubbliche, la difficoltà dell’esproprio anche nel caso dell’introduzione di piani attuativi comunali specifici per l’edilizia pubblica – i PEEP – l’assenza spesso di una disponibilità delle imprese private a costruire in area pubblica con scarsi ritorni economici specie per l’edilizia sovvenzionata, l’impossibilità di coniugare urbanizzazioni secondarie e abitazioni attraverso moduli convenzionali non previsti dalla legislazione del tempo, i farraginosi e clientelari meccanismi nella formazione degli elenchi degli assegnatari cui corrisponde sempre l’enorme squilibrio tra disponibilità di abitazioni e domanda abitativa. Tutte situazioni solo in parte alleviate nel tempo da disposizioni legislative – l.865 – che prevedevano che pur

di attirare l'impresa privata in area pubblica, quest'ultima aveva facoltà di realizzare su area pubblica parte delle abitazioni in proprietà - agevolata o convenzionata - e parte in disciplina sovvenzionata, o quella che stabiliva che in luogo del piano per l'edilizia residenziale pubblica (PEEP) bastasse solamente la perimetrazione dell'area per far scattare la procedura espropriativa (art.51 della l.167/62 e succ. mod.) o ancora più recentemente la trasformazione degli IACP prima in enti pubblici economici e poi in Spa per accrescere il loro ruolo manageriale e di attore imprenditoriale per l'edilizia residenziale pubblica. Ne basta nel 1977 prevedere nella legge sulla disciplina dei suoli che il piano regolatore deve riservare una quota non inferiore al 40% delle aree edificabili per l'edilizia residenziale pubblica, il cui fabbisogno viene calcolato nel decennio, poiché questa norma - in molti casi palesemente disattesa - non produce i risultati attesi vista la carenza di finanziamenti pubblici.

La palese carenza finanziaria per sopperire adeguatamente all'interesse pubblico alla casa per gli aventi titolo ha spinto così il legislatore a ricercare una serie di contrappesi all'intervento diretto, agendo sul mercato delle abitazioni private stabilendo dapprima una disciplina regolativa delle locazioni di tipo calmierato - l'equo canone l.392/78 - e successivamente vent'anni dopo prevedendo - dopo la liberalizzazione dei canoni abitativi - un contributo pubblico sull'affitto per i ceti bisognosi costretti alla locazione privata (l.431/98).

Si tratta di modeste misure tampone che non incidono *funditus* sul problema abitativo ma costituiscono semplici palliativi ad un problema irrisolto. La l.21/2001 costituisce l'ultimo intervento in cui lo stato prevede un programma emergenziale per la costruzione di 20.000 alloggi in affitto. Intanto dal quadro statistico (2002) emerge che la spesa pubblica in Italia per l'edilizia pubblica è pari all'1% del Pil, mentre in altri paesi come la Francia è pari al 2,9%, in Irlanda al 3,2% e nel Regno Unito al 5,6%.

4. Primi tentativi di politiche abitative nazionali a regionalismo bilanciato

Con l'inizio del nuovo secolo, la mancata valutazione dei fenomeni migratori nuovamente diretti nei grandi centri urbani, la formazione di nuovi nuclei familiari, superiori rispetto al decennio precedente, l'emergere della questione anziani, l'ingresso nel nostro paese di immigrati regolari portatori anche di nuclei familiari, fa precipitare la situazione abitativa, di talchè solo nel 2007 con la l.9/07 lo stato ritorna a fare programmazione nazionale dell'edilizia abitativa lanciando un programma triennale straordinario da concertare con le regioni e per il quale vengono stanziati 500 milioni di euro, mai effettivamente assegnati alle regioni e poi ridotti da successivi provvedimenti finanziari. La finalità (art.3) è quella di intervenire a favore dell'edilizia sovvenzionata e agevolata nei comuni al di sopra dei 10.000 ab. sulla base dell'indicazione di questi ultimi, per quelle fasce di assegnatari già ricompresi nelle graduatorie degli elenchi per l'assegnazione degli alloggi pubblici. Giova qui segnalare gli obiettivi del programma, poiché questo ci servirà per misurarli con quelli, di lì a breve, previsti nel piano nazionale di edilizia abitativa di cui alla l.133/08 proposta da un governo di diversa maggioranza politica rispetto al precedente. Tra l'altro, gli indirizzi riguardano:

- a) realizzazione di alloggi pubblici mediante acquisizione e recupero di edifici esistenti, di alloggi in locazione a canone sociale nonché alla riqualificazione dei quartieri degradati.
- b) l'individuazione di misure, anche organizzative, dirette a stabilire forme stabili di dialogo cooperativo Stato-Regioni per ridurre il disagio abitativo.

- c) proposte normative dirette a regolare sia il passaggio in proprietà sia la locazione degli alloggi da parte degli aventi titolo relativamente al patrimonio di proprietà di enti previdenziali, casse professionali, compagnie di assicurazione, istituti bancari che svolgono funzione di gestione dei relativi patrimoni immobiliari.

Si tratta di misure minime che s'inquadrano comunque nelle funzioni mantenute allo stato relative alla "determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di ERP, anche nel quadro degli obiettivi delle politiche sociali" ed "concorso, unitamente a regioni ed enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di ERP aventi interesse a livello nazionale" di cui al d.leg.112/1998. A ciò si potrebbe aggiungere che il nuovo Titolo V Cost. del 2001 assegna allo stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tra cui appunto il "diritto alla casa" per le fasce deboli, che costituisce un ulteriore passo in avanti verso il riconoscimento costituzionale delle pretese alla copertura del fabbisogno abitativo di tipo popolare.

5. L'edilizia residenziale pubblica come standard urbanistico (o di servizio pubblico)

A questo provvedimento legislativo si devono poi aggiungere due ulteriori accadimenti normativi di una certa rilevanza.

Il primo riguarda le innovazioni della legge finanziaria per il 2008 (244/007) art.2 co. 258/259 che introduce nell'ordinamento urbanistico l'edilizia residenziale pubblica come standard urbanistico in aggiunta alle aree necessarie per garantire gli *standards* urbanistici di cui al DM 1444/1968.

A tal fine, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, sono definiti *ambiti* (non più zone), la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita, da parte dei proprietari singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare all'edilizia residenziale sociale (cosiddetto *standard di servizio*) in rapporto al fabbisogno locale ed in relazione all'entità edificatoria della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato.

Se si può fare una critica a tale pur lodevole disposizione, è quella di non aver individuato, come per gli altri *standards* urbanistici (verde pubblico attrezzato, parcheggi etc.) una misura minima dello *standards* di edilizia sociale, prevedendone l'esistenza ma lasciando alla contrattazione pubblico-privato la sua quantificazione nei diversi ambiti. Le leggi regionali hanno in vario modo disciplinato le condizioni dello scambio: la Puglia ha fissato il limite minimo di alloggi da cedere nel 10% del totale, mentre per il Lazio è pari al 50%.

Ma tale disposizione legislativa costituisce, comunque, una innovazione sostanziale perché riporta pienamente nella pianificazione comunale il problema della localizzazione e realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica, disancorandola da piani attuativi specifici (Peep) e collegandola sistematicamente con l'urbanizzazione del territorio.

La copertura del fabbisogno abitativo pubblico, al di là del sistema di finanziamento statale e regionale, è affrontato direttamente al livello locale. In breve, alla sussidiarietà verticale sia affianca la solidarietà dell'investitore privato che è tenuto a destinare parte delle volumetrie realizzate o parte delle aree disponibili per la finalità delle edilizia residenziale sociale. La farraginosità del sistema dell'edilizia pubblica, la carenza sempre più vistosa di finanziamenti pubblici diretti, sposta l'attenzione sulla *partnership* pubblico-privato e sugli accordi

negoziali. Si tratta di disposizione che impone e non facoltizza i comuni all'individuazione di ambiti a finalità sociali che devono garantire come standard urbanistico anche l'edilizia residenziale pubblica in rapporto al fabbisogno locale. Facile quindi collegare la norma della l.10/77 (art.2) già richiamata con tale disposizione, attuativa di quella. La parabola dell'edilizia residenziale pubblica partita dalla legge Luzzati del 1903 si richiude nuovamente sui comuni con la l.244/07.

Attraverso l'urbanistica per "accordi" la legislazione mira così ad introdurre moduli convenzionali pubblico-privato, il cui contenuto è finalizzato a soddisfare la carenza di servizi e di opere di urbanizzazione nelle aree urbane. In particolare, a risolvere la questione delle abitazioni per le fasce di popolazione a basso reddito – tornata ad assumere carattere emergenziale – dopo l'esaurimento dei finanziamenti per l'edilizia pubblica a seguito dell'eliminazione dei fondi Gescal (legge finanziaria 448/2001) ed il declino dei piani di edilizia economica e popolare.

Il secondo, è costituito dal dm 22 4 2008 del Ministro delle infrastrutture che definisce *l'alloggio sociale*, le sue caratteristiche e finalità, allo scopo principale di sottrarre il servizio alla direttiva 2006/123/CE (Bolkestein) sulla disciplina dei servizi di interesse economico generale, dall'obbligo di cui all'art.86 del Trattato, che comporta che la realizzazione delle opere sia soggetta all'evidenza pubblica del codice dei contratti pubblici. Tuttavia, è qui appena il caso di rilevare che il contenuto del decreto riferendosi a diverse tipologie d'interventi da parte di operatori pubblici e privati, non sembra escludere che proprio riguardo al caso prima richiamato degli accordi negoziali pubblico-privato, si debba comunque rispettare il principio dell'evidenza pubblica.

6. Il piano nazionale di edilizia abitativa di cui alla l.133/08

Il nuovo governo, in carica dal giugno 2008, muta completamente registro e sembra riportare decisamente al centro la politica della casa.

La legge finanziaria 133/08 prevede all'art.11 "casa e infrastrutture" l'approvazione con DPCM³ di un piano nazionale di edilizia abitativa entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, termine ampiamente inosservato. Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale da realizzare con il coinvolgimento dei capitali pubblici e privati destinata prioritariamente alla prima casa per alcune categorie individuate dalla legge (giovani coppie a basso reddito, nuclei familiari a basso reddito, studenti fuori sede, soggetti preposti a procedure di rilascio, immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni o da almeno cinque anni nella stessa regione). Le riflessioni che seguono non possono prescindere da alcune valutazioni generali che qui si elencano e che costituiscono la trama sulle quali proveremo a concentrare il nostro ragionamento.

- Concezione del piano come "programma nazionale di edilizia residenziale" non solo destinato alle fasce sociali più deboli ma come macro programma di edilizia *multifunzionale* nel quale vi è *anche* l'edilizia sociale.
- Tendenziale superamento della originaria distinzione tra categorie di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata.

³ Piano nazionale di edilizia abitativa, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 luglio 2009, in G.U. n. 191 - serie gen. del 19 agosto 2009.

- Decontestualizzazione urbanistica dei programmi costruttivi: il territorio come soggetto passivo e non attivo.
- Programmazione e realizzazione degli interventi basati sullo scambio edificatorio (vedi programmi integrati d'intervento)
- Ridimensionamento delle potestà comunali a favore di modalità pianificatorie/attuative attribuite al *general contractor* o al *promotore* nella finanza di progetto.
- Attribuzione a soggetti privati privi di legittimazione democratica di poteri emergenti in materia di programmazione e realizzazione degli interventi costruttivi (fondi immobiliari).
- Spostamento a livello sovracomunale (provinciale) delle politiche abitative.
- Introduzione del concetto di nuove aree urbane o di veri e propri piani d'area della mobilità (comma 4 art.11)
- Problemi connessi all'individuazione di modelli di *governance* dei programmi abitativi regionali⁴

7. Gli strumenti e gli attori

Per quanto riguarda gli attori in quanto operatori del piano di edilizia abitativa le modalità innovative previste dalla l.133/08 sono: i fondi d'investimento immobiliari, il *general contractor*, i concessionari della finanza di progetto, che trovano applicazione all'interno dei *programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*.

7.1 I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana

La l.133/08 ricorre allo strumento del Programma integrato d'intervento già previsto da tempo dalla legislazione nazionale (l.179/92 art.16) e che qui assume la denominazione di programma integrato di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana (art 11 co. 3 lett e) e co. 4) che prevede – dal punto di vista del procedimento – la stipula di accordi di programma tra stato regioni ed enti locali (mediante parere della Conferenza unificata), il cui contenuto è a tutto campo poiché questo può riguardare qualunque intervento edilizio, residenziale e non, servizi, infrastrutture etc. mentre lo stesso comma 3 lett.e) aggiunge il termine edilizia residenziale anche sociale.

Si tratta d'interventi complessi, la cui dimensione territoriale non è definibile a priori ma questi sono connessi *all'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento*, il cui contenuto è oggetto di complessi scambi edificatori pubblico/privato e dove il potere pubblico non è rappresentato solo dai comuni ma anche da altri attori pubblici (ministeri, agenzia del demanio; regione etc.) (comma 10 dell'art.11). Tali programmi (comma 11) sono dichiarati d'interesse strategico nazionale, prevedendosi anche il ricorso all'art.81 del dpr 616 ampiamente novellato e modificato recentemente dalla l.2/2009 (art.20 comma 10 bis) .

⁴ rinvio a P. Urbani, *L'edilizia abitativa tra piano e mercato* in "Democrazia e diritto" 1/2010, anche in www.pausania.it.

Si potrebbero paragonare questi ambiti d'intervento alle ZUS (*zone urbane sensibili* di origine francese) o alle zone franche, recentemente introdotte nel nostro ordinamento ma relative al mezzogiorno, se non altro perchè in tali ambiti *possono* essere previsti provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione.

E' appena il caso di rilevare qui che, se applicate, le agevolazioni per gli operatori dell'edilizia incidono ancora una volta sulle casse comunali che vengono private di introiti (ICI ed oneri di urbanizzazione) che costituiscono ormai gli unici supporti finanziari non derivati dalla finanza statale di cui dispongono i comuni.

Anche le modalità attuative sono ad ampio raggio poiché si va dalla previsione di affidamento a fondi immobiliari della realizzazione/valorizzazione degli interventi, alla previsione di affidamento in concessione di costruzione e gestione delle opere pubbliche e private mediante la finanza di progetto, per arrivare anche alla previsione di un unico concessionario quale il *general contractor* della legge obiettivo n.443/01 recepito nel Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs.163/2006.

Si tratta, in breve, dell'introduzione nel nostro ordinamento di piani complessi che – per la tipologia degli interventi (vedi il comma 5) – possono essere paragonati all'ipotesi circolata in questi mesi di vere e proprie *new towns* di anglosassone memoria, da realizzare fuori dei centri abitati ma anche all'interno di grandi aree urbane da riqualificare. Le modalità prescrittive e procedurali evocano i piani di ricostruzione degli anni '50, ovvero di un paese piegato da fatti di guerra mentre oggi le questioni riguardano un'emergenza abitativa tutta da verificare la cui priorità pare essere ristretta più specificamente alla copertura del fabbisogno per le fasce più deboli.

Che si tratti di interventi di rilevante impatto territoriale sovralocale si evince anche dalla previsione del comma 11 che prevede che *per la migliore realizzazione dei programmi comuni e province possono associarsi*.

In tutto questo può rientrare anche l'edilizia sociale⁵ ma questa non ne è la priorità, né è previsto, per legge, che l'ammissibilità di tali programmi debba contenere una quota minima d'interventi destinati al *social housing*. E questo limite non è previsto nemmeno nel DPCM attuativo della l.133/08.⁶

⁵ Il concetto di edilizia sociale o *social housing* di derivazione comunitaria ha contenuti e caratteristiche assai diversificate. Secondo il Comitato di coordinamento europeo dell'alloggio sociale CECODHAS, *social housing* significa offrire “alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata) cercando di rafforzare la loro condizione”.

In estrema sintesi i modi di realizzazione degli alloggi sociali, tra loro anche complementari, sono:

1. attraverso l'azione di soggetti pubblici che provvedono direttamente alla costruzione degli alloggi;
2. attraverso l'azione di operatori in-house, separati dal soggetto pubblico che ha potere di controllo; l'operatore lavora esclusivamente per il soggetto pubblico in un ambito territoriale di competenza predefinito;
3. attraverso l'azione di operatori indipendenti strutturato secondo le regole degli operatori no-profit;
4. attraverso operatori di mercato legati da un contratto temporaneo con obblighi coerenti con quelli del servizio pubblico.

I modi di realizzazione elaborati a livello comunitario corrispondono in una certa misura al sistema italiano che prevede l'edilizia sovvenzionata a totale carico dello stato e quella agevolata o convenzionata diretta tuttavia alla proprietà della casa. Sul punto si consentito rinviare a P. Urbani, *Le politiche abitative per le fasce più deboli: le nove modalità per assicurare il servizio pubblico casa* in Riv.Giur.Urb. 2006 389.

⁶ Il DPCM infatti prevede all'art.9 *Linee d'indirizzo per la selezione degli interventi* tra i criteri di carattere generale per selezionare gli interventi l'incidenza del numero degli alloggi a canone sociale e sostenibile in rapporto al numero totale degli alloggi senza tuttavia specificarne la quota minima.

In breve, se l'introduzione degli originari programmi integrati d'intervento degli anni '90 mirava a rompere la rigidità del piano urbanistico per adeguarlo ai fatti dell'economia, con i programmi introdotti si procede alla destrutturazione completa della pianificazione urbanistica comunale che diviene residuale rispetto a non ben chiare emergenze abitative.

In questo senso va osservato che il comma 5 prevede un menù di strumenti che possono essere utilizzati in parte o tutti insieme a seconda delle esigenze del programma e della convergenza degli interessi in campo.

L'impressione è che comunque – come nel 1992 art.16 l.179 – si è introdotto nell'ordinamento urbanistico uno strumento *sui generis* di programmazione/pianificazione dell'attività edilizia che richiederà qualche tempo prima di essere messo a regime, mentre le tipologie degli strumenti attuativi lascia un amplissimo margine di discrezionalità da parte del potere centrale, grazie alla previsione di parziali finanziamenti pubblici, comprimendo notevolmente la riserva di autonomia e di piano regolatore spettante ai comuni da un lato, e dall'altro dilatando a dismisura la necessità di esercitare adeguati poteri di controllo da parte degli stessi comuni sull'attuazione assai composita degli interventi. In questi casi, infatti, si moltiplicano i centri di spesa ed il numero degli attori rendendo difficile l'unitarietà dell'attuazione.

Inoltre, la *mixité* degli strumenti attuativi ammessi mette in evidenza come sia assai problematico rispettare la disciplina comunitaria in materia di affidamento dei lavori poiché qui s'intrecciano profili relativi alla disciplina delle sovvenzioni (le premialità) con quelli connessi all'attribuzione di diritti edificatori in cambio di opere pubbliche che comporterebbe il rispetto dei principi di concorrenza del codice dei contratti pubblici, anche se il comma 7 chiarisce che in caso di realizzazione di alloggi sociali saremmo al di fuori della disciplina degli aiuti di stato⁷, la cui realizzazione è comunque soggetta all'evidenza pubblica. E' evidente che queste problematiche si riverbereranno anche nel caso di realizzazione/valorizzazione degli interventi affidati ai fondi immobiliari o al promotore concessionario nella finanza di progetto, con presumibili contenziosi amministrativi di non poco conto nel caso di non osservanza delle procedure concorsuali.

7.2. Il promotore nella finanza di progetto

La legge 133/08 prevede anche la possibilità che gli interventi previsti nei *programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana* possano essere oggetto di concessione di costruzione e gestione da parte di un promotore mediante il ricorso alla finanza di progetto. Si tratta di ipotesi che non riguarda la realizzazione e gestione di un'opera pubblica come nel caso classico della finanza di progetto ma che allarga lo sguardo ad altre fattispecie che possono essere denominate di *project financing spurio* determinato dal fatto che – pur essendo necessario che vi sia una o un complesso di opere pubbliche da realizzare e gestire – poiché queste non permettono un adeguato *cashflow* ovvero una remunerazione adeguata nella gestione delle opere, la proposta progettuale *compensa* gli oneri a carico del concessionario attraverso la previsione dell'ammissibilità di realizzare anche opere private da mettere sul mercato. In questo caso sarebbe possibile che parte degli edifici residenziali del programma integrato affidati al concessionario, riguardino anche unità abitative per le fasce sociali più deboli le cui modalità realizzative potrebbero riguardare la

⁷ A questo proposito vedi il DM infrastrutture 22 4 2008 “Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato”.

cosiddetta edilizia sovvenzionata o quella convenzionata. Come è evidente, tutto è legato all'equilibrio tra costo delle opere pubbliche ed opere private ed alla capacità di mediazione dell'amministrazione locale nel determinare il contenuto del *project finance*. Va segnalato poi che di solito il concessionario scinde la funzione di realizzatore delle opere dalla gestione affidando quest'ultima ad una società di servizi.

7.3 Il general contractor

L'altra figura prevista dalla legge 133/08 è quella del *general contractor* della legge obiettivo inserita ora nel codice dei contratti pubblici, istituto applicabile al nostro caso in quanto i programmi integrati sono considerati di interesse strategico nazionale. E' noto che il concessionario selezionato tramite procedimento di evidenza pubblica può realizzare gli interventi con qualsiasi mezzo ed è *dominus* quanto alla loro direzione. D'interesse vi è il profilo che prevede che debba procedere all'individuazione delle modalità gestionali delle opere e di selezione dei soggetti gestore. Non è chiaro qui chi indica la gara per la selezione, se sia il comune oppure la struttura di controllo sull'attuazione del programma complesso.

La previsione del *general contractor* è in *alternativa* al procedimento di formazione dei programmi integrati mediante accordo di programma (art.11 co 9 e art. 4 del DPCM). Ciò significa che gli interventi esulano da qualunque programmazione regionale/locale e rientrano nell'iniziativa statale.

7.4 I fondi immobiliari

Vi è poi la questione dei fondi immobiliari che comporta una modifica profonda nel sistema di realizzazione e valorizzazione degli interventi edilizi.

Certamente i fondi permettono di beneficiare di agevolazioni fiscali considerevoli (non pagano l'IVA) e di accesso ai finanziamenti a tasso molto agevolato ma comunque sono soggetti che pongono al centro la redditività delle operazioni finanziarie ed ancorano quindi gli investimenti alla convenienza delle operazioni edilizie.

Va detto che nella legge non vi sono solo fondi immobiliari *etici* potendosi prevedere anche i normali fondi immobiliari d'investimento con alto tasso di redditività.

Si avvalgono come è noto di capitali di fondazioni, banche, di privati e di beni immobili ceduti al fondo. Molti comuni oggi ricorrono a questo strumento per dismettere beni pubblici secondo la disciplina dell'art.58 della l.133/08 e ricavarne – in base alle quote assegnate – un rendimento costante nel tempo per destinarlo a finalità pubbliche. I beni sono ceduti e la caratteristica del fondo chiuso quarantennale esclude che questi beni possano essere retrocessi alle amministrazioni.

Certo c'è il problema della *governance* dei fondi ovvero la previsione dell'*advisory committee* (nella quale potrebbero essere rappresentate le amministrazioni pubbliche che conferiscono i loro beni) per indirizzare le politiche del fondo ma va detto che tutto si gioca nel PII e sulla quota degli interventi che sono assegnati da quest'ultimo al fondo. I beni conferiti ai fondi immobiliari dovrebbero ricevere una destinazione urbanistica che ne permetta la loro valorizzazione altrimenti se vi è contrasto con lo strumento urbanistico questa non è possibile. Certamente i fondi costituiscono un nuovo volano finanziario di carattere privato che entra a pieno titolo nel settore edilizio ma la cui efficacia nel tempo si misura sia in rapporto alle finalità sociali che dovrebbe soddisfare (edilizia sociale) sia in relazione alla redditività degli investimenti. Equilibrio che non sempre è possibile. Non vorremmo che la pratica dei fondi

preluda alla possibilità della creazione di una “bolla” immobiliare come accaduto in altri paesi. Poiché tutto si regge su meccanismi finanziari e sulla locazione o alienazione dei beni immobili in proprietà c’è chiaramente il rischio di mettere sul mercato, specie in una fase di crisi economica, un *surplus* di beni solo in parte finalizzati a ridurre il disagio abitativo delle fasce più deboli.

Sempre in tema, va segnalato che la Corte Cost. con la sentenza 340/2009 ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell’art.58 della l.133/08. Questo prevede che l’inserimento dei beni pubblici comunali nel piano di dismissione, ne determina la conseguente classificazione nel patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica e la delibera del consiglio comunale di approvazione del piano equivale a variante urbanistica e non necessita, poiché relativa a singoli immobili, di verifica di conformità con eventuali atti di pianificazione sovraordinata di comuni e province. In sede di conversione del decreto legge 112/08 il parlamento ha introdotto una parziale e insufficiente correzione alla disposizione prevedendo, che in caso di varianti relative a beni agricoli, ovvero in casi di variazioni volumetriche superiori al 10% a quelli ammessi dallo strumento urbanistico vigente, è necessario il controllo regionale o provinciale a seconda degli ordinamenti regionali, entro appena 30 giorni dalla richiesta configurandosi altrimenti un caso di silenzio assenso. La Corte ha rilevato l’incostituzionalità di tale disposizione poiché in contrasto con la disciplina concorrente del governo del territorio, non ravvisando in essa un principio fondamentale della materia ma di mero dettaglio, in contrasto quindi con i poteri regionali in materia. E’ questo un piccolo argine, al sistema derogatorio della pianificazione urbanistica ai fini dell’inserimento accelerato dei beni pubblici nel campo delle privatizzazioni, specie in rapporto alle invarianti fissate dalla pianificazione sovracomunale di competenza di regioni o province. Già peraltro, la Corte si è espressa più volte sia nel caso del procedimento di variante allo strumento urbanistico in sede di conferenza di servizi ai sensi del DPR 447/98 in materia di insediamenti produttivi (sent. 206/2001) sia nel caso delle Conferenze programmatiche previste dalla l. 365/2000 in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici alle scelte del piano stralcio di bacino le cui determinazioni tengono luogo del parere di competenza regionale in materia di vigilanza e controllo dei piani urbanistici locali (sent.524/2002). Anche in questi casi, il parere regionale (o provinciale) resta atto autonomo ed ancorché reso in sede di conferenza di servizi non può essere soccombente in una eventuale decisione presa a maggioranza dei partecipanti in dissenso con la posizione della regione (o della provincia).

Se ne ragiona qui poiché lo stesso art.58 co 8 prevede che i comuni possono conferire i beni a fondi immobiliari già costituiti o da costituire ad hoc e certamente, come abbiamo detto, l’ostacolo della conformità urbanistica può risultare controproducente alla messa a reddito dei beni conferiti al fondo.

In questo scenario, va aggiunto che ai sensi dell’art.19 della legge 42/009 sul federalismo fiscale è stato approvato lo schema di decreto legislativo di conferimento dei beni immobili dello stato agli enti locali. Al di là di considerazioni circa la previsione che i beni conferiti su richiesta sono ceduti a titolo gratuito e di essi dev’essere garantita “solo” la massima valorizzazione funzionale, con il rischio che anche essi siano privatizzati, quello che qui rileva è che nello stesso decreto si prevede un *favor* del legislatore per il conferimento degli stessi ai fondi immobiliari di cui s’intende rivedere la disciplina attraverso successivi regolamenti.

I fondi immobiliari quindi in questa prospettiva oltre a porsi come detentori di notevoli patrimoni immobiliari nelle aree urbane assumono sempre più peso nell’esercizio delle

politiche urbanistiche in luogo delle amministrazioni comunali cui compete *in primis* la pianificazione urbanistica ai fini della soddisfazione degli interessi della collettività locale.

8. Le censure della Corte costituzionale alla disciplina del piano nazionale dell'edilizia abitativa

Tuttavia, con la sent.121 del 26 marzo 2010 la Corte ha ridimensionato la portata del piano nazionale di edilizia abitativa su una serie di questioni generali. In primo luogo ha affermato il principio in base al quale la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate, ma nello stesso tempo ha ritenuto che la disciplina posta dallo Stato debba in ogni caso assicurare idonee procedure di leale collaborazione. (in costituzionalità dell'art. 11 comma 9).

In secondo luogo, come già ribadito in pronunce precedenti, la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda all'offerta minima dei livelli essenziali dei diritti sociali e civili (117 2 co lett.m); il secondo attinente al governo del territorio materia concorrente; il terzo relativo alla gestione del patrimonio immobiliare rientrante nel 4 co dell'art.117 cost., competenza legislativa residuale delle regioni.

E' stata poi ritenuta costituzionalmente illegittima la norma di cui alla lettera e) del comma 3 dell'art. 11, limitatamente alla parola *“anche”*, premessa a *“sociale”*, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica.

Su tale aspetto la Corte ha chiarito che, proprio in considerazione del carattere sociale del piano nazionale, la potestà legislativa concorrente dello Stato non può estendersi eventualmente ad altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. Non è ammissibile quindi che nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale. Tale decisione ridimensiona la possibilità che attraverso le procedure derogatorie del piano nazionale possano essere approvati programmi abitativi che poco hanno a che fare con la finalità dell'edilizia pubblica.

la Corte ha dichiarato illegittimo anche il richiamo alle procedure approvative previste per le opere strategiche che anche qui avrebbe previsto la mancanza dell'intesa con la regione interessata.

9. Considerazioni sulla nuova disciplina

Dal complesso delle disposizioni si può trarre qualche riflessione. Nessun “pregiudizio” nei confronti di disposizioni che dovrebbero avere la finalità di accelerare la modernizzazione delle nostre città e di coprire il fabbisogno abitativo destinato alla fasce più deboli.

L'accelerazione imposta dai *programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana* – poichè di questo essenzialmente si tratta – può contribuire alla riqualificazione di intere parti di città e ad attuare quella *mixité* tra destinazioni abitative che possono ben integrare l'insediamento di fasce di reddito a diversa composizione che ancora nel nostro paese manca. La caratterizzazione inoltre dei programmi con caratteri strategici ne

specializza il procedimento approvativo in deroga agli strumenti urbanistici e ne velocizza l'attuazione.

Sul punto va osservato che anche quando fu approvata la l.443/2001 detta "legge obiettivo" si gridò alla compressione delle autonomie locali ed alla lesione dei principi di sussidiarietà, ma col tempo anche grazie alla sent.303/2003 della Corte costituzionale l'esigenza della celerità è stata temperata con quella della collaborazione tra stato ed enti regionali e si è visto che comunque l'esigenza primaria della dotazione delle infrastrutture andava comunque salvaguardata. Il caso dei programmi integrati abitativi potrebbe avere la stessa finalità al fine di rimuovere le resistenze localistiche e favorire il processo di riqualificazione urbana di cui si è detto. In Italia, a differenza di altri paesi il numero di aree dismesse o obsolete – e non solo nelle grandi città – è ancora altissimo.

Va detto comunque che a seguito della sent.121/2010 i programmi integrati che non abbiano come specifico obiettivo quella dell'edilizia sociale, non possono avvalersi dei finanziamenti statali, né utilizzare i procedimenti derogatori previsti dalla l.133/08. Tuttavia, si devono porre almeno tre questioni in parte già accennate nel testo che tendono a differenziare nella sostanza il caso delle opere infrastrutturali da quello dei programmi abitativi.

La prima, che la subordinazione del contributo pubblico alla redazione dei programmi in parola, rende necessario ricorrere a tali programmi pena la perdita del contributo. In sostanza la legge privilegia, ad esclusione di altre modalità programmatiche, il programma integrato d'intervento da parte degli enti locali per soddisfare la domanda abitativa e la riqualificazione urbana nel quale i diversi interventi sono realizzati tramite i diversi sistemi (fondi immobiliari, finanza di progetto etc.).

La seconda che secondo il DPCM (art 8 *Procedure di attuazione*) le regioni d'intesa con gli enti locali propongono al ministero un programma coordinato con riferimento alle linee d'intervento del piano di edilizia abitativa basandosi *sull'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento*, ma tra i criteri di selezione delle proposte è prevista la *fattibilità urbanistica e la rapida cantierabilità* e soprattutto *l'apporto di risorse aggiuntive con particolare riferimento a quelle di provenienza privata*. Ciò significa che l'effettiva esigenza di particolari territori può non essere soddisfatta per mancanza dei requisiti richiamati con il rischio di sovrastimare l'intervento in altri territori ove tali condizioni siano riscontrabili.⁸

Nel caso dei programmi integrati – ed è la terza questione – tutto il sistema è sostanzialmente ancorato alla redditività degli interventi da realizzare sia che siano oggetto di scambio tra operatori e pubblica amministrazione, sia dei fondi immobiliari, sia della finanza di progetto, sia infine dell'eventuale *general contractor*, basati essenzialmente sullo scambio edificatorio, ovvero sul rapporto tra opere di urbanizzazione extra oneri ma soprattutto di edilizia sociale, e diritti edificatori concessi agli attuatori: le premialità. E' noto infatti che la realizzazione dell'edilizia sociale nella prevalenza dei casi è oggetto della contrattazione con le parti private imprenditrici, il che può comportare maggior consumo di suoli edificati a fini privati per sopperire alla domanda pubblica.

Analogo ragionamento, per le opere pubbliche di urbanizzazione (parcheggi, viabilità, servizi pubblici etc.) tutti oggetto di contrattazione con gli operatori privati.

⁸ Peralto questo criterio di selezione tra gli enti locali in base alla disponibilità degli strumenti urbanistici (PEEP) e quindi della cantierabilità degli interventi era già presente nella legislazione per la casa a partire dalla l. 865/71. In quei casi, tuttavia, fu inserito un articolo successivamente con il quale i comuni potevano beneficiare dei contributi finanziari a favore delle imprese sulla base della semplice perimetrazione delle aree.

E' appena il caso di segnalare che nel rapporto di scambio tra interessi pubblici e interessi privati che connota il contenuto del Programma integrato, una delle questioni centrali è come misurare l'interesse pubblico che giustifica la concessione di diritti edificatori, ovvero quali siano i parametri anche economici che fanno delle contrattazioni scambi *leali* e non scambi *inequali*⁹. Il rapporto tra costi delle urbanizzazioni o degli edifici residenziali di tipo sociale e diritti edificatori o premialità è questione che dev'essere regolata adeguatamente ed in modo trasparente dalle amministrazioni locali anche favorendo forme di partecipazione degli *stakeolder*. Sotto questo profilo, non si può solo avere riguardo agli *shareolder* ovvero ai soggetti attuatori che fanno del profitto il loro principale obiettivo imprenditoriale¹⁰.

5. Il controllo sull'attuazione degli accordi di programma

Infine, un cenno sul sistema di controllo dell'attuazione degli accordi di programma. In base al comma 8 dell'art.11 si prevede che siano disciplinati le modalità ed i termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione dei programmi – e quindi dei singoli accordi di programma – ma l'art.13 del DPCM parla solo di un comitato di monitoraggio del piano nazionale composto da 10 membri di cui cinque designati dai ministeri (infrastrutture ed economia) e cinque designati dalla conferenza unificata. A nostro avviso si tratta di misura totalmente inadeguata poiché ciascun accordo di programma – come ad esempio quelli previsti dall'art.34 del Tu 267/2000 che qui non vengono richiamati – dovrebbe prevedere un comitato di vigilanza con compiti ben più pregnanti di quelli indicati al comma 8 poiché si tratta di vigilare sull'esecuzione degli interventi, sul rispetto dei moduli convenzionali e degli impegni contrattuali, sulla contemporanea realizzazione delle opere urbanizzative e degli alloggi privati o pubblici che siano, sul rispetto del *mix* delle tipologie edilizie, sulla corretta individuazione dei soggetti beneficiari, sulla durata dei contratti, sul rispetto dei tempi per la cessione delle abitazioni in proprietà etc. Vigilanza che dovrebbe essere ben radicata sui territori regionali di riferimento e non collocata al centro pena la possibilità che questi interventi siano in gran parte inattuati o realizzati non in conformità agli accordi. Stupisce qui che le regioni non abbiano chiesto che nel DPCM fosse inserita una precisa disposizione in tal senso.

⁹ Sia consentito rinviare a P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli 2007.

¹⁰ Per riprendere una osservazione di R. Dahrendorf, *Il mondo che verrà ha radici antiche* in *Il sole 24 ore*, 26 aprile 2009. Su questi profili P. Urbani *Urbanistica consensuale, "pregiudizio" del giudice penale e trasparenza dell'azione amministrativa*, in RGE 2009.