

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DELLA CASA IN ITALIA (*)

STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI

SOMMARIO: 1. lineamenti costituzionali del diritto all'abitazione e le politiche riconducibili a tale diritto. — 2. Cenni alla politica della casa nella storia dell'Italia post-unitaria. — 2.1. Dalla legislazione dei primi anni del 1900 al piano Gescal. — 2.2. Dalla legge di riforma sulla casa alla liberalizzazione del mercato degli affitti. — 3. L'organizzazione territoriale dell'edilizia residenziale pubblica e la questione dei diritti sociali multilivello tra Stato, enti territoriali ed Unione europea. — 3.1. L'edilizia residenziale pubblica tra politiche sociali, di cui garantire l'eguaglianza interterritoriale, e governo del territorio. — 3.2. L'edilizia sociale come servizio di interesse (economico) generale. — 4. La dimensione territoriale dell'edilizia residenziale pubblica. — 4.1. I piani di zona. — 4.2. Il declino dei piani di zona e le politiche di contrasto alle periferie urbane. — 5. La nuova questione abitativa all'inizio del terzo millennio. — 5.1. Il quadro del disagio abitativo. — 5.2. Il nuovo "piano casa". — 5.3. Le misure del "piano casa".

1. Il presente contributo intende offrire un quadro generale, e alcuni spunti di riflessione, dell'evoluzione delle politiche pubbliche e degli strumenti giuridici a queste funzionali che hanno riguardato il cosiddetto diritto all'abitazione in Italia.

Il primo problema è peraltro quello di circoscrivere l'ambito cui queste politiche debbano essere riferite o in altre parole di stabilire che significato si vuol dare all'espressione "diritto all'abitazione".

Se prendiamo ad esempio in considerazione l'art. 25 della dichiarazione ONU, il diritto ad una abitazione dignitosa è considerato la base di un'altra importante serie di libertà e diritti della persona, quali il diritto alla riservatezza e quello ad una vita dignitosa, comprendente un certo livello di salute e di sicurezza, e così via. In questo modo, da

(*) Il presente lavoro è stato elaborato nell'ambito del «Proyecto de investigación» (SEJ 2006-14184) diretto dal Prof. Fernando López Ramón dell'Università di Saragozza dal titolo "*Derecho constitucional a una vivienda digna*".

un lato, esso assume una accezione assai vasta, dall'altro finisce inevitabilmente per essere condizionato dalla volontà e capacità dei governi di sviluppare politiche che favoriscano i suddetti valori (1).

Nella stessa Costituzione italiana non vi è una tutela specifica del diritto all'abitazione, sebbene diversi suoi enunciati consentano di enucleare una serie di garanzie connesse alle esigenze abitative dei singoli.

Nel parlare di "diritto alla casa", dunque, la dimensione concettuale è più che altro quella del "diritto-ragione" (2) ossia dell'insieme di valori, esigenze e garanzie, vevoli come argomenti (non solo di carattere giuridico, ma anche etico e politico) per elaborare pretese in primo luogo nei confronti dei pubblici poteri, che si collegano alla rivendicazione di uno "spazio" in cui possa estrinsecarsi in modo adeguato la personalità umana e che si traduca nell'uso durevole di un bene dotato di qualità idonee per garantire in una determinata società lo sviluppo psico-fisico della persona (3).

Il diritto *all'*abitazione va quindi tenuto distinto dal diritto *sull'*abitazione. Se, in altre parole, il diritto all'abitazione è normalmente soddisfatto nel momento in cui una persona è proprietaria di una casa avente determinate caratteristiche di abitabilità (4), vi sono anche altri

(1) Altre menzioni del diritto all'abitazione nel diritto sopranazionale si trovano: all'art. 11 dei Patti sui diritti economici, sociali e culturali siglato a New York il 16 dicembre 1966: «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un *alloggio* adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita»; all'art 31 della Carta sociale europea (come rivisitata nel 1996 e ratificata dall'Italia con l. 9 febbraio 1999, n. 30) che fa perno sulla famiglia: «Per realizzare le condizioni di vita, indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, cellula fondamentale della società, le Parti s'impegnano a promuovere la tutela economica, giuridica e sociale della vita di famiglia, in particolare per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali e *d'incentivazione alla costruzione di abitazioni adatte ai fabbisogni delle famiglie*, di aiuto alle coppie di giovani sposi, o di ogni altra misura appropriata»; all'art. 34.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ambienta il diritto all'assistenza abitativa, insieme a quello all'assistenza sociale, in seno alla lotta «contro l'esclusione sociale e la povertà» al fine di «garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

(2) M. BARBERIS, 2006, 8-9; R. BIN, 1992.

(3) U. BRECCIA, 1980, 12.

(4) Sul piano strettamente legale l'abitabilità è nell'ordinamento italiano oggetto di disposizioni che fissano i requisiti che debbono possedere i locali ed è oggetto di un

modi per assicurare le esigenze dell'abitare. Soprattutto è difficile pensare ad un accesso universale alla proprietà della casa come soluzione del problema dell'abitare ⁽⁵⁾, nonostante l'art. 47, comma 2 della Costituzione italiana preveda che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione e l'art. 4, comma 2, fissi il programma di rendere accessibile a tutti la proprietà privata.

D'altronde, in quello che è l'unico riferimento all'abitazione rinvenibile nella Costituzione ⁽⁶⁾, il *beneficio* costituzionale non è diretto alla proprietà della casa in sé e per sé, ma solo nella misura in cui tale proprietà sia destinata ad essere l'abitazione del proprietario ⁽⁷⁾. Per godere della protezione della norma costituzionale, in altre parole, occorre che l'uso come abitazione dello stesso proprietario sia esclusivo ⁽⁸⁾. Di converso, se la proprietà dell'abitazione è strumentale alla soddisfazione di una necessità essenziale della persona, il «titolare del diritto» (all'abitazione) non potrà ritrarre dal bene alcun beneficio speculativo — vendendo ad esempio la casa immediatamente dopo avere ottenuto il permesso per l'abitabilità.

provvedimento di competenza dei comuni che attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente ("certificato di agibilità" ai sensi dell'art. 24 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

⁽⁵⁾ Il tema è ovviamente comune alla maggior parte delle democrazie contemporanee. Ad esempio, con riferimento all'Inghilterra, A. Murie, 1998, 77, osserva come la piena cittadinanza sia normalmente associata con la proprietà di una casa.

⁽⁶⁾ Mi riferisco al citato art. 47.2, secondo cui la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione.

⁽⁷⁾ In dottrina si è tentato di dare un fondamento positivo al concetto di "proprietà dell'abitazione" di cui si parla nell'art. 47 Cost., ipotizzando che esso sia rinvenibile nel tipo di proprietà (che sarebbe da considerare diverso dal "tipo" disegnato dall'art. 832 del codice civile) relativo alle case costruite su aree espropriate dai comuni all'interno dei piani per l'edilizia economica e popolare (v. *infra* par. 4.1) configurato nell'art. 35 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 a favore dei soggetti che abbiano i requisiti (di reddito, di composizione del nucleo familiare, ecc.) previsti per l'assegnazione di case economiche e popolari (D. SORACE, 1977, 1180-1). In effetti questo tipo di proprietà incontra molti più vincoli di quelli previsti dall'ordinaria proprietà immobiliare secondo il codice civile: per i primi dieci anni il bene non può essere alienato né vi possono essere costituiti altri diritti reali; in questo stesso arco temporale può essere dato in locazione soltanto a soggetti a loro volta aventi i requisiti per l'assegnazione di case popolari; dopo vent'anni il bene diventa disponibile liberamente, ma il proprietario è tenuto a pagare al comune la differenza tra il valore di mercato del bene al momento della vendita ed il prezzo a suo tempo corrisposto per l'acquisto.

⁽⁸⁾ D. SORACE, *op. cit.*, 1175.

Lo stesso art. 47, comma 2, Cost. si presta ad essere (ed è stato) interpretato in differenti modi anche sotto il profilo dei soggetti beneficiari e delle modalità stesse della tutela. L'enunciato si riferisce al «risparmio popolare» al fine di favorirne l'impiego, tra l'altro, per l'accesso alla proprietà della casa. In sostanza, questa disposizione riguarda coloro che siano in grado di accantonare delle somme dal proprio reddito, circostanza ieri (come oggi) che, ad esempio, per un gran numero di lavoratori è puramente ipotetica⁽⁹⁾. Così si è proposto di interpretarla in senso più ampio — ed in connessione con l'art. 36, comma 1, Cost., laddove si parla di un diritto del lavoratore ad una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» — come volta a favorire l'accesso al credito dei lavoratori, ed in generale dei ceti meno abbienti, per soddisfare il bisogno di abitazione indipendentemente dai loro risparmi⁽¹⁰⁾. Dinanzi, peraltro, alle tensioni cui la società europea contemporanea è sottoposta, per cui la stessa idea del “lavoratore” (tipicamente l'operaio o l'impiegato), come soggetto debole attorno al quale costruire le politiche sociali, è messa in discussione e rischia persino di diventare un elemento di discriminazione a scapito dei vari lavoratori atipici, “precari”, disoccupati, anziani, immigrati, ecc., il meccanico collegamento tra un mondo del lavoro di cui garantire i diritti e l'esigenza di abitazione sembra datato e probabilmente sono

⁽⁹⁾ È interessante menzionare la sentenza n. 71 del 1962 della Corte Costituzionale (rel. Sandulli) che, pur senza fare esplicito riferimento all'art. 47, esclude dalla materia dell'edilizia economica e popolare la concessioni di provvidenze a valere su un “fondo per l'incremento edilizio”, ottenuto mediante prelevamenti dal cosiddetto “fondo lire” (riguardante la ratifica della convenzione con gli Stati Uniti di America per la prestazione di assistenza economica da parte di questi nell'ambito di un “piano di cooperazione economica europea”), e volto alla realizzazione e al finanziamento della costruzione di case non di lusso in favore di “piccoli risparmiatori” che non fossero proprietari di case di abitazione adeguate ai bisogni familiari. Secondo la Corte, il «“fondo” in questione ... per quanto destinato alla costruzione di case “non di lusso”, aventi (ma solo di massima) caratteristiche non dissimili da quelle proprie delle case “economiche e popolari” (art. 2 della legge n. 715), fu posto al servizio di finalità diverse da quelle tradizionalmente proprie dell' “edilizia popolare ed economica”. Infatti ...sono ammessi a beneficiarne soggetti (i “piccoli risparmiatori”) tradizionalmente non favoriti da quest'ultima legislazione (i cui beneficiari tradizionali sono i lavoratori dipendenti e i pensionati, e comunque i soggetti non provveduti di beni di fortuna)».

⁽¹⁰⁾ M. NIGRO, 1957, 150 ss.

altre le categorie sociologiche che richiedono attenzione dal punto di vista del “disagio abitativo”.

Invero, oggi più di ieri, se si parte dalla questione del disagio sociale collegato all’abitare, non è semplice delimitare un ambito accettabilmente preciso in cui rinvenire il “diritto alla casa” negli enunciati costituzionali. Né vi è un criterio unificante delle politiche pubbliche che genericamente si riconducono alla casa: altro è l’edilizia sociale, altro il *favor* per il piccolo risparmiatore, altro quello per i giovani che cercano la loro prima dimora come *single* o in coppia; altro è l’esigenza di lavoratori, anche qualificati, che devono vivere, possibilmente in modo decoroso, nelle grandi aree urbane; e così via.

Tutt’al più vi è una serie di norme costituzionali che si può dire presuppongano la disponibilità di un’abitazione per determinati tipi di persone, in quanto cittadini o lavoratori.

Si pensi al *diritto* di formarsi una famiglia (art. 29), cui corrispondono doveri a favore di altri soggetti, come quello di mantenere, istruire ed educare i figli (art. 30); alle misure e provvidenze a favore delle famiglie numerose (art. 31); alla inviolabilità del domicilio, che può essere visto come implicante la disponibilità di uno spazio idoneo a garantire indebite interferenze nella propria vita privata; ecc.

Dal punto di vista di un lavoratore, la disponibilità di abitazioni, a prezzi accessibili, nelle vicinanze del luogo di lavoro, può essere considerata necessaria per rendere plausibile il solenne riconoscimento a tutti i cittadini del diritto al lavoro e la promozione delle condizioni che rendano effettivo questo diritto, contenuta nell’art. 4 Cost.

Allargando ancor più la prospettiva, si può sostenere che la mancanza di uno spazio abitativo adeguato per il pieno sviluppo della persona e della famiglia costituisce un ostacolo all’attuazione del principio di uguaglianza sostanziale stabilito nella Carta Costituzionale italiana (art. 3, comma 2) ed alla stessa dignità della persona (art. 2). Questa, peraltro, è la strada seguita dalla Corte Costituzionale la quale, anche traendo argomento dalle disposizioni internazionali richiamate in apertura, considera il diritto all’abitazione sia un diritto sociale sia un inviolabile diritto umano: «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» (sent. n. 217 del 1988) ed è pertanto «indubbiamente doveroso da parte della

collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione (sent. n. 49 del 1987). Vi è, in altre parole, 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» (sent. n. 404 del 1988).

Questa concezione del “diritto all'abitazione” nei termini ampi delle esigenze dell'abitare — che naturalmente sono estremamente mutevoli in relazione al contesto storico, economico e sociale — in connessione con altri “diritti”, ha a sua volta indotto la dottrina ad allargare lo sguardo oltre il semplice uso esclusivo di uno spazio domestico denominato “casa” o “abitazione” — in cui, cioè, una famiglia, o altro nucleo sociale assimilabile, dimora — verso un'accezione che contempra anche la soddisfazione dei bisogni “sociogenici” degli individui ⁽¹¹⁾. Questi ultimi sono a loro volta soddisfatti dall'insieme di spazi e servizi «che consentano la coltivazione degli interessi religiosi, politici, e culturali in genere» ⁽¹²⁾ connessi all'abitare e che quindi possono essere pensati anche in termini di «diritto all'*habitat*» ⁽¹³⁾.

In definitiva, nella portata del “diritto all'abitazione” — nel senso del diritto-ragione sopra precisato — possiamo comprendere tanto le politiche 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; quanto misure di agevolazione per l'acquisto della abitazione da parte di categorie svantaggiate o da promuovere; quanto le misure che nell'ambito delle politiche pubbliche possano promuovere le condizioni del diritto all'*habitat*.

Sotto altro punto di vista queste politiche possono essere di tipo distributivo o di tipo regolatorio. Al primo tipo appartengono l'edilizia sovvenzionata con fondi pubblici o comunque sostenuta con agevolazioni creditizie e/o fiscali; al secondo tipo gli interventi sul mercato delle locazioni o dell'acquisto della “prima” casa nonché quelli volti a garantire uno sviluppo urbano armonico ed equilibrato. Dal lato delle politiche distributive l'estrinsecazione più evidente e concreta del

⁽¹¹⁾ G. TATARANO, 1974, 407; v. anche G. ALPA, 1978, 307.

⁽¹²⁾ D. SORACE, *op. cit.*, 1185.

⁽¹³⁾ *Op. loc. ult. cit.*

diritto all'abitazione è rappresentata dagli interventi di *edilizia residenziale pubblica* (ERP). L'edilizia residenziale pubblica 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, secondo l'opinione di una influente dottrina, possono ascrivere alla categoria concettuale del *servizio pubblico*, data la loro destinazione al soddisfacimento di un bisogno collettivo o generale della comunità⁽¹⁴⁾.

Ancora, le politiche della casa possono essere elaborate per sostenere tanto la domanda quanto l'offerta. Nel primo gruppo vi sono i crediti agevolati, i c.d. buoni casa, i buoni affitto e simili. Nel secondo gruppo la costruzione di alloggi destinati ai soggetti svantaggiati e la regolazione dei prezzi di locazione e acquisto in modo da prescindere, in tutto o in parte, dalle leggi di mercato.

2. Se si guarda, dunque, al problema dell'abitare da una prospettiva che comprenda anche il punto di vista economico e politologico, si possono evidenziare vari tipi di "fallimenti del mercato" che hanno indotto nel tempo i poteri pubblici ad intervenire con misure di riequilibrio⁽¹⁵⁾. Alla base di tali fallimenti, ovviamente, vi deve pur sempre essere, da un lato, la percezione della casa come "bene sociale", dall'altro la rilevazione di un più o meno cospicuo "disagio abitativo" dipendente da svariati fattori ed avente molte differenti manifestazioni secondo i tempi e i luoghi.

È fin troppo ovvio constatare che le politiche abitative non sono nate con la Costituzione del 1948, poiché, come per altri paesi europei, il loro inizio è una conseguenza dei fenomeni di inurbamento, connessi all'industrializzazione, che in Italia divengono cospicui, soprattutto nel Nord del paese, dall'inizio del XX secolo.

Furono i comuni i primi a porre in essere iniziative per rispondere alla nuova impetuosa domanda abitativa, sia attraverso la costituzione di uno *stock* di aree edificabili o alloggi pubblici, sia attraverso il sostegno alla prime imprese cooperativistiche.

⁽¹⁴⁾ M. NIGRO, *op. cit.*, 118 e ss.

⁽¹⁵⁾ Interessante è qui ricordare, nell'Italia dei primi due decenni del XX secolo, la difesa molto netta della "soluzione liberistica" da parte di L. EINAUDI, 1920, 3 ss., che tuttavia non ha mai trovato particolare udienza né allora né negli anni successivi.

Lo Stato centrale, sebbene restio in quegli anni ad intervenire direttamente, non tardò ad emanare una legge organica, la n. 254 del 1903, cosiddetta legge Luzzatti, il cui profilo pregnante è costituito dall'autorizzare determinati soggetti (Casse di risparmio, Opere pie, Monti di Pietà, ecc.) a concedere prestiti alle società cooperative per la costruzione e per l'acquisto di case popolari o economiche, o ai loro soci, agli enti morali ed alle società di beneficenza, nonché alle società di mutuo soccorso che assumevano tale servizio. Con una sorta di criterio di sussidiarietà orizzontale *ante litteram* i Comuni erano, invece, autorizzati «a intraprendere la costruzione di case popolari soltanto per darle a pigione» — ove «fosse riconosciuto il bisogno di provvedere alloggi per le classi meno agiate» — nel caso in cui mancassero i suddetti soggetti, o ne fosse insufficiente l'azione, ed adottando il regime giuridico del pubblico servizio.

I soggetti destinatari delle provvidenze (*classi meno agiate*) appartenevano in realtà ad un'ampia gamma di categorie, non solo operai, ma anche impiegati e piccoli commercianti, e comunque dovevano essere persone solvibili.

Con la legge Luzzatti nacquero altresì gli istituti autonomi per le case popolari (IACP), enti pubblici inizialmente costituiti su iniziativa delle amministrazioni locali, ma in seguito rimodellati come organismi sostanzialmente statali operanti su scala provinciale, e destinati a divenire negli anni successivi i principali protagonisti nella realizzazione e gestione del patrimonio abitativo pubblico. Ancora oggi questi enti (nel frattempo entrati nell'orbita delle competenze regionali ed a volte diversamente denominati dalle leggi regionali) costituiscono il principale punto di riferimento per le prestazioni di edilizia residenziale pubblica.

All'inizio della prima guerra mondiale risale la prima legislazione vincolistica relativa alla regolazione del mercato delle locazioni di abitazioni volta inizialmente a tutelare le famiglie degli uomini chiamati alle armi, cui si consentiva di recedere unilateralmente dai contratti o di pagare soltanto metà del canone mensile per un determinato periodo. Ad essa seguì la fase della crisi abitativa post-bellica, conseguenza della disfatta italiana a Caporetto, quando si ebbe una forte crescita della domanda di case. Ad essa il governo rispose con una tipica disciplina di "blocco" degli sfratti e di divieto di aumento per la maggior parte dei canoni di locazione ⁽¹⁶⁾. Misure di questo

⁽¹⁶⁾ Come ricorda L. EINAUDI, *op. cit.*, 18-20, esempi di questo tipo di politiche sono rinvenibili in svariati momenti della storia d'Italia: l'editto di Papa Paolo III nel

genere furono poi riproposte sia durante il fascismo — così ad esempio nel 1934 una legge dispose una riduzione dei canoni del 12% ed il divieto di aumenti per i tre anni successivi ⁽¹⁷⁾ — sia nei decenni successivi al dopoguerra ⁽¹⁸⁾.

Gli anni tra le due guerre mondiali si caratterizzarono per la parcellizzazione degli interventi di edilizia abitativa, grazie alla tendenza, attraverso la creazione o il riconoscimento di svariati enti *ad hoc*, ad individuare come beneficiari non semplicemente i cittadini meno abbienti ma, in linea con la concezione “corporativa” della società propria del fascismo, gli appartenenti a determinati gruppi o categorie (invalidi e mutilati di guerra, impiegati statali, ecc.) ⁽¹⁹⁾.

La legislazione sull’edilizia economica e popolare fu complessivamente riordinata con il testo unico 28 aprile 1938, n. 1165 (ancora oggi parzialmente vigente), che ambiva a disciplinare organicamente e ad incentivare l’edilizia residenziale di tipo popolare, mediante esenzioni fiscali, finanziamenti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la concessione di mutui agevolati.

Nel secondo dopoguerra, soprattutto grazie allo stimolo del piano Marshall, il sistema di finanziamento dell’edilizia popolare mutò sensibilmente, non basandosi più, come sino a quel momento, soltanto sul ricorso al credito esterno, sia pure agevolato e garantito in vari modi. In particolare con la l. n. 43 del 1949 fu avviato un programma

1549, che in previsione del grande afflusso di pellegrini a Roma per l’anno santo del 1550, decretò «che per l’anno precedente e per tutto l’anno del giubileo nessun proprietario di casa possa licenziare inquilini o possa aumentare l’affitto delle case», poi molte volte ripetuto dai suoi successori; la prammatica del 1772 con cui Carlo III di Borbone a Napoli proibisce di scacciare gli inquilini e di accrescere le pigioni; anche la legislazione piemontese della regie patenti del 10 luglio 1749 poneva vincoli ai fitti affini ai precedenti.

⁽¹⁷⁾ V. L. BORTOLOTTI, Roma, 1978, 43.

⁽¹⁸⁾ Dal 1947 al 1960 operarono disposizioni legislative di “blocco” dei canoni e di proroga delle locazioni stipulate anteriormente al 1° marzo 1947. In seguito al venir meno delle esigenze legate alla ripresa post-bellica, non si tornò, tuttavia, ad un regime di mercato, poiché con una legge del 1963 (n. 1444) furono congelati i canoni di tutte le locazioni di immobili ad uso abitativo, eccezion fatta per quelli delle abitazioni “di lusso”. Da una proroga all’altra si giunse sino alla legge di riforma organica delle locazioni di immobili urbani ad uso abitativo del 1978 (v. *infra* nel testo). Su queste vicende, dal punto di vista della “intollerabile” compressione del diritto di proprietà che questa disciplina vincolistica, dichiaratamente provvisoria ma continuamente prorogata, comportava, è utile consultare la sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 1976.

⁽¹⁹⁾ A.R. MINELLI, 2006, 16.

settennale, poi esteso di ulteriori sette anni, di costruzione di abitazioni per i lavoratori, finanziato da prelievi sugli stipendi, suddivisi tra dipendenti e datori di lavoro, e da un contributo statale integrativo. Questo programma, conosciuto come INA-casa ⁽²⁰⁾, ha rappresentato uno dei momenti di maggiore sviluppo delle politiche abitative in Italia, sebbene la sua attuazione si rivelò ben al di sotto degli obiettivi fissati ⁽²¹⁾. In generale la tendenza fu quella a privilegiare la proprietà della casa, soprattutto mediante l'istituto del riscatto degli alloggi concessi in uso ⁽²²⁾, ma anche attraverso la liquidazione degli alloggi appositamente realizzati per la locazione a prezzi calmierati, secondo una tendenza alla dismissione del patrimonio abitativo pubblico già avviata durante il regime fascista e proseguita sino ai giorni nostri ⁽²³⁾.

All'esperienza dell'INA-casa fece seguito quella del piano decennale cosiddetto Gescal ("gestione case lavoratori") con la legge n. 60/1963. Finanziato con i residui dei fondi INA-casa e come il precedente con contributi dei lavoratori, dei datori di lavoro e dello Stato, la sua attuazione fu però ancor più deludente. Molte delle risorse furono destinate per scopi inappropriati e la maggior parte restarono non spese ⁽²⁴⁾. Tra le principali cause dell'inefficacia del piano, oltre alle inefficienze imputabili agli apparati centrali (Ministero lavori

⁽²⁰⁾ Presso l'istituto nazionale delle assicurazioni fu costituita una «gestione autonoma, munita di propria personalità giuridica e denominata gestione I.N.A.-casa» (art. 2 della legge), cui erano affidati i compiti operativi. Il piano INA-casa è considerato una creatura del Ministro democratico cristiano Amintore Fanfani, il quale, peraltro, come dimostrano attente ricerche storiografiche, si era ispirato a proposte e progetti elaborati sin dal 1939 nell'ambito del Ministero delle corporazioni (c.d. progetto Miniati). In tema v. P. NICOLOSO, 2001, 39 ss. V., altresì, per una esauriente analisi della vicenda, AA.VV., 2002, pp. 442.

⁽²¹⁾ Alla resa dei fatti gli alloggi realizzati mediante sovvenzione o sostegno (c.d. edilizia agevolata) del piano furono 335.000 in quattordici anni. Considerando anche l'intervento finanziario privato si arriva invece alla cifra di quasi 9 milioni di vani nel 1961, corrispondente al fabbisogno abitativo che era stato stimato nel 1954 in base al c.d. piano Vanoni per la politica del reddito (A.R. MINELLI, *op. cit.*, 17).

⁽²²⁾ Sul procedimento di cessione in proprietà (riscatto) e sui complicati problemi di tutela che da essi sortiscono (in termini di posizioni soggettive e di giurisdizione) v. A. ORSI BATTAGLINI, 1968, 171 ss.

⁽²³⁾ In anni più recenti un cospicuo programma di alienazione del patrimonio abitativo pubblico, ed avente soprattutto l'obiettivo di ripianare il deficit degli IACP, fu avviato con la legge 1412 del 1991 (art. 28), una delle leggi che inaugurò la lunga stagione delle misure di contenimento della spesa pubblica.

⁽²⁴⁾ Nel 1981 la Gescal accumulava residui passivi pari a 1470 miliardi di lire (v. C. Caniglia Rispoli, A. Sigorelli, 187)

pubblici) nella gestione dei fondi, viene spesso indicata la mancata predisposizione da parte dei comuni dei “piani di zona” necessari secondo una legge del 1962 (n. 167) per la localizzazione e l’espropriazione delle aree ove realizzare gli alloggi ⁽²⁵⁾ (v. *infra* par. 4.1).

2.2. Altri due passaggi cruciali nelle politiche sulla casa si ebbero, rispettivamente, all’inizio e alla fine degli anni Settanta del secolo scorso.

2.2.1. Il primo momento riguarda la promulgazione di una ambiziosa legge di riforma (n. 865 del 1971), praticamente contestuale all’istituzione delle regioni. Uno degli obiettivi della legge era quello di sfoltire la miriade di soggetti pubblici operanti nel settore, riordinando le funzioni centrali attorno ad un Comitato per l’edilizia residenziale (CER), operante presso il Ministero dei lavori pubblici con funzioni di programmazione e finanziamento degli interventi, e quelle periferiche attorno agli IACP (come fondamentali realizzatori dei programmi di edilizia residenziale ed autorità di vigilanza sull’operato di cooperative e consorzi di costruzione di edilizia sociale) ⁽²⁶⁾. Inoltre si riconosceva un ruolo rilevante alle regioni, coinvolte nella predisposizione della programmazione nazionale e con poteri di programmazione regionale e di controllo nella realizzazione degli interventi ⁽²⁷⁾.

L’impostazione della legge 865 risente dell’indirizzo politico dell’epoca, improntato all’idea della programmazione economica in funzione redistributiva. Non a caso la parte più conosciuta della legge è quella in cui si fissava un criterio di calcolo dell’indennizzo espropriativo per le aree urbane commisurato al valore agricolo medio dell’area geografica di riferimento, dopo pochi anni ritenuto illegittimo dalla Corte Costituzionale, secondo l’idea della separazione tra possibilità edificatorie di un suolo e diritto di proprietà, il cui obiettivo era evidentemente non solo quello di risolvere il problema delle difficoltà per i comuni di procedere alle acquisizioni di aree necessarie alla

⁽²⁵⁾ A.R. MINELLI, *op. cit.*, 18, nota 7.

⁽²⁶⁾ Gli Istituti autonomi case popolari, in base alla delega contenuta nell’art. 8 della l. 865, furono riordinati con il decreto legislativo 30 dicembre 1972, n. 1036, in uno con la soppressione di vari altri enti operanti nel settore (tra cui l’ente Gescal, l’Istituto per lo sviluppo dell’edilizia sociale, l’Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato) i cui beni e il personale furono devoluti agli IACP.

⁽²⁷⁾ Si v. P. URBANI, 1976.

costruzione delle case popolari, ma anche di eliminare in radice il problema della “rendita” legata al mercato edilizio ⁽²⁸⁾.

Alla fine di questo decennio, quando il disagio abitativo sembrava ulteriormente acuirsi, vennero emanate altre due ambiziose leggi.

2.2.2. La n. 457 del 1978 finanziò un nuovo piano decennale di edilizia residenziale riguardante gli interventi diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio nonché l’acquisizione e l’urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali mediante sovvenzioni, agevolazioni e convenzioni con soggetti privati ⁽²⁹⁾. Si tratta dell’ultimo provvedimento organico di finanziamento dell’edilizia residenziale pubblica, sebbene altre leggi nel corso degli anni Ottanta e Novanta contengano misure di rifinanziamento di determinati programmi costruttivi. In questo periodo, in realtà, la disciplina legislativa mostra caratteri ancora più marcatamente episodici ed improntati ad emergenza e straordinarietà, e la tendenza dello Stato a rioccupare spazi ormai propri delle regioni ⁽³⁰⁾.

2.2.3. Coeva alla legge n. 457 è la 392 del 1978, nota come legge sull’“equo canone”, con cui, dopo vari decenni di leggi all’insegna della sostanziale sottrazione al mercato della dinamica degli affitti di abitazione, si tentò di coniugare le esigenze abitative dei ceti meno abbienti con il diritto dei proprietari allo sfruttamento economico dei beni, mediante l’introduzione di un regime legale di determinazione dei canoni di locazione (una sorta di *price cap*) fondato su una serie di parametri quali classe demografica del comune, ubicazione e caratte-

⁽²⁸⁾ La Corte costituzionale con la celebre sentenza n. 5 del 1980 dichiarò l’illegittimità costituzionale di queste norme in quanto lesive del “contenuto minimo” costituzionalmente garantito del diritto di proprietà.

⁽²⁹⁾ Rispetto alla legge del 1971, quella del 1978 accentua il ruolo delle regioni, ad esempio prevedendo una rappresentanza nel CER di tutte le regioni, ma mantiene una impronta centralistica nella predisposizione dei programmi da parte dello stesso CER secondo gli indirizzi del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). Alle regioni vengono assegnati compiti consistenti principalmente nella definizione del fabbisogno abitativo regionale e nella ripartizione degli interventi nel territorio regionale. D’altra parte le regioni, a seguito della cosiddetta “seconda regionalizzazione” con il d.P.R. n. 616 del 1977, si erano viste attribuire «le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale pubblica e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento» nonché le «funzioni statali relative agli I.A.C.P.» (art. 93).

⁽³⁰⁾ Sul riparto delle competenze tra Stato e regioni v. *infra* par 3.1.

ristiche dell'immobile da aggiornare sulla base dell'indice dei prezzi al consumo accertato dall'ISTAT. Anche la *performance* di questa legge è generalmente considerata negativa, avendo determinato effetti distortivi del mercato senza procurare reali benefici alle famiglie. Agli stretti vincoli che la legge imponeva all'ammontare degli affitti e alle condizioni dei contratti i proprietari reagirono comprimendo l'offerta di abitazioni in affitto, e quindi introducendo un incentivo implicito all'acquisto della casa. Aumentò, inoltre, la propensione all'evasione fiscale e furono disincentivati gli investimenti per migliorare la qualità delle abitazioni in affitto ed il loro numero. Per i proprietari, infine, era molto difficile rientrare nella disponibilità dell'appartamento alla scadenza del contratto.

Questo sistema è stato quindi abbandonato verso la fine degli anni Novanta (con la legge n. 431 del 1998) in direzione di una maggiore liberalizzazione del mercato delle locazioni, consistente nell'abolizione dei vincoli sulla determinazione dei canoni, mantenendo però la regola della predeterminazione legale della durata dei contratti ⁽³¹⁾. Vengono, comunque, previste alcune misure compensative con l'intento di spostare l'onere della tutela delle fasce svantaggiate sulla fiscalità generale. Da una parte si istituisce un fondo nazionale che ha il compito di erogare contributi a favore dei conduttori meno abbienti, da cui si può attingere per concedere direttamente ai privati contributi integrativi per provvedere al pagamento dei canoni di locazione oppure per sostenere le iniziative intraprese dagli enti locali per il reperimento di alloggi da dare in locazione ⁽³²⁾. Dall'altra, si introducono benefici fiscali sia per gli inquilini sia per i proprietari (detrazioni dell'affitto nelle dichiarazioni dei redditi).

⁽³¹⁾ A seguito di questa legge le parti possono fissare liberamente il prezzo dell'affitto oppure possono stabilire di aderire alle condizioni generali predisposte congiuntamente dalle associazioni rappresentative dei proprietari e degli inquilini. La legge continua a stabilire la durata minima dei contratti (quattro anni nella prima ipotesi, tre anni nella seconda) che vengono automaticamente rinnovati per un uguale periodo qualora il proprietario non dimostri la sussistenza di determinate esigenze di diverso uso del bene.

⁽³²⁾ Dal 1999 al 2006 il Fondo ha erogato complessivamente oltre 4000 miliardi di vecchie lire (v. Ministero delle Infrastrutture Dipartimento per le infrastrutture statali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici, Direzione generale per l'edilizia residenziale e politiche urbane e abitative, Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, documento, (Legge 8 febbraio 2007, n. 9, art. 4), in www.solidarietasociale.gov.it/NR/rdonlyres/309C1392-D1E1-4F55-B482-F67F11FA6919/0/Documentofinale17maggio.pdf).

Tutto ciò non ha comunque attenuato le tensioni sociali attorno al problema del mercato delle locazioni immobiliari per uso abitativo, né ha significativamente ridotto il disagio abitativo. Da uno studio condotto nel 2007 dall'istituto Nomisma per conto del Ministero delle Infrastrutture, Direzione Generale per l'Edilizia Residenziale e le Politiche Urbane e Abitative, emerge come in media il passaggio dal regime controllato al libero mercato abbia prodotto un aumento del canone di locazione del 47%, con un forte impatto soprattutto sulle famiglie più povere. Questo aumento finisce infatti per incidere del 15% sul reddito sulle famiglie appartenenti al decile più povero dei nuclei italiani, e per il 10% per quelle che ricadono nel secondo decile.

Anche per queste ragioni in tutto l'ultimo decennio è proseguito il ricorso da parte del legislatore, spesso mediante decreti-legge, a misure di "blocco" degli sfratti degli inquilini appartenenti alle fasce più deboli della società.

2.2.4. L'inizio del nuovo millennio registra un mutamento epocale nelle politiche per l'edilizia residenziale, poiché di fatto segna la fine dell'intervento finanziario statale nel settore. L'ultimo provvedimento che ipotizza un finanziamento pubblico dal centro può essere individuato nella legge 21 del 2001, riguardante il secondo programma di *contratti di quartiere* e la costruzione di *20.000 alloggi in affitto*. Nell'ultimo quindicennio di fatto, le istituzioni statali (ed anche spesso quelle regionali) hanno manifestato una progressiva disaffezione nei confronti delle politiche abitative (v. *infra* par. 5).

La spinta verso un più ampio decentramento delle funzioni culminato con la riforma costituzionale del 2001 e l'insorgere di uno stato pressoché permanente di crisi della finanza pubblica ha, d'altronde, mutato profondamente i caratteri delle politiche e degli strumenti di edilizia residenziale, come si vedrà meglio nei paragrafi successivi. Il massiccio trasferimento di compiti alle regioni ed agli enti locali è avvenuto, in particolare, senza una corrispondente attribuzione di risorse. In un certo senso alla soppressione della programmazione statale ha corrisposto un sostanziale inaridimento delle fonti di finanziamento per l'edilizia pubblica.

Ne è derivato un panorama molto differenziato tra regione e regione, che sembra portare acqua al mulino dei critici della spinta verso un assetto federale della Repubblica. In un quadro di scarsa incidenza della spesa per la casa (nel 2008, 13 regioni su 20 hanno destinato a questo scopo meno dell'un per cento del Pil regionale), le politiche attivate nelle diverse regioni sembrano accentuare la frattura

fra il centro-nord e il sud del paese, dove l'investimento è tuttora legato ai residui fondi *ex Gescal* ⁽³³⁾.

Fermo restando il quadro di riferimento tracciato dalla legge 431 del 1998, va, peraltro, segnalato negli ultimi anni un nuovo cambiamento di rotta negli orientamenti legislativi. Con legge n. 9 dell'8 febbraio 2007 recante «*Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*», lo Stato, dinanzi all'emergenza "sfratti", ha disposto, per i comuni ad alta tensione abitativa, la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso abitativo per le categorie sociali più svantaggiate, prevedendo, quale bilanciamento di tale forma di tutela dei conduttori, benefici fiscali in favore dei proprietari. Questa legge prevede, inoltre, la predisposizione di un ampio programma di interventi sulla casa, comprendente varie misure (anche nuove costruzioni), concertato tra tutti i livelli di governo. L'aspetto interessante di questo approccio — rispetto alla legislazione precedente — è che vi si può apprezzare il tentativo di intervenire in modo contestuale sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta, affiancando ad una tipica disciplina di regolazione incidente sull'autonomia negoziale, misure di carattere distributivo concertate tra i vari attori pubblici coinvolti. È in questo contesto che si inserisce il nuovo "piano casa" varato con la legge finanziaria per il 2009, con il quale il suddetto cambio di rotta diviene ancora più tangibile. Poiché queste leggi sembrano inaugurare una nuova stagione nelle politiche pubbliche abitative, preferisco discuterne alcuni aspetti nell'ultima parte di questo lavoro (v. *infra* par. 5.2).

3. Occorre ora considerare l'azione pubblica nel settore dell'edilizia residenziale alla stregua del nuovo assetto semi-federale della Repubblica che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sembra disegnare una "tutela multilivello" dei diritti sociali, in cui ogni livello risponde, almeno in via di prima approssimazione, ad istanze diverse e non facilmente armonizzabili. Il livello regionale tende, naturalmente, alla differenziazione territoriale delle prestazioni, quello statale a (ri)stabilire le condizioni di eguaglianza ma con un occhio alle compatibilità finanziarie, il livello europeo (cheché se ne dica) a fissare il quadro delle compatibilità tra politiche sociali e funzionamento dei mercati.

⁽³³⁾ CENSIS-Federcasa (2008).

3.1. Il nuovo assetto in senso regionalista della distribuzione delle funzioni amministrative nel settore dell'edilizia residenziale pubblica era stato, come noto, anticipato dal decreto legislativo n. 112 del 1998, in cui la devoluzione al sistema regionale-locale è molto ampia, pressoché esaustiva. Le funzioni attribuite alla Regioni si estendono da compiti di programmazione (definizione delle linee di intervento, degli obiettivi e delle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie) alla gestione e attuazione degli interventi, sino alla determinazione delle tipologie di intervento e dei criteri per l'assegnazione degli alloggi con la fissazione dei relativi canoni⁽³⁴⁾. Al livello più propriamente locale (comunale), compete la localizzazione degli interventi. Al livello locale (provinciale), con compiti soprattutto di gestione del patrimonio edilizio pubblico esistente operano, inoltre, come enti strumentali delle regioni gli *ex* IACP (spesso rinominati "agenzie del territorio") che talvolta le leggi regionali configurano come enti pubblici economici (v. *infra* par. 3.2).

Le residue competenze statali riguardano la «determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale ed unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro generale delle politiche sociali», la definizione dei "livelli minimi" del servizio abitativo nonché degli *standard* di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, e l'eventuale concorso, insieme a regioni ed enti locali, all'elaborazione di programmi di ERP aventi interesse a livello nazionale. Da ricordare, infine, un compito di carattere conoscitivo relativo all'acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa attraverso l'istituzione di un apposito *Osservatorio della condizione abitativa*⁽³⁵⁾.

(34) La definizione dei limiti di reddito e degli altri requisiti per l'accesso alle abitazioni sociali, sino al 1998 di competenza statale, costituisce uno dei più concreti elementi di differenziazione delle politiche abitative tra i territori regionali. A questo proposito, in virtù dell'orientamento della Corte Costituzionale sulla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni abitative (v. *infra* in questo par.), si è dubitato della legittimità costituzionale della devoluzione alle regioni della disciplina di tali aspetti (v. V. VALENTI, 2009).

(35) Occorre tuttavia segnalare che lo Stato continua ad operare indirettamente nel settore dell'edilizia residenziale attraverso titoli competenziali apparentemente estranei alla materia dell'ERP, ma invece su questa profondamente influenti, come ad esempio «la promozione di *programmi innovativi in ambito urbano* che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato» (art. 55.1, lett. e) d.lgs. 112/98); l'elaborazione, il finanziamento, il coordinamento ed il monitoraggio dei *programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio* (PRUSST), dei

Rispetto alla situazione precedente al 1998, rilevante è soprattutto l'abolizione della programmazione nazionale, che era in concreto elaborata dal CER, organismo a sua volta soppresso ⁽³⁶⁾.

Come accennato nel paragrafo precedente, questa nuova situazione fa emergere ambiguità e problemi soprattutto dal lato finanziario. Alla riallocazione di (quasi) tutte le funzioni nel sistema regionale-locale ha corrisposto l'attribuzione alle regioni di tutte le risorse finanziarie (art. 61, d.lg. n. 112/98). Queste ultime, in realtà, erano costituite dalle sole giacenze, e le dovute integrazioni, presenti presso la Cassa depositi e prestiti, successivamente trasferite alle regioni in seguito a specifici accordi. L'orientamento del Governo è stato, infatti, quello di non assumere responsabilità finanziarie sulle materie trasferite, a meno che nel bilancio non fossero indicate specifiche risorse, facendo riferimento, per dimensionare l'entità delle somme da devolvere alle regioni, ai fondi stanziati negli anni immediatamente precedenti. Ed, infatti, le leggi finanziarie annuali, come già osservato, a partire da quella approvata a fine anno 2001 e sino al 2007, non hanno previsto alcuna risorsa a favore dell'edilizia sociale, salvo il citato fondo nazionale per le locazioni.

Al tema del riparto delle funzioni amministrative, si affianca quello del riparto delle competenze legislative. Nel nuovo assetto costituzionale questi due aspetti non sono più interdipendenti, poiché in linea di principio il riparto delle funzioni legislative e quello delle funzioni amministrative seguono criteri diversi. Il primo si basa sulle materie elencate direttamente nella Costituzione, il secondo — in applicazione del principio di sussidiarietà — sulle scelte di allocazione dei compiti amministrativi tra i vari livelli di amministrazione effettuati dal legislatore statale o da quelli regionali secondo chi sia il soggetto competente su una determinata materia.

Non di rado, il problema (proprio come nel caso dell'edilizia residenziale pubblica) si pone peraltro proprio al momento dell'individuazione della materia. Se l'edilizia residenziale pubblica fosse da considerare una materia a sé stante, non essendovi di essa menzione nella Costituzione, secondo il criterio della residualità in favore delle

programmi URBAN e dei programmi innovativi in ambito urbano finalizzati a ridurre il degrado nelle zone adiacenti ai porti ed alle stazioni ferroviarie; la promozione di politiche di incentivazione per il recupero del patrimonio edilizio.

⁽³⁶⁾ Programmazione regionale che, peraltro, come si vedrà alla fine, sta pian piano riemergendo tra le pieghe della legislazione.

regioni, sulla stessa dovrebbe esservi la competenza legislativa esclusiva dei consigli regionali.

La Corte Costituzionale sia in passato sia di recente ha, tuttavia, negato l'autonoma configurabilità di una siffatta materia, considerando, invece, le politiche per la casa come il risultato del congiunto operare di azioni riferibili a più materie. In particolare la Corte ha utilizzato nei casi recenti la clausola generale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. ⁽³⁷⁾, per affermare che «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» continua a spettare allo Stato (sentenza n. 94 del 2007). Quella appena richiamata è una delle disposizioni più rilevanti inserite nella riforma costituzionale come «controlimite» alla differenziazione regionale, a proposito della quale è stato messo in luce, per un verso, il perseguimento dell'obiettivo dell'«uguaglianza interterritoriale», per altro verso, il carattere di genericità che fa della determinazione dei livelli essenziali non una «materia in senso stretto», ma una «competenza trasversale idonea ad investire tutte le materie» (Corte cost. n. 282 del 2002) ⁽³⁸⁾.

La cosa curiosa, peraltro, è che questa clausola sia utilizzata come fonte di una competenza statale ad intervenire nel settore mediante disposizioni sulla programmazione degli interventi, e non per determinare effettivamente quali sono i livelli essenziali del diritto all'abitazione. In altre occasioni la stessa Corte costituzionale ha, ad esempio, osservato che in materia di canoni di locazione degli alloggi sociali non esiste una fonte di determinazione dei limiti espressivi dei livelli essenziali, essendo allo scopo inutilizzabile la disciplina dell'equo canone, ormai abrogata dalla legge 431/1998 (Ordinanza n. 526 del 2002). Ed ancora, in tema di finanziamenti statali direttamente ai comuni, la Corte esclude che l'«interesse nazionale» possa rappresentare tuttora un limite alla legislazione regionale e possa fondare quella determinazione dei livelli minimi, che deve costituire invece una garanzia a tutela dei diritti civili e sociali delle persone (sentenza n. 16 del 2004).

⁽³⁷⁾ In buona parte ispirata all'analoga disposizione presente nell'art. 149, comma 1 della Costituzione spagnola.

⁽³⁸⁾ Sulla questione dei livelli essenziali e la cosiddetta tutela multilivello dei diritti v. C. TUBERTINI, 2008, specc. 33-131, ed ivi ampi riferimenti alla letteratura in argomento.

L'altro titolo di legittimazione dell'intervento del legislatore statale secondo la Corte risiede nella materia «governo del territorio» — in particolare per quanto concerne la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica — che, essendo tra quelle a legislazione concorrente o ripartita ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., consente al Parlamento di dettare i principi fondamentali della materia (sentenza n. 451 del 2006) ⁽³⁹⁾.

In breve, «si può stabilire che gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana e dall'altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente) si integrano e si completano a vicenda, giacché 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» (sentenza n. 166 del 2008).

Questo orientamento della Corte costituzionale sembra costituire la cornice della scelta legislativa compiuta alla fine del 2008 di riproporre un “piano casa” a livello nazionale dopo che dal 1998 in poi le funzioni di programmazione (anche della spesa) in questo settore erano state trasferite alle regioni.

Si tratta del resto di orientamento ben radicato nella giurisprudenza della Corte, che anche nel precedente assetto dei rapporti Stato-regioni aveva in fondo adottato gli stessi argomenti, individuando tre diverse finalità nella materia dell'edilizia residenziale pubblica: programmazione-realizzazione degli interventi, e pertanto “ur-

⁽³⁹⁾ Incide invece sulla la competenza residuale delle regioni in materia di “politiche sociali”, non potendo essere ricondotta né alla fissazione dei livelli essenziali né al governo del territorio (né ad altre materie come l'ordine pubblico) una norma statale che disciplini la possibilità di istituire commissioni comunali cui compete la graduazione degli aventi diritto ai fini di agevolare il passaggio «da casa a casa», nell'intento di attutire il loro disagio abitativo (sentenza n. 166 del 2008). La Corte ha così annullato la relativa disposizione contenuta nella legge n. 9 del 2007.

banistica” e “lavori pubblici” (oggi confluite nel “governo del territorio”), come materie di legislazione concorrente, e prestazione del “servizio-casa” come materia innominata spettante (prima del 2001) allo Stato in via residuale (sentenze n. 221 del 1975 e n. 140 del 1976). Paradossalmente nel mutato assetto costituzionale — pur teoricamente più autonomista — la presenza della clausola sui livelli essenziali delle prestazioni consente di giustificare con argomenti interpretativi più convincenti le medesime conclusioni.

3.2. Scriveva Mario Nigro nel 1957 che «quel complesso di norme, di soggetti, di mezzi reali, che va sotto il nome di edilizia popolare ed economica, appare quindi chiaramente unificato dallo scopo del rendimento — con carattere di sistematicità e continuità — di determinate prestazioni, per la soddisfazione di un bisogno collettivo o generale, soddisfazione ritenuta essenziale ... per il raggiungimento di un fine fondamentale della comunità» ⁽⁴⁰⁾.

Queste caratteristiche inducevano l'illustre studioso a parlare di *servizio pubblico*, precisando che per servizio pubblico si intende l'«assunzione pubblica di un'attività di produzione di utilità». Sotto questa luce il servizio pubblico di edilizia residenziale è costituito da quella parte delle politiche per la casa che attiene alla produzione ed attribuzione di alloggi popolari ai destinatari del servizio sia mediante trasferimento (vendita) sia mediante affitto. Il nucleo essenziale del servizio (la prestazione) è senz'altro la messa a disposizione degli alloggi, ma a questo si affiancano attività strumentali necessarie all'esercizio della prestazione, quali provvista delle aree e dei mezzi finanziari per realizzare le costruzioni ⁽⁴¹⁾. Questo nesso di strumentalità con un servizio pubblico oggi assume particolare rilevanza poiché è ciò che consente di mantenere le relative attività, entro certi limiti, “al di qua” del mercato europeo.

Le prestazioni relative al diritto all'abitazione riguardate come servizio pubblico — in cui come sempre è preponderante la dimensione organizzativa — sono disciplinate ormai pressoché integralmente dalla legislazione regionale. Di questa sono particolarmente interessanti le disposizioni che hanno investito l'organizzazione ed il funzionamento dei vecchi istituti autonomi case popolari, nei fatti storica-

⁽⁴⁰⁾ M. NIGRO, *op. cit.*, 160.

⁽⁴¹⁾ Qui si coglie un collegamento con la disciplina del governo del territorio su cui v. il paragrafo successivo.

mente i principali attori nella gestione del servizio e che con formula sintetica possiamo definire enti di edilizia residenziale pubblica.

Figura 1 - Denominazioni degli enti di ERP nelle leggi regionali ⁽⁴²⁾

ACER	Azienda casa Emilia Romagna	Emilia Romagna
ALER	Azienda lombarda per l'edilizia residenziale pubblica	Lombardia
ARER	Azienda regionale per l'edilizia residenziale	Valle d'Aosta
ARTE	Azienda regionale per l'edilizia residenziale	Liguria
ATC	Azienda territoriale per la Casa	Piemonte
ATER	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale	Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Umbria, Veneto
ATERP	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica	Calabria
IPES	Istituto per l'edilizia sociale	Bolzano
ITEA	Istituto trentino per l'edilizia abitativa	Trento
	Casa s.p.a.	Toscana

Dal quadro della legislazione regionale, vengono fuori modelli e prospettive assai diversificati, che in alcuni casi sembrano mettere in discussione la stessa configurabilità di un servizio pubblico finalizzato all'assistenza abitativa ai non abbienti ⁽⁴³⁾. I modelli giuridici degli enti ERP che troviamo negli ordinamenti regionali sono tre: quello dell'ente pubblico non economico, quello dell'ente pubblico economico, quello della società per azioni. Al di là dei differenti regimi cui queste qualificazioni alludono (fermo restando, vale a dire, che quello che conta è la sostanza dell'attività svolta ed il tipo di poteri attribuiti), in alcuni casi si conservano in capo agli enti ERP funzioni tipiche del servizio pubblico abitativo, in altri si aggiungono alle funzioni tradizionali compiti di progettazione, gestione e servizi di vario genere in favore di altri soggetti (quindi si configura come "economica" una parte della loro attività), in altri ancora si disegna effettivamente la loro missione come quella di soggetti operanti prevalentemente sul

⁽⁴²⁾ Tratta da S. GRASSIA, 2005.

⁽⁴³⁾ Per questo giudizio v. S. GRASSIA, *op. cit.*

mercato, insieme o in concorrenza con gli altri operatori. Una scelta in quest'ultima direzione è quella, ad esempio, operata da alcune importanti regioni (Emilia Romagna; Toscana) di conferire tutto il patrimonio immobiliare degli enti ERP ai comuni, e con esso le funzioni connesse al servizio pubblico, e di concepire gli enti ERP (trasformati in società per azioni in Toscana) come soggetti — la cui costituzione è peraltro non obbligatoria — che svolgono le proprie attività di servizio nel mercato e che eventualmente, mediante “contratti di servizio”, possono essere utilizzati dai comuni per svolgere le funzioni gestionali loro affidate.

Nella figura 2 sono riportate le principali caratteristiche degli enti ERP nelle diverse regioni.

Figura 2 - Classificazione degli enti ERP in base ai caratteri essenziali della rispettiva “missione” ⁽⁴⁴⁾

L'istituzione dell'ente dipenda da una scelta dell'ente locale (1)	Emilia Romagna, Toscana
L'ente non ha autonomia statutaria	Trento (statuto deliberato dalla Provincia)
L'ente è anche un braccio operativo della regione e degli enti locali che possono avvalersene mediante convenzioni	Emilia Romagna, Liguria (2), Bolzano
L'ente è definito ausiliario o strumentale della regione	Lazio, Piemonte, Bolzano
L'ente non è proprietario del patrimonio che gestisce	Emilia Romagna, Toscana
L'ente è autonomo sotto l'aspetto organizzativo, amministrativo, contabile	Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte
L'ente ha anche autonomia imprenditoriale	Emilia Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Valle d'Aosta

(1) In Emilia Romagna, trasformazione e scioglimento delle ACER possono essere decise dalla Conferenza degli enti, in Toscana i comuni costituiscono il soggetto cui affidare l'esercizio delle funzioni in materia di ERP di cui sono esclusivi titolari.

(2) In caso di urgenza, anche in assenza di convenzione, la regione può avvalersi delle strutture tramite ordinanze che prevedano il relativo compenso.

L'apertura al mercato delle attività degli enti ERP pone il consueto problema del confine tra attività che, pur se di interesse generale, devono essere assoggettate alle regole della concorrenza, ed attività a queste sottratte.

Senza che sia qui necessario affrontare il problema in tutta la sua

⁽⁴⁴⁾ Tratta da S. GRASSIA, *op. cit.*

ampiezza ⁽⁴⁵⁾, si può notare come — secondo una tendenza comune anche ad altre politiche sociali, semplicemente considerate in passato espressione di “tipiche prerogative” degli Stati membri — il *social housing* non si sottragga in linea di principio all’operare delle norme sulla concorrenza e quindi al controllo secondo il parametro dell’art. 86 del Trattato. È vero che al ventisettesimo considerando della Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, si dice che la direttiva «non dovrebbe ⁽⁴⁶⁾ applicarsi ai servizi sociali nel settore degli alloggi, dell’assistenza all’infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato per sostenere persone che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate. È opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all’integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale». Eppure, le numerose precisazioni contenute in questo “considerando”, lasciano intendere quanto debba essere specifica e ristretta la nozione di *social housing* affinché si mantenga al di fuori della portata della direttiva Bolkestein. Vi è una parte delle azioni riconducibili alle politiche di sostegno del diritto alla casa che anche in alcuni documenti ufficiali delle istituzioni nazionali viene definita in termini di “Servizio di interesse economico generale” in contrapposizione al servizio di interesse generale — identificato con l’intervento diretto in materia di edilizia sovvenzionata — in quanto fondato su «nuovi modelli di finanziamento e con attori che gestiscano le politiche abitative secondo criteri e modalità innovative rispetto a quelle tradizionalmente utilizzate» ⁽⁴⁷⁾. Sembra di capire che, mentre il servizio di interesse generale sia — secondo il documento citato — sottratto in linea di principio alla

⁽⁴⁵⁾ Si può presumere, ad esempio, che alcune delle attività di servizio svolte dagli enti ERP ai sensi delle diverse disposizioni regionali, debbano essere ricondotte ad ordinari appalti di servizi cui si applica il diritto europeo dei contratti pubblici.

⁽⁴⁶⁾ L’uso del condizionale (di per sé fonte di ambiguità ed inconsueto nel lessico dei testi legali) è anche nella versione inglese: «This Directive should not cover those social services in the areas of housing...».

⁽⁴⁷⁾ Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, citato alla precedente nt. 32.

verifica ex art. 86 Trattato, le attività qualificabili come “servizi di interesse economico generale” potranno sottrarsi all’applicazione delle regole sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato soltanto alle condizioni previste dall’art. 86 medesimo.

Evidente è allora la necessità di fornire una più precisa formulazione di cosa sia l’oggetto del servizio di interesse generale, la prestazione propria del “servizio pubblico di edilizia popolare ed economica” o, in altre parole, la «definizione dei livelli essenziali, da parte dello Stato, delle prestazioni in materia di welfare con riferimento al servizio abitativo». Più che fare questo sinora lo Stato si è limitato, però, con decreto del Ministero delle infrastrutture ⁽⁴⁸⁾ a fornire la definizione di “alloggio sociale” ed a determinare i connotati generali del “servizio di edilizia residenziale sociale”, mosso soprattutto dalla preoccupazione di «attuare gli interventi programmati senza incorrere in procedure di infrazione a livello europeo» ⁽⁴⁹⁾ in esecuzione di quanto previsto nell’art. 5 della legge n. 9 del 2007, che demanda ad un decreto interministeriale, d’intesa con la Conferenza Stato, regioni, enti locali, la «definizione delle caratteristiche e dei requisiti degli alloggi sociali esenti dall’obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi degli art. 87 e 88 del trattato istitutivo della Comunità europea».

Il decreto definisce “alloggio sociale” — configurato come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall’insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie — 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 e da considerarsi — in quanto servizio di interesse economico generale ⁽⁵⁰⁾ — «come

⁽⁴⁸⁾ D.m. 22 aprile 2008, n. 32438, in *Gazzetta Uff.* 24 giugno 2008, n.146.

⁽⁴⁹⁾ Le frasi tra virgolette sono tratte dal documento del Tavolo di concertazione citato alla nota precedente.

⁽⁵⁰⁾ Val la pena notare che a differenza di quanto si diceva nel citato documento del Tavolo di concertazione qui si parla di servizio economico e non di servizio di interesse generale. Questo significherebbe che anche l’attività di *social housing* in senso stretto è in linea di principio assoggettata alla regole sulla concorrenza. D’altronde, come si può intuire da quanto segue nel testo, la definizione di “alloggio sociale” fornita nel provvedimento ministeriale non è poi così stringente e lascia aperti diversi varchi per farvi rientrare attività effettivamente economiche con riflessi sociali. Vi è, inoltre, un passaggio nel provvedimento in cui si fa significativamente riferimento «agli ope-

parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie».

A questa definizione vengono ricondotti 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 oppure alla proprietà. In aggiunta a questo l'alloggio sociale viene considerato un vero e proprio "standard urbanistico" (in sostanza una di quelle opere o servizi necessari alla corretta "urbanizzazione" delle città ⁽⁵¹⁾).

Viene poi definito l'oggetto del servizio di edilizia residenziale sociale, che è quello da erogarsi da non meglio specificati operatori pubblici e privati, prioritariamente tramite: i) l'offerta di alloggi in locazione (alla quale va destinata secondo il decreto la prevalenza delle risorse disponibili); ii) il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari.

Il provvedimento, infine, demanda alle regioni, in concertazione con le rappresentanze regionali delle associazioni dei comuni, la definizione dei requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale sulla base di alcuni criteri generali.

4. Uno degli elementi chiave delle politiche sull'edilizia residenziale riguarda, dunque, come dice la Corte Costituzionale e come conferma anche il decreto sulla definizione della nozione di alloggio sociale, il governo del territorio e nel nostro caso in particolare la localizzazione delle abitazioni ed il loro inserimento nel contesto urbano, che dagli anni Sessanta in poi è stata caratterizzata dalla predisposizione di *piani urbanistici speciali* da parte dei comuni. È tra l'altro questa la dimensione che consente di parlare di un più ampio diritto all'*habitat*.

4.1. La disciplina urbanistica dell'edilizia economica e popolare (legge n. 167 del 1962) obbliga i comuni con popolazione superiore a

ratori pubblici e privati selezionati mediante procedimento di evidenza pubblica per la realizzazione degli alloggi».

⁽⁵¹⁾ Da questa derivano varie conseguenze sul regime di localizzazione e realizzazione delle relative opere su cui non è qui possibile soffermarsi per ragioni di spazio.

cinquantamila abitanti o che siano capoluoghi di Provincia (ma oggi le leggi regionali possono disporre diversamente) a munirsi del *piano delle zone* da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare (nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico). Gli obiettivi sono evidentemente almeno due: disporre delle aree necessarie a realizzare gli alloggi popolari ⁽⁵²⁾ ed ottenere una adeguata organizzazione strutturale e funzionale dei quartieri destinati all'edilizia residenziale pubblica, coordinandola con il piano regolatore urbanistico comunale, al fine di superare un modello di intervento pubblico nel settore fino ad allora completamente scollato dalla dimensione urbanistica e per questo fonte di sviluppo disordinato delle aree urbane ⁽⁵³⁾.

Questa ispirazione generale, tuttavia, sin dall'inizio dovette fare i conti con il dato di fondo che il disegno legislativo della pianificazione urbanistica negli anni '60 era ancora largamente inattuato, sicché — in effetti — introdurre i piani di zona nell'alveo dei piani regolatori generali significava, di fatto, non redigere i primi in attesa che fossero approvati i secondi. Il che avrebbe evidentemente comportato che all'inattuazione della legge urbanistica si sarebbe aggiunta la mancata soddisfazione del "diritto alla casa". Dinanzi, quindi, ad un classico conflitto tra esigenza generale (la pianificazione coordinata e globale del territorio) ed esigenza particolare (la costruzione di quartieri costituiti da alloggi popolari ed economici), si cercò una soluzione che contemperasse le due esigenze dando, però, di fatto, prevalenza all'interesse settoriale.

Il piano di zona è, infatti, nella legislazione italiana sull'urbanistica, il primo strumento di pianificazione funzionale ad un determinato interesse primario, per il quale l'esigenza di pronta e rapida soddisfazione del diritto all'abitazione operò fin dall'inizio quale elemento di "rottura" rispetto alla concezione della disciplina urbanistica intesa come sistema rigidamente ordinato per piani successivi e concatenati. L'art. 3 della l. 167 prevede che il piano per l'edilizia econo-

⁽⁵²⁾ Che poi in concreto vanno consegnate agli IACP o alle cooperative e consorzi che ne facciano richiesta a seconda del tipo di programma costruttivo che si ritiene opportuno o è possibile portare avanti.

⁽⁵³⁾ Mette conto qui menzionare la disciplina, introdotta nello stesso torno di anni dalla legge 847 del 1964, relativa all'approntamento delle cosiddette opere di urbanizzazione, la cui carenza costituisce ancor oggi una delle questioni chiave della qualità della vita delle città, nella maggior parte delle quali si sono costruiti interi quartieri sforniti completamente dei servizi primari.

mica e popolare possa essere approvato in contrasto con il *piano regolatore generale urbanistico comunale* (PRG) nei casi in cui occorra reperire le aree al di fuori di quelle destinate ad edilizia residenziale in base a quest'ultimo. Inoltre, qualora il comune non sia munito di un piano regolatore, il piano di zona può essere comunque approvato, di fatto divenendo in questo caso una sorta di "stralcio" del futuro piano regolatore.

La funzionalizzazione del piano all'interesse alla rapida ed efficace realizzazione delle abitazioni si esprime anche nella fase dell'esecuzione che, da un lato, comporta l'espropriazione da parte dei comuni o dei loro consorzi di tutte le aree comprese nel perimetro del piano⁽⁵⁴⁾; dall'altro, prevede il coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati nella realizzazione sia dei servizi ed attrezzature collettive (chiesa, scuole, asili, aree commerciali, ambulatorio, cinema, uffici comunali, uffici periferici statali) e nella sistemazione delle aree scoperte (strade, verde, campi sportivi), sia delle abitazioni mediante l'assegnazione delle aree in diritto di superficie o in diritto di proprietà.

Una misura regolatoria di grande rilievo e, almeno potenzialmente, dal forte impatto sul mercato immobiliare, è quella che impone ai comuni di riservare una determinata percentuale del fabbisogno abitativo complessivo stimato di edilizia abitativa all'edilizia economica e popolare. L'art. 3.1 della l. n. 167/1962 (a seguito di una modifica nel 1977) stabilisce che l'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare per un decennio e non può essere inferiore al 40 per cento e superiore al 70 per cento di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato⁽⁵⁵⁾. È soprattutto questa previsione che mostra un collegamento

⁽⁵⁴⁾ Non è infrequente, tuttavia, che i comuni invece di procedere preventivamente all'esproprio generalizzato delle aree comprese nel piano, ne dispongano l'assegnazione ai soggetti attuatori che siano già proprietari dei suoli. Questi ultimi stipulano con il comune una convenzione, in cui devono essere previsti, tra l'altro, il corrispettivo delle opere di urbanizzazione, se eseguite a cura dell'amministrazione, o le adeguate garanzie finanziarie qualora le opere di urbanizzazione vengano realizzate a cura e spese del privato. La finalità, ancora una volta, è quella di assicurare l'effettiva soddisfazione dell'interesse pubblico alla costruzione di abitazioni per le fasce sociali svantaggiate garantendo determinati standard qualitativi degli insediamenti.

⁽⁵⁵⁾ Anche queste previsioni sul necessario dimensionamento dell'ERP rispetto all'edilizia "libera" — appartenendo in senso lato alla materia della programmazione dell'ERP ed alla disciplina urbanistica concreta — si ritiene che ormai attengano ad una

con le linee di politica generale in materia di edilizia residenziale, per la cui efficacia vi sarebbe, però, stato bisogno che i piani statali (e poi regionali) per l'edilizia residenziale avessero effettivamente consentito di far corrispondere a questa riserva (in termini di superfici destinate alle residenze), espressa attraverso un vincolo sostanziale alla discrezionalità dei comuni nella scelta delle destinazioni d'uso dei suoli, l'esecuzione dei relativi interventi. Come già esposto, per tante concomitanti cause ⁽⁵⁶⁾, tuttavia, i programmi di edilizia residenziale sono rimasti largamente incompiuti e di conseguenza anche la riserva nei piani urbanistici a favore degli interventi di edilizia economica e popolare ha costituito, a seconda dei casi, o un improprio freno alle dinamiche del mercato immobiliare — congelando per decenni aree astrattamente edificabili — oppure un'occasione per distorcere, attraverso l'assimilazione all'edilizia residenziale pubblica dell'edilizia privata "convenzionata", la giustificazione di quella riserva.

Quest'ultimo fenomeno è sintomatico della ricordata "disaffezione" dei pubblici poteri per le politiche abitative tipico del periodo più recente e si può ritenere ne sia una manifestazione al livello locale.

In breve — anche in assenza di sovvenzioni ed agevolazioni alla realizzazione degli alloggi, nonché in assenza della proprietà pubblica degli alloggi stessi o *comunque della destinazione delle abitazioni a fasce della popolazione non abbienti* — il solo elemento dell'impegno assunto dalle imprese costruttrici di praticare prezzi di vendita o di locazione calmierati, al di fuori dei piani di zona, è considerato sufficiente a considerare i relativi alloggi come rientranti nell'orbita dell'edilizia residenziale pubblica (ai fini del soddisfacimento della suddetta "quota").

Questo fenomeno ha ulteriormente ridotto l'impatto dell'edilizia pubblica sul bisogno abitativo: di fatto le agenzie regionali (ex IACP) si occupano della gestione e riqualificazione del patrimonio immobiliare già di loro proprietà (come visto, però, largamente votato al riscatto in favore di inquilini o altri soggetti), ma sempre meno di realizzare nuovi

sfera di competenza regionale. Nonostante il punto in diritto resti ancora incerto e dibattuto, di fatto diverse regioni hanno già abolito questi vincoli quantitativi nella redazione dei nuovi piani regolatori urbanistici da parte dei comuni.

⁽⁵⁶⁾ Tra cui, in una sorta di circolo vizioso, va annoverata anche la difficoltà dei comuni, soprattutto negli anni Sessanta, di portare a termine i piani di zona già segnalata in precedenza.

alloggi ⁽⁵⁷⁾. Delle tre categorie di realizzatori di alloggi popolari in base alle legge — enti pubblici, cooperative edilizie di utenti ed imprese — sono ormai queste ultime che giocano nel settore il ruolo prevalente. In altre parole la cd. edilizia economica è sempre più spesso una parte dell'attività economica delle imprese di costruzione, integrata nell'attività edilizia ordinaria, diretta quasi sempre ad una classe di persone comunque piuttosto agiata e rispondente a canoni qualitativi, estetici, ecc. abbastanza elevati ⁽⁵⁸⁾.

4.2. A seguito della non eccellente *performance* della politica dei “piani di zona”, si è affermata a partire dagli anni Novanta del secolo scorso una tendenza nella legislazione statale a canalizzare i residui finanziamenti per l'edilizia pubblica verso l'elaborazione di piani di riqualificazione e riconversione urbana, definiti *programmi integrati* dalla legislazione statale ⁽⁵⁹⁾. Questi programmi, che hanno partico-

⁽⁵⁷⁾ Secondo dati ISTAT del 2001 Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica si attesterebbe al di sotto del milione di alloggi, e rappresenterebbe il 4,4% del patrimonio totale, ed il 23,1% dello stock in affitto. Il 45% di questo patrimonio è concentrato nelle 12 principali aree urbane del paese (FederCasa, *I numeri della casa*, a cura di A.M. Pozzo, www.federCasa.it/documenti/archivio/federCasa_i_numeri_della_casa.pdf).

⁽⁵⁸⁾ Basti pensare che in alcuni casi nello stesso edificio alcune unità immobiliari sono realizzate in regime di “edilizia economica convenzionata” ed altre in regime ordinario (libero mercato).

⁽⁵⁹⁾ Art. 16, l. 17 febbraio 1992, n. 179. Nell'ambito delle politiche statali per la promozione di programmi di riqualificazione e riassetto delle città, vanno menzionate alcune iniziative del Ministero del lavoro pubblici, come quella di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169, concernente «promozione di programmi innovativi in ambito urbano, denominati programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio» (PRUSST), promossi dai comuni, e selezionati dalle regioni, coinvolgenti più amministrazioni ed operatori privati, il cui obiettivo essenziale è quello di avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno. Ancora più di recente l'art. 27, della l. n. 166/2002 ha previsto *programmi di riabilitazione urbana*, promossi dagli enti locali, d'intesa con le altre amministrazioni competenti sulle opere e sull'assetto del territorio, volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, nonché al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane. I criteri e le modalità di predisposizione, valutazione, finanziamento, controllo e monitoraggio di tali programmi sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, di intesa con la Conferenza unificata Stato, regioni ed enti locali.

larmente attirato l'attenzione degli studiosi del diritto urbanistico⁽⁶⁰⁾, per quanto in questa sede interessa, mostrano tre caratteristiche interessanti.

La prima riguarda il fatto che per accedere ai finanziamenti, gli interventi, proposti dai comuni o da soggetti privati, non devono limitarsi a contemplare la tradizionale realizzazione di edilizia residenziale, ma elaborare un programma che abbia una pluralità di obiettivi connessi alla riqualificazione e rinnovo di parti della città.

La seconda è che essi prevedono un consistente coinvolgimento dei soggetti privati (imprese e proprietari dei suoli) sia nella fase di elaborazione sia in quella di attuazione, ed il conseguente ricorso a forme di negoziazione tra questi e le amministrazioni pubbliche interessate.

La terza è quella dell'immediata operatività, legata alla previsione del concorso, nella realizzazione del programma stesso, di più risorse finanziarie pubbliche statali o regionali (edilizia sovvenzionata o agevolata) e private, che consente a tali programmi di essere adottati in contrasto con le previsioni dei piani regolatori generali urbanistici dei comuni.

Tra gli obiettivi di questi programmi vi è anche la realizzazione e riqualificazione di alloggi di edilizia residenziale (sebbene sinora è stata largamente privilegiata la cosiddetta "edilizia convezionata"), insieme al risanamento di parti degradate, ad esempio perché prive dei servizi essenziali, della città, in particolare nelle periferie urbane. In questo senso tali strumenti possono essere considerati funzionali ad una più effettiva soddisfazione del "diritto all'*habitat*"⁽⁶¹⁾.

⁽⁶⁰⁾ V. per tutti P. URBANI, 2000.

⁽⁶¹⁾ Questo tipo di politica sulla città si rinviene soprattutto nell'esperienza francese, a partire almeno dalla legge 14 novembre 1996, n. 96 sul "patto di rilancio per le città". La legge prevede le "zone urbane sensibili" (ZUS), aree infra-urbane caratterizzate dalla presenza di estesi nuclei di abitazioni deteriorate con un accentuato squilibrio tra abitazione ed occupazione. Queste zone, identificate per decreto, divengono gli obiettivi privilegiati della politica della città per favorire prioritariamente lo sviluppo economico e sociale, la sicurezza pubblica e la prevenzione della delinquenza, ma anche la mobilità e l'integrazione sociale, e nell'ambito di queste ampie finalità anche rinnovare e differenziare gli alloggi. Ma l'esperienza francese si differenzia notevolmente da quella italiana per il ruolo operativo svolto dall'amministrazione statale. Con la legge di "orientamento e di programmazione per la città ed il rinnovamento urbano" 1 agosto 2003, n. 710, in particolare, non solo si è adottato un programma nazionale di rinnovamento urbano (PNRU) — che per il periodo 2004-2008 prevedeva la creazione di 200.000 nuovi alloggi sociali e la riabilitazione di altri 200.000

alloggi ⁽⁵⁷⁾. Delle tre categorie di realizzatori di alloggi popolari in base alle legge — enti pubblici, cooperative edilizie di utenti ed imprese — sono ormai queste ultime che giocano nel settore il ruolo prevalente. In altre parole la cd. edilizia economica è sempre più spesso una parte dell'attività economica delle imprese di costruzione, integrata nell'attività edilizia ordinaria, diretta quasi sempre ad una classe di persone comunque piuttosto agiata e rispondente a canoni qualitativi, estetici, ecc. abbastanza elevati ⁽⁵⁸⁾.

4.2. A seguito della non eccellente *performance* della politica dei “piani di zona”, si è affermata a partire dagli anni Novanta del secolo scorso una tendenza nella legislazione statale a canalizzare i residui finanziamenti per l'edilizia pubblica verso l'elaborazione di piani di riqualificazione e riconversione urbana, definiti *programmi integrati* dalla legislazione statale ⁽⁵⁹⁾. Questi programmi, che hanno partico-

⁽⁵⁷⁾ Secondo dati ISTAT del 2001 Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica si attesterebbe al di sotto del milione di alloggi, e rappresenterebbe il 4,4% del patrimonio totale, ed il 23,1% dello stock in affitto. Il 45% di questo patrimonio è concentrato nelle 12 principali aree urbane del paese (Federcasa, *I numeri della casa*, a cura di A.M. Pozzo, www.federcasa.it/documenti/archivio/federcasa_i_numeri_della_casa.pdf).

⁽⁵⁸⁾ Basti pensare che in alcuni casi nello stesso edificio alcune unità immobiliari sono realizzate in regime di “edilizia economica convenzionata” ed altre in regime ordinario (libero mercato).

⁽⁵⁹⁾ Art. 16, l. 17 febbraio 1992, n. 179. Nell'ambito delle politiche statali per la promozione di programmi di riqualificazione e riassetto delle città, vanno menzionate alcune iniziative del Ministero dei lavori pubblici, come quella di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169, concernente «promozione di programmi innovativi in ambito urbano, denominati programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio» (PRUSST), promossi dai comuni, e selezionati dalle regioni, coinvolgenti più amministrazioni ed operatori privati, il cui obiettivo essenziale è quello di avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno. Ancora più di recente l'art. 27, della l. n. 166/2002 ha previsto *programmi di riabilitazione urbana*, promossi dagli enti locali, d'intesa con le altre amministrazioni competenti sulle opere e sull'assetto del territorio, volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, nonché al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane. I criteri e le modalità di predisposizione, valutazione, finanziamento, controllo e monitoraggio di tali programmi sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, di intesa con la Conferenza unificata Stato, regioni ed enti locali.

larmente attirato l'attenzione degli studiosi del diritto urbanistico ⁽⁶⁰⁾, per quanto in questa sede interessa, mostrano tre caratteristiche interessanti.

La prima riguarda il fatto che per accedere ai finanziamenti, gli interventi, proposti dai comuni o da soggetti privati, non devono limitarsi a contemplare la tradizionale realizzazione di edilizia residenziale, ma elaborare un programma che abbia una pluralità di obiettivi connessi alla riqualificazione e rinnovo di parti della città.

La seconda è che essi prevedono un consistente coinvolgimento dei soggetti privati (imprese e proprietari dei suoli) sia nella fase di elaborazione sia in quella di attuazione, ed il conseguente ricorso a forme di negoziazione tra questi e le amministrazioni pubbliche interessate.

La terza è quella dell'immediata operatività, legata alla previsione del concorso, nella realizzazione del programma stesso, di più risorse finanziarie pubbliche statali o regionali (edilizia sovvenzionata o agevolata) e private, che consente a tali programmi di essere adottati in contrasto con le previsioni dei piani regolatori generali urbanistici dei comuni.

Tra gli obiettivi di questi programmi vi è anche la realizzazione e riqualificazione di alloggi di edilizia residenziale (sebbene sinora è stata largamente privilegiata la cosiddetta "edilizia convezionata"), insieme al risanamento di parti degradate, ad esempio perché prive dei servizi essenziali, della città, in particolare nelle periferie urbane. In questo senso tali strumenti possono essere considerati funzionali ad una più effettiva soddisfazione del "diritto all'*habitat*" ⁽⁶¹⁾.

⁽⁶⁰⁾ V. per tutti P. URBANI, 2000.

⁽⁶¹⁾ Questo tipo di politica sulla città si rinviene soprattutto nell'esperienza francese, a partire almeno dalla legge 14 novembre 1996, n. 96 sul "patto di rilancio per le città". La legge prevede le "zone urbane sensibili" (ZUS), aree infra-urbane caratterizzate dalla presenza di estesi nuclei di abitazioni deteriorate con un accentuato squilibrio tra abitazione ed occupazione. Queste zone, identificate per decreto, divengono gli obiettivi privilegiati della politica della città per favorire prioritariamente lo sviluppo economico e sociale, la sicurezza pubblica e la prevenzione della delinquenza, ma anche la mobilità e l'integrazione sociale, e nell'ambito di queste ampie finalità anche rinnovare e differenziare gli alloggi. Ma l'esperienza francese si differenzia notevolmente da quella italiana per il ruolo operativo svolto dall'amministrazione statale. Con la legge di "orientamento e di programmazione per la città ed il rinnovamento urbano" 1 agosto 2003, n. 710, in particolare, non solo si è adottato un programma nazionale di rinnovamento urbano (PNRU) — che per il periodo 2004-2008 prevedeva la creazione di 200.000 nuovi alloggi sociali e la riabilitazione di altri 200.000

Tuttavia si ha l'impressione che il *focus* di questi programmi stia più nel rilancio dello sviluppo economico e della competitività tra i sistemi locali che in una "politica sociale" di coesione, di integrazione delle fasce deboli nel tessuto urbano della città o di redistribuzione delle risorse abitative. Del resto il titolo competenziale dello Stato per promuovere la formazione di questi programmi non si rinviene più, come visto in precedenza, nella programmazione finanziaria in materia di edilizia residenziale, trasferita alle regioni, ma nell'ambito dell'«identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale», che riguarda anche il sistema delle città e delle aree metropolitane, e soprattutto attraverso la «promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato» (art. 54.1, lett. e) del d.lg. n. 112 del 1998). E, d'altra parte, non possono certo essere misure di carattere urbanistico — sia pure apprezzabili sotto vari profili — a supplire alla carenza di specifiche politiche pubbliche di edilizia residenziale popolare, ammesso che si voglia ritenere che questo sia tuttora il modo appropriato per rispondere alle esigenze abitative della popolazione.

A quest'ultimo proposito si può, peraltro, osservare che nel nostro contesto politico e costituzionale adottare un approccio alla casa come bene economico (e non come bene sociale), in termini di remunerazione di un capitale investito — in altre parole l'einaudiana libertà del mercato degli affitti — comporta necessariamente dal lato dell'offerta l'incremento degli alloggi pubblici in affitto, ossia quello che storicamente manca quasi del tutto in Italia ⁽⁶²⁾.

Come si vedrà nel prossimo paragrafo la suddetta logica dei "programmi integrati" è ripresa e sviluppata nel "piano casa" recentemente varato.

5. In base a quanto si è avuto sin qui modo di notare, la condizione di disagio abitativo sembra endemica nella società italiana. Molti sono gli studi ed i rapporti che segnalano questo stato di cose. Quello che caratterizza il periodo recente semmai è un cambiamento

—, ma si è anche costituita un'apposita "agenzia nazionale di rinnovamento urbano", con lo statuto "*d'établissement public industriel et commercial*" (cfr. F. LERIQUE, *La loi du 1^{er} août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine*, *AJDA* 2003, 2195).

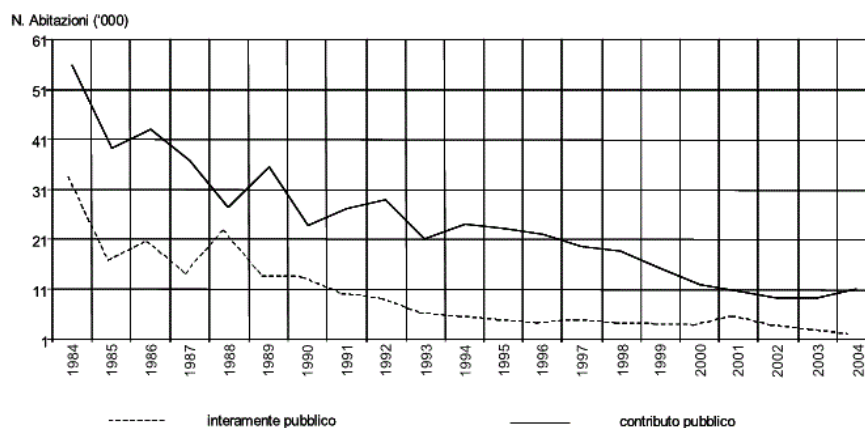
⁽⁶²⁾ In tal senso A.R. MINELLI, *op. cit.*, 23.

sociologico, ossia diversi sono i gruppi sociali maggiormente colpiti dal problema abitativo.

5.1. Un rapido sguardo all'andamento di alcuni dei fattori rilevanti aiuta a farsi un'idea più precisa della situazione.

Come si è segnalato nel par. 2, nel ventennio 1984-2004 in Italia il ruolo del settore pubblico ha registrato un deciso ridimensionamento. Nel 1984 la spesa pubblica finanziava la realizzazione di 34.000 abitazioni in edilizia sovvenzionata, nel 2004 le abitazioni ultimate in tutta Italia sono state solo 1.900. Nel 1984 si realizzavano 56.000 abitazioni in regime di edilizia agevolata o convenzionata, nel 2004 solo 11.000.

Figura 3 - Abitazioni costruite con sovvenzioni e contributi pubblici (Fonte: CRESME/SI)



In un confronto su scala europea, pur in un quadro globale di restrizione della spesa pubblica nel settore ⁽⁶³⁾, l'Italia si colloca agli ultimi posti per quanto riguarda le politiche di sostegno al *social housing*, riservando ad esse soltanto l'1% della spesa sociale complessiva, rispetto ad esempio al 5,6% del Regno Unito (al primo posto), al 3,2% dell'Irlanda e al 2,9% della Francia ⁽⁶⁴⁾.

Una delle spiegazioni che si fornisce di questo dato (oltre a quelle

⁽⁶³⁾ Cfr. C. M. E. WHITEHEAD, 2002, 46-47.

⁽⁶⁴⁾ *La questione abitativa e il mercato casa in Italia, Secondo rapporto annuale*, ANcab-CRESME, 2006, [http://www.ancab.it/ancab/index.asp?nome=politiche&area=L'Ancab&titolo= Politiche%20abitative](http://www.ancab.it/ancab/index.asp?nome=politiche&area=L'Ancab&titolo=Politiche%20abitative).

cui si è fatto cenno in precedenza ed in particolare nel par. 2, e riconducibili al *policy legacy*) è il calo della domanda di abitazioni nelle aree urbane verso la fine degli anni Ottanta, legato alla diminuzione del numero delle nuove famiglie, che fa passare in secondo piano la questione abitativa nelle agende politiche. In questo periodo il sostegno alla domanda “debole” che viene privilegiata è soprattutto quella dei “buoni casa”: un aiuto diretto alle famiglie che “salta” il sistema del servizio pubblico dell’edilizia residenziale.

All’inizio del nuovo millennio, però, lo scenario muta radicalmente e si verifica un nuovo forte incremento della domanda primaria di abitazioni, legato a tre fattori principali. La ripresa della formazione di nuove famiglie, il fenomeno dell’immigrazione, la presenza di molti più anziani ⁽⁶⁵⁾.

Basti considerare che Tra il 2001 e il 2006 le nuove famiglie, comprendenti gli stranieri, superano le 300.000 unità, contro le 190.000 del decennio 1991-2001 e le 128.000 degli anni Ottanta. Il settore pubblico, per le carenze già descritte, non è stato in grado di rispondere efficacemente all’incremento della domanda irrobustendo l’offerta pubblica di alloggi e contenendo, in tal modo, gli effetti negativi prodotti dalla forte accelerazione delle dinamiche del mercato abitativo.

In un orizzonte di medio-lungo periodo, infatti, in cui si sono alternate fasi riflessive ed espansive, il settore immobiliare si è significativamente apprezzato rispetto alla capacità di spesa delle famiglie. La modesta crescita dell’economia, associata alla progressiva contrazione del numero di componenti per ogni nucleo da una parte, la prolungata ascesa recente dei valori immobiliari dall’altra, hanno finito per accentuare i problemi soprattutto del mercato degli affitti. Studi economici dimostrano che nel periodo 1991-2007, di fronte ad una crescita delle disponibilità familiari nell’ordine del 20,8% (stime Nomisma su dati Banca d’Italia), l’incremento dei canoni di mercato nelle aree urbane è risultato addirittura del 66,7%. L’incidenza della locazione di un’abitazione di 80 mq. sul reddito familiare è così passata dal 20,7% dei primi anni Novanta, all’attuale 28,5%, con un aumento, peraltro interamente concentrato nel periodo 1998-2005, prossimo a 38 punti percentuali.

⁽⁶⁵⁾ Secondo alcuni scenari, esposti nello studio citato alla nota precedente, nel futuro prossimo proprio dall’afflusso degli stranieri e dalla dinamica della popolazione di anziani dipenderanno in gran parte le sorti della domanda abitativa.

Dai dati recentemente pubblicati da Banca d'Italia emerge come la scelta dell'abitazione in affitto, oltre ad essere in costante contrazione da oltre un ventennio, riguardi ormai quasi esclusivamente le classi meno abbienti, residenti nei centri maggiori, senza differenze significative tra Nord e Sud.

Si può a ragione parlare, quindi, di un diffuso disagio abitativo, che colpisce tanto gruppi sociali più tipicamente destinatari di politiche di inclusione o reinclusione sociale — immigrati, anziani, giovani in cerca di occupazione — quanto la fascia della cosiddetta classe media, soprattutto quando si tratta di famiglie monoreddito.

Da questo scenario il citato rapporto CRESME ricava la necessità di due linee di politica abitativa distinte:

— una che risponda alla domanda legata all'emergenza (“senza casa”, condizioni abitative precarie, sovraffollamento grave);

— un'altra che risponda alla domanda intermedia di persone in difficoltà (proveniente da nuove famiglie e famiglie in affitto, in particolare monoreddito) che non possono accedere all'abitazione ai prezzi di mercato raggiunti dal ciclo immobiliare.

5.2. Al riemergere di una rinnovata questione abitativa in forme assimilabili (quantitativamente) a quella degli anni Sessanta, corrisponde nell'ultimo biennio il ritorno del “diritto alla casa” nelle agende politiche nazionali e locali. Qui mi occuperò, per ovvie ragioni di spazio, soltanto del livello statale.

Come osservato in precedenza, segnali di un cambiamento di approccio si possono cogliere a partire dalla legge n. 9 del 2007, “Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali”, con il tentativo di affrontare in modo più organico il problema degli inquilini che rimangono senza casa a seguito dello sfratto per finita locazione. In luogo di limitarsi alla semplice misura di sospensione dell'esecuzione giudiziale dello sfratto (“blocco”), si prefigura un meccanismo di intervento piuttosto complesso comprendente un piano straordinario triennale predisposto dalle regioni ed un Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative ⁽⁶⁶⁾ con il compito di predisporre le linee guida di un programma nazionale da

⁽⁶⁶⁾ Comprendente rappresentanti dei Ministeri della solidarietà sociale e dell'economia e delle finanze, dei Ministri per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, delle regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), della FEDERCASA-Federazione italiana per la casa, delle organizzazioni

adottarsi da parte dei Ministri più direttamente coinvolti ⁽⁶⁷⁾ di concerto con la Conferenza unificata (secondo il modello ormai dominante del “regionalismo cooperativo”). Con una legge successiva (n. 222 del 2007) questo programma è stato finanziato con una somma di 550 milioni di euro ed è poi stato approvato con decreto ministeriale, ma l’attuazione come di consueto non è stata tempestiva. Nel frattempo, il “piano casa” è stato assunto come obiettivo strategico anche del nuovo governo di centro-destra, vittorioso alle elezioni politiche dell’aprile 2008.

La prima legge finanziaria della nuova maggioranza (n. 133 del 2008) ⁽⁶⁸⁾ prevede la predisposizione di un nuovo “piano nazionale di edilizia abitativa” da approvarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ⁽⁶⁹⁾, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d’intesa con la Conferenza unificata, 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, destinate prioritariamente a prima casa.

La misura si richiama implicitamente al ricordato orientamento della giurisprudenza costituzionale visto che 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».

A questo scopo viene istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, alimentato, tuttavia, con i residui delle risorse già stanziati da leggi precedenti, in particolare quelle del programma straordinario poco sopra menzionato nonché i fondi già stanziati nelle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2004 ⁽⁷⁰⁾. In realtà le somme reperite sono inferiori a quelle previste

sindacali dei lavoratori e degli inquilini, delle associazioni della proprietà edilizia e delle associazioni dei costruttori edili e delle cooperative di abitazione.

⁽⁶⁷⁾ Quelli menzionati alla nota precedente.

⁽⁶⁸⁾ Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

⁽⁶⁹⁾ Il d.p.c.m., emanato in data 16 luglio 2009, è stato pubblicato sulla G.U. 19 agosto 2009, n. 191. Sullo schema di d.p.c.m. Il CIPE, ha espresso il proprio parere con Deliberazione dell’8 maggio 2009 (in G.U. 18 giugno 2009, n. 139).

⁽⁷⁰⁾ Si tratta rispettivamente di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica

per il piano straordinario del 2007, sebbene il Governo si sia in seguito impegnato a ricostituire tale stanziamento. Quest'ultimo impegno è stato uno di quelli che ha convinto le regioni a concludere, in sede di conferenza unificata, l'accordo che in data 7 marzo 2009 ⁽⁷¹⁾ ha di fatto dato il via libera al varo del "piano casa". Tra gli altri impegni assunti dal Governo vi è stato quello di reintrodurre l'obbligo di una intesa in sede di Conferenza unificata prima dell'approvazione del "piano di edilizia abitativa", in luogo del semplice parere — come prevedeva la prima versione dell'art. 11 della legge n. 133 del 2008 ⁽⁷²⁾ — sulla base del presupposto che «le recenti sentenze della Corte Costituzionale hanno stabilito inequivocabilmente che la programmazione nel settore dell'edilizia residenziale sociale è materia di competenza concorrente e che quindi deve essere improntata ad una collaborazione tra Stato e regioni rispettosa dei rispettivi ruoli che vedono lo Stato impegnato nello stabilire principi ed indirizzi di carattere generale entro cui le regioni sviluppano la propria programmazione, in relazione alle caratteristiche del territorio ed in accordo con gli enti locali».

5.3. Il piano — ossia le varie differenti misure previste all'art. 11 della legge finanziaria per il 2009 e il d.p.c.m. attuativo — contempla sei "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 anche sociale; programmi di ex IACP e comuni di immediata fattibilità.

Le categorie beneficiarie dal "piano casa" sono i nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito, le giovani coppie a basso reddito, gli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, gli studenti fuori sede, i soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio dell'abitazione ed infine gli immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale

sovvenzionata e di un fondo per l'edilizia a canone speciale, con una dotazione finanziaria di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004 e 2005 e di 10 milioni di euro per l'anno 2006.

⁽⁷¹⁾ Il testo dell'accordo è reperibile a www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/casa_piano/piano050309.pdf.

⁽⁷²⁾ Ed in effetti nel testo vigente, per effetto di una modifica apportata con l'art. 7-quater della legge 9 aprile 2009, n. 33, si parla di "intesa".

ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione ⁽⁷³⁾. Il contributo statale per realizzare o recuperare gli alloggi è modulato in proporzione al grado di bisogno abitativo cui gli alloggi stessi sono diretti. In altre parole, più è modico il canone di affitto maggiore è il contributo pubblico ⁽⁷⁴⁾.

Il d.p.c.m. prevede per l'attuazione del "piano" che le regioni, d'intesa con gli enti locali interessati, propongano al Ministero delle infrastrutture e trasporti un programma che contempra in modo coordinato tutte le suddette linee di intervento ⁽⁷⁵⁾, avendo preventivamente selezionato, attraverso procedure di evidenza pubblica, le richieste di intervento provenienti da soggetti pubblici e privati ⁽⁷⁶⁾. I programmi regionali (le proposte di intervento in essi contenute) che richiedano la modifica di atti di programmazione economico-finanziaria o di pianificazione territoriale sono attuati attraverso una conferenza di servizi decisoria, indetta ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. n. 616/1977 sulla localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale, essendo dichiarati di interesse strategico nazionale e pertanto beneficiando della massima concentrazione e speditezza procedimentale.

Nonostante, peraltro, nel d.p.c.m. si dica che tutte le linee d'intervento avranno un contributo statale — e come si è appena visto si invitano le regioni a formulare piani che comprendano tutte le diverse misure — solo per due di queste viene intanto previsto uno specifico stanziamento. Del complessivo stanziamento di 350 milioni di euro, infatti, una parte (200 milioni) è da ripartire tra le regioni per realizzare edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e, in omaggio a quanto stabilito nell'accordo concluso in sede di conferenza Stato-regioni, da erogarsi proritariamente «in ciascuna regione a quegli

⁽⁷³⁾ Nel parere sul piano-casa il CIPE ha richiesto ad ogni regione di comunicare i criteri utilizzati per il riparto delle risorse tra le categorie di beneficiari e a formulare, entro il 31 dicembre 2009, una proposta volta ad individuare un parametro omogeneo tra regioni per l'accesso al beneficio abitativo da parte dei nuclei familiari a basso reddito, una soglia di reddito anche per gli studenti fuori sede e per i soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio e i limiti anagrafici per le giovani coppie e gli anziani.

⁽⁷⁴⁾ In concreto il contributo statale può coprire fino al 30% del costo se il canone di affitto non supera quello fissato come "sostenibile" in un decreto ministeriale del 22 aprile 2008, per una durata di 25 anni o comunque non inferiore a 10 anni, nel caso di alloggi affittati con patto di promessa di vendita; fino al 50% se con affitto a canone sostenibile per più di 25 anni; fino al 100% per gli alloggi a canone sociale.

⁽⁷⁵⁾ Ad eccezione ovviamente della creazione del sistema integrato di fondi immobiliari, su cui v. *infra* nel testo.

⁽⁷⁶⁾ Sulle modalità di attuazione del "piano" v. peraltro la successiva nt. 82.

interventi di competenza degli *ex* IACP comunque denominati o dei comuni, già ricompresi nel Piano straordinario e regolarmente inoltrati, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei contesti ove la domanda di alloggi sociali risultante alle graduatorie comunali è più alta».

Un'altra parte (150 milioni) è destinata al “sistema integrato di fondi immobiliari per l'incremento della dotazione degli alloggi sociali”.

Per tutte le altre linee di intervento si conta evidentemente su futuri stanziamenti pubblici ⁽⁷⁷⁾ ovvero su risorse private. Ed in effetti proprio il coinvolgimento di investitori privati nelle politiche per l'edilizia sociale ed il rinnovo dell'habitat urbano sembra costituire l'aspetto cruciale del “piano”. Stante, in altre parole, l'insufficienza delle somme stanziare per fronteggiare il disagio abitativo e comunque per finanziare il piano, 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.).

Questa impostazione si ritrova in primo luogo nell'obiettivo di costruire il suddetto sistema integrato di fondi immobiliari. Si tratta di fondi immobiliari “chiusi” ⁽⁷⁸⁾ — le cui quote possano essere sottoscritte solo da investitori istituzionali di lungo termine — secondo la legge destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abita-

⁽⁷⁷⁾ Nel d.p.c.m. si parla per la verità di non meglio specificate “residue risorse”, forse contemplando l'eventualità che le somme stanziare per le due linee di intervento finanziate non siano interamente spese. In effetti nell'art. 2 del d.p.c.m. si prevedono rispettivamente un “importo massimo” di 150 milioni e una “quota non superiore” a 200 milioni, significando che le effettive assegnazioni potrebbero essere inferiori, dando luogo a “residui”.

⁽⁷⁸⁾ Perché, in origine, costituiti da un capitale e da un numero di quote predefiniti. Come noto i “fondi immobiliari” hanno per oggetto l'acquisizione, la gestione e la negoziazione di immobili al fine di conseguire un reddito periodico, far crescere il capitale e remunerare il risparmio raccolto. In tal modo i risparmiatori sono coinvolti in intraprese nel mercato immobiliare attraverso la gestione patrimoniale di un intermediario professionale. I fondi immobiliari beneficiano inoltre di vantaggi fiscali, essendo esentati dalle imposte sui redditi (IRES) e dall'IRAP. A sua volta l'intermediario professionale che gestisce il fondo è esentato dall'IVA per gli apporti costituiti da una “pluralità di beni immobili prevalentemente locati”.

tiva, 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. Secondo stime effettuate dall’Associazione nazionale dei costruttori (ANCE) il contributo delle fondazioni bancarie potrebbe ammontare a 250 milioni di euro l’anno ⁽⁷⁹⁾, mentre la parte restante per giungere ad un miliardo di euro di dotazione iniziale dovrebbe essere provvista dalla Cassa Depositi e Prestiti. Sempre secondo l’ANCE, accanto alla presenza dei tre principali sottoscrittori, il fondo potrebbe vedere la partecipazione di altri investitori istituzionali, quali le compagnie di assicurazione, i fondi pensione ecc., giungendo ad una leva finanziaria pari al 50% della sua dotazione iniziale, portando così la massa finanziaria complessivamente attivabile a 2 miliardi di euro ⁽⁸⁰⁾.

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. L’art. 11 del d.p.c.m. prevede che il Ministro dei lavori pubblici costituisca un gruppo di lavoro con rappresentanti anche di regioni ed enti locali con il compito di definire i requisiti dei regolamenti del fondo — la cui approvazione spetta alla Banca d’Italia — sulla base di una serie di criteri, tra cui, a parte quelli economico-finanziari, è interessante segnalare quello dell’integrazione con le politiche pubbliche locali, in particolare con i piani e programmi regionali e comunali per l’edilizia sociale, per la riqualificazione e trasformazione urbana, per la realizzazione di infrastrutture strategi-

⁽⁷⁹⁾ Questa stima è effettuata partendo dalle erogazioni delle Fondazioni bancarie nel settore no-profit nel 2007, 860 milioni, ed ipotizzando una destinazione ad interventi di *Social Housing* pari al 30% delle erogazioni annuali complessive (v. ANCE, *Il piano nazionale di edilizia abitativa. Il sistema delle costruzioni al centro del piano casa*, settembre 2008, a http://www.casaportale.com/public/uploads/ANCE_Piano%20Casa.pdf).

⁽⁸⁰⁾ Nella delibera del CIPE citata in precedenza si parla di “dimensione obiettivo” pari a 3 miliardi di euro e ammontare minimo di 1 miliardo di euro e di un rendimento obiettivo in linea con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato.

che e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, e altro concernente la possibilità di investire sino al 10% dell'ammontare sottoscritto in iniziative locali.

Per la costituzione dei "fondi" locali elemento molto importante — oltre alla partecipazione delle fondazioni bancarie — è quello dell'apporto delle cooperative di abitazione e dei loro consorzi nonché dei comuni e degli ex-IACP attraverso il conferimento nel fondo degli immobili di loro proprietà⁽⁸¹⁾. In queste modo tali soggetti, le cooperative in particolare, oltre alle quote del fondo, otterrebbero risorse da impiegare per i nuovi interventi, ferma restando la gestione degli immobili conferiti (manutenzione, definizione dei criteri di scelta degli inquilini, rapporti con i soci) necessaria ai fini del rispetto dei requisiti mutualistici.

L'intento di sollecitare l'iniziativa e l'investimento dei privati si rinviene altresì, ed in forma ancora più accentuata, nella disposizione (art. 11.4 della legge) che, nel fissare come criterio per l'allocatione degli interventi la concentrazione degli stessi in base all'effettiva richiesta abitativa, indica come strumenti operativi «programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati» e finalizzati a migliorare e diversificare, anche attraverso interventi di sostituzione edilizia, le condizioni di abitabilità degli edifici e dell'habitat urbano. Ai programmi integrati possono partecipare con un proprio investimento anche i suddetti "fondi immobiliari residenziali" ed in tal caso, precisa il d.p.c.m., essi prendono parte alla negoziazione ed alla sottoscrizione dell'accordo di programma.

I "programmi integrati", da adottarsi nella forma di accordi tra le amministrazioni pubbliche interessate, a differenza che nel recente passato⁽⁸²⁾ (v. *supra* par. 4.2), sono promossi direttamente dal Mini-

⁽⁸¹⁾ La legge prevede inoltre la possibilità di conferire i canoni di locazione al netto delle spese di gestione degli immobili.

⁽⁸²⁾ Al di là dell'assonanza con il "programma integrato d'intervento" di cui all'art. 16 della legge 179/1992, il quale è un "tipo" di piano urbanistico che si affianca ai molti presenti nella legislazione statale e regionale, i programmi integrati del "piano-casa" appaiono come atti di programmazione complessa in cui la dimensione territoriale, pur presente, non pare assumere valenza conformativa del territorio e della proprietà. In altre parole, essi sembrano fissare direttive e impegni per i vari soggetti

stro dei lavori pubblici, coinvolgendo le regioni ed i comuni interessati, sentita la Conferenza unificata⁽⁸³⁾. Sebbene questi programmi, come visto, sono concepiti come una delle sei linee di intervento del “piano casa”, a stare alle disposizioni della legge finanziaria essi sembrano costituirne lo strumento ordinario di attuazione⁽⁸⁴⁾.

I programmi sono attuati mediante il ricorso alla “finanza di progetto” secondo la disciplina del codice dei contratti pubblici, che come noto delinea a questo scopo un particolare tipo di contratto di costruzione e gestione di opere pubbliche o di interesse pubblico promosse da soggetti privati, e che si fonda su una complessa *partnership* tra amministrazione pubblica, impresa realizzatrice e finanziatori privati⁽⁸⁵⁾. Tra l’altro possono essere destinate alla realizzazione degli interventi anche quote del patrimonio immobiliare del demanio sulla base di accordi tra l’agenzia del demanio, il Ministero delle infrastrut-

pubblici coinvolti, da attuarsi, sul versante urbanistico, mediante idonei atti di localizzazione, tanto è vero che in base all’art. 11, comma 11 della legge i programmi integrati si attuano mediante la procedura per la localizzazione delle opere di interesse statale di cui all’art. 81 del d.P.R. 616/1977, che da sempre la migliore dottrina ha considerato dare luogo ad un vero e proprio atto di pianificazione del territorio (V. CERULLI IRELLI, 1985, 403).

⁽⁸³⁾ Se l’intesa non viene raggiunta entro novanta giorni gli accordi di programma possono essere comunque approvati con d.p.c.m..

⁽⁸⁴⁾ Lo si evince, ad esempio, dal fatto che il comma 9 dell’art. 11 della legge finanziaria stabilisce che l’attuazione del piano nazionale può avvenire, *in alternativa* ai programmi integrati di promozione di edilizia residenziale, facendo ricorso alle «modalità approvative» previste dal codice dei contratti pubblici per le infrastrutture strategiche, quindi ad una deliberazione del CPE su proposta del Ministro delle infrastrutture preceduta da una conferenza di servizi istruttoria cui partecipano tutte le amministrazioni interessate. Rimane, peraltro, oscuro in che relazione si pongano tali programmi integrati di iniziativa statale con i programmi regionali-locali di cui si è detto in precedenza, i quali dovrebbero a loro volta contemplare, secondo il d.p.c.m., la “linea di intervento” costituita dai “programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale”. L’impressione è che in sede di trattativa con le regioni si sia voluto in parte correggere il tiro rispetto ad una impostazione considerata dalle prime troppo centralistica. Il risultato, però, è un contrasto tra la legge, che individua nei programmi integrati promossi dal Ministero il modo di attuazione del “piano casa”, ed il d.p.c.m. che invece individua tale modo d’attuazione nei programmi recanti una pluralità di misure predisposti dalle regioni e presentati al Ministero.

⁽⁸⁵⁾ In questo caso il *cashflow* per la remunerazione del concessionario non deriva dalla gestione di opere tariffabili, come nello schema tipico della concessione di costruzione e gestione, ma da una serie di vantaggi (v. subito *infra* nel testo) non direttamente connessi con la realizzazione dei beni oggetto dell’operazione (alloggi sociali, opere di riqualificazione e ammodernamento delle città, ecc.).

ture, eventualmente quello della difesa — in caso di immobili non più utilizzati a fini militari —, le regioni e gli enti locali.

Tutto questo implica che alla finalità sociale deve necessariamente accompagnarsi quella economica e che di norma questi programmi oltre agli alloggi sociali, solo eventualmente sovvenzionati dallo Stato, realizzeranno anche beni da destinare al mercato al fine di remunerare il capitale investito. Questo è, del resto, espressamente previsto dalle disposizioni contenute nella legge finanziaria, che menzionano cinque tipi di agevolazioni per i soggetti privati promotori e realizzatori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo in attuazione dei programmi integrati.

In primo luogo, il trasferimento a loro favore di “diritti edificatori”.

In secondo luogo, la possibilità di “incrementi premiali di diritti edificatori” finalizzati alla dotazione di un *surplus* di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, oltre la dotazione minima stabilita dalla legge.

In terzo luogo, la possibilità di provvedimenti che riducano i tributi locali o i contributi di costruzione.

In quarto luogo la costituzione dei fondi immobiliari di cui si è parlato in precedenza, anche con la possibilità di conferire agli stessi soltanto i canoni di locazione al netto delle spese di gestione degli alloggi.

In quinto luogo la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate.

Alla luce di queste caratteristiche, tali programmi possono essere ricondotti ad una linea di *policy*, come ricordato in precedenza, già sperimentata negli anni passati dal Ministero delle infrastrutture che per la verità non sembra avere dato buoni risultati ⁽⁸⁶⁾, essendosi spesso assistito ad atteggiamenti opportunistici e di *capture* dei regolatori locali da parte delle imprese, tendenti a massimizzare la parte speculativa dei programmi a scapito dell’edilizia sociale.

Forse anche da questo tipo di considerazioni è derivata la ferma richiesta delle regioni di destinare, per intanto, la quota di 200 milioni

⁽⁸⁶⁾ Si v. in tema S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. GARDINI, 2006.

in modo prioritario alla realizzazione dei programmi di edilizia sociale già decisi nel 2007 al di fuori dei nuovi “programmi integrati”.

6. Come mostrano l'analisi storica ed i più recenti interventi normativi, dinanzi ad un disagio abitativo che appare endemico nella società italiana, il risultato delle politiche pubbliche poste in essere in attuazione del “diritto all'abitazione” è stato sinora deludente in termini di efficacia ⁽⁸⁷⁾. La combinazione non coordinata di politiche regolative del mercato delle locazioni e di interventi di redistribuzione diretti soprattutto a favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione a favore di determinate classi di lavoratori ha condotto, anche grazie ai repentini mutamenti demografici dell'ultimo decennio, ad una nuova crisi del settore con una domanda insoddisfatta di alloggi da parte delle fasce più deboli della società. Questa situazione è stata evidentemente accentuata dalla sostanziale assenza nell'ultimo decennio di interventi significativi volti alla realizzazione di edilizia sociale, dipesa in gran parte dal disimpegno dello Stato in materia e dalla inadeguatezza delle risorse finanziarie delle regioni. Sotto questo profilo appare indispensabile assicurare uno *stock* adeguato di alloggi pubblici sostanzialmente sottratti al mercato, ossia gestiti secondo la logica del “servizio pubblico”, anche per liberare il mercato delle locazioni da indesiderabili forme di regolazione impropria, come le misure di “blocco degli sfratti”.

L'inversione di tendenza costituita dalle misure legislative culminate con il cosiddetto “piano casa” è da considerare positivamente nella misura in cui esse intendono affrontare in termini organici la questione abitativa. Resta il problema della esiguità (dall'altra parte anch'essa ormai endemica) delle risorse finanziarie pubbliche messe a disposizione ⁽⁸⁸⁾, sebbene proprio da queste ristrettezze derivino gli

⁽⁸⁷⁾ Altri elementi di criticità del settore sono individuati in letteratura nella difficoltà di rilevare esattamente il disagio abitativo e nella inefficiente gestione del patrimonio abitativo pubblico, ad esempio con riferimento all'effettivo mantenimento dei requisiti che danno diritto all'assegnazione (A. MINELLI, 2006, 22 ss.).

⁽⁸⁸⁾ Si consideri, dal punto di vista delle risorse finanziarie pubbliche, che il Governo britannico — le cui politiche di Social Housing hanno rappresentato nel secolo XX un modello di riferimento per gli altri paesi europei, ma in forte declino a partire dagli anni Ottanta — nel 2009 per promuovere un nuovo “piano-casa”, ha previsto, nell'ambito del *Government's Building Britains's Future plans* uno stanziamento di un miliardo e mezzo di sterline da destinare all'edilizia sociale (cfr. www.hmg.gov.uk/buildingbritainsfuture/affordable-housing.aspx).

aspetti più rilevanti dal punto di vista giuridico-amministrativo ⁽⁸⁹⁾. La cifra del “piano” è infatti quella di utilizzare i fondi a disposizione come leva per un ampio coinvolgimento di altri investitori privati e pubblici. E naturalmente proprio sull’efficacia dei meccanismi indicati per il perseguimento di questo obiettivo si gioca la riuscita dell’operazione. In astratto il modello disegnato appare corretto, poiché aspira a coniugare i due assunti “ideologici” che si fronteggiano da sempre in questa materia, quello della casa come bene economico e quello della casa come bene sociale. Il fatto che in un’interpretazione dell’edilizia sociale come “prestazione” offerta dal territorio, la componente sociale sia da considerare nell’ambito di un più ampio insieme di finalità, è considerato dagli uni come il punto di forza del “piano casa” — perché permetterebbe di operare un cambiamento nelle politiche abitative che renda attuabile la trasformazione ed il rinnovamento di interi pezzi di città, anche attraverso interventi di sostituzione edilizia — dagli altri come la premessa per l’ennesimo fallimento dell’edilizia residenziale pubblica, stante l’incapacità dei poteri pubblici di guidare tali processi in funzione della soddisfazione del diritto all’abitazione. Posto, peraltro, che di una politica pubblica per la casa in tanto può parlarsi in quanto i poteri pubblici assumano l’esigenza dell’abitare anche per le fasce più deboli della società come “diritto” da soddisfare, assumendo questo punto di vista, l’efficacia delle misure va valutata sulla base della soddisfazione di tale esigenza, rispetto alla quale altri obiettivi — pure importanti, come il rinnovo delle città — hanno comunque un rilievo ancillare.

In breve non può essere sottaciuta l’eventualità che tutto si risolva, come è già successo in passato, in poderose operazioni immobiliari con scarse ricadute sul piano dell’edilizia sociale.

Considerando, d’altra parte, il ben noto carattere finanziariamente condizionato dei diritti sociali e più in generale i limiti ormai congeniti della spesa pubblica, la strada dei sistemi, piani e programmi integrati (tra intervento pubblico e mercato ⁽⁹⁰⁾) appare inevitabile e dunque il problema non è tanto quello di tornare a politiche monofunzionali

⁽⁸⁹⁾ Si ricordi che il CIPE, nel formulare il parere sul piano-casa, ha invitato il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti a trasmettere entro il 31 dicembre 2009 una stima delle risorse pubbliche, private e non profit, complessivamente attivabili.

⁽⁹⁰⁾ Si tratta del resto di una tendenza comune ai paesi europei, come osserva C. M.E. WHITEHEAD, 2002, 47, sottolineando che i finanziamenti per il *Social Housing* vengono integrati in sempre più ampi e deregolamentati mercati finanziari.

quanto quello di assicurare che l'obiettivo dell'edilizia sociale sia effettivamente perseguito. Questo dipende, ovviamente, soprattutto da condizioni di contesto (politiche, di qualità ed affidabilità del personale politico e della burocrazia, di capacità imprenditoriale, di disponibilità degli investitori istituzionali, ecc.) che variano da territorio a territorio, ma sul piano giuridico anche dalla esistenza di meccanismi di verifica e controllo efficaci ed efficienti. Di ciò si trova traccia nell'art. 11, comma 8 della legge finanziaria per il 2009, dove si prevede che in sede di attuazione dei programmi sono specificatamente disciplinati termini e modalità per la verifica periodica dell'esecuzione anche disponendo, in caso di scostamenti dal cronoprogramma, la diversa allocazione delle risorse pubbliche. Lo strumento per fare questo, considerato che i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale assumono la forma di accordi di programma, dovrebbe essere quello di costituire, ai sensi dell'art. 34 del testo unico enti locali, un apposito collegio di vigilanza composto dai rappresentanti delle amministrazioni contraenti dotato di ampi poteri di controllo, sanzionatori e sostitutivi e di un adeguato supporto tecnico-amministrativo, onde evitare, tra l'altro, che siano soltanto le amministrazioni comunali a doversi fare carico della "gestione" dei rapporti con il soggetto attuatore, che secondo il disegno legislativo sarà normalmente il promotore-concessionario individuato mediante le procedure di valutazione e selezione previste dall'art. 153 del codice dei contratti pubblici. È ovvio, peraltro, che la effettività dei controlli dipenderà, come al solito, dalla qualità dei programmi, vale a dire dalla capacità degli attori pubblici di determinare con la maggiore precisione possibile il quadro degli obiettivi e delle reciproche obbligazioni tra soggetti pubblici e privati. Condizione che, diversamente dal passato, dovrebbe essere peraltro favorita dalla presenza di una procedura di evidenza pubblica (quella della "finanza di progetto") in cui deve essere effettuata un esame comparativo tra diverse proposte esteso agli aspetti relativi alla qualità del progetto preliminare presentato, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione.

Come si è visto, a parte il finanziamento pubblico diretto, le risorse messe in campo per stimolare l'iniziativa privata e rendere al tempo stesso conveniente l'assunzione di "obblighi di servizio pubblico" a carico delle imprese sembrano sulla carta cospicue. Anche su questo, peraltro, è lecito avanzare qualche ultima puntualizzazione.

Le misure premiali previste nell'ambito dei programmi integrati di

edilizia residenziale maggiormente innovative appaiono quelle che incidono in senso lato sulla fiscalità. Si prevede, infatti, la possibilità di ridurre non solo i contributi di costruzione, ma più in generale i tributi locali. È evidente che una misura di questo tipo, in grado di incidere in modo consistente sulle dinamiche della concorrenza nel mercato immobiliare, non può che essere controbilanciata dall'assunzione di specifici e verificabili obblighi relativi all'edilizia sociale. La definizione, contenuta nell'art. 11, comma 7 della legge finanziaria, dell'alloggio sociale come parte di un servizio economico generale, e per questo non rientrante nella disciplina degli aiuti di Stato, si può infatti riferire anche ai vantaggi fiscali oltre che al finanziamento diretto. In che modo, però, si potrà effettivamente agire sulla leva fiscale non è chiaro. Il solo tributo locale di cui i comuni possono disporre è l'Ici⁽⁹¹⁾, che peraltro da un lato grava assai poco sulle imprese esecutrici, dall'altro non è comunque dovuta per la prima casa. La definizione della disciplina dei contributi di costruzione, nonostante sia menzionata nella legge, è invece sottratta tanto alla disciplina del legislatore statale quanto a quella dei comuni, trattandosi di materia riservata alle regioni e pertanto, senza un intervento delle leggi regionali, la riduzione del prelievo fiscale "di pertinenza comunale" rischia di restare sulla carta.

Altra misura innovativa è quella relativa alla creazione di fondi immobiliari locali *ad hoc* partecipati dal fondo nazionale, che nell'ipotesi normale costituiscono una delle modalità di attuazione dei programmi integrati di promozione dell'edilizia residenziale. Anche in questo caso l'efficacia dello strumento andrà misurata non (solo) in termini di rendimento del fondo, ma soprattutto in termini di «valorizzazione ed incremento dell'offerta abitativa» (art. 11, comma 3, lett. a) della legge) e di incremento della «dotazione di alloggi sociali» (art. 11, comma 2 del d.p.c.m.). Questo aspetto può naturalmente entrare in tensione con la ordinaria finalità dei fondi immobiliari in quanto strumenti finanziari, che inducono i loro amministratori a puntare sulla redditività delle operazioni finanziarie ed a privilegiare pertanto inve-

⁽⁹¹⁾ Sembra difficile pensare ad altri tributi locali, come ad esempio la tassa sui rifiuti, che è legata al principio "chi inquina paga" e quindi non appare "rinunciabile". Ringrazio Lorenzo Del Federico per le indicazioni fornitemi sui problemi legati alle misure di "premieria fiscale", le quali, più in generale rimarranno probabilmente lettera morta almeno sino a che non sarà definita la delega sul cosiddetto federalismo fiscale.

stimenti su operazioni edilizie ad alta remuneratività. Anche in questo caso evidentemente l'equilibrio — ferma restando la sostenibilità economico-finanziaria del piano di attività del “fondo” — non può che essere cercato in una diversa caratterizzazione dei fondi in parola rispetto a quelli ordinari (cui spesso i comuni ad esempio hanno fatto ricorso per ricavare un rendimento nel tempo dalla dismissione del patrimonio immobiliare), soprattutto definendo regole di *governance* che rispecchino non solo un'adeguata rappresentatività degli investitori ma anche degli interessi pubblici inerenti alla “missione” normativamente loro assegnata. La presenza di apporti finanziari pubblici (contributo statale attraverso l'intervento del “fondo” nazionale, eventuali contributi e apporti di altri enti territoriali, ecc.) non può che giustificarsi sulla base del perseguimento della finalità di elaborare «un'efficace strategia di risposta al bisogno abitativo locale» (art. 11, comma 4, lett. f.9) del d.p.c.m.).

Letteratura citata

- AA.VV., *Fanfani e la casa. Gli anni cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-casa*, Istituto “Luigi Sturzo”, Roma, 2002
- G. ALPA, *Ingiustizia del danno e tutela degli interessi privati nella in attuazione delle opere di urbanizzazione*, in *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, a cura di M. Costantino, Milano, Giuffrè, 1978, 307
- M. BARBERIS, *Etica per giuristi*, Roma-Bari, Laterza, 2006
- R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992
- L. BORTOLOTTI, *Storia della politica edilizia in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1978
- U. BRECCIA, *Il diritto dell'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980
- U. BRECCIA, *Il diritto dell'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980
- C. CANIGLIA RISPOLI, A. SIGORELLI M., *L'esperienza del piano Ina-casa: tra antropologia e urbanistica*, in a cura di P. Di Biagi, *La grande ricostruzione. Il piano Ina-casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli, 2001, 187
- CENSIS-Federcasa (2008), *Social Housing e agenzie pubbliche per la casa*, Dexia Crediop, in www.federcasa.it
- V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati*, in questa *Rivista*, 1985, 394 ss.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. GARDINI, *El Derecho a la vivienda y la igualdad sustancial: desde la Construcción Económica y Popular hasta los Programas de Rehabilitación Urbana*, In J. Ponce Solé, *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2006
- L. EINAUDI, *Il problema delle abitazioni*, F.lli Treves ed., Milano, 1920
- S. GRASSIA, a cura di, *Le riforme degli enti di edilizia residenziale pubblica*, Ufficio Studi Federcasa, 2005, www.federcasa.it/documenti/.../La_riforma_degli_enti_di_ERP.pdf

- A.R. MINELLI, *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici*, in *Riv. Politiche Sociali*, n. 3/2006, 1
- A. MURIE, *Secure and contented citizens? Home ownership in Britain*, in A. Marsh & D. Mullins (eds) *Housing And Public Policy: Citizenship, Choice and Control*, Buckingham, Oxford, Oxford University Press, 1998
- P. NICOLOSO, *Genealogie del piano Fanfani 1939-50*, in P. Di Biagi, a cura di, *La grande ricostruzione. Il piano Ina-casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli, 2001, 39
- M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in questa *Rivista*, 1957, 150
- A. ORSI BATTAGLINI, *La determinazione del prezzo di riscatto delle case popolari: procedimento e tutela giurisdizionale*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1968, 171 ss.
- D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto all'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1977, 1174
- G. TATARANO, *Accesso al bene casa e tutela privatistica*, in N. Lipari, a cura di, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, a cura di N. Lipari, Roma-Bari, Laterza, 1974, 407
- C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2008
- P. URBANI, *Riforma della casa: regioni, attuazione della 865 del 1971 e nuova legislazione in materia*, in *Politica del diritto*, 1/1976
- P. URBANI, *Urbanistica consensuale - la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000
- V. VALENTI, *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2008*, in *federalismi.it*, 2009, [http:// www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- C. M. E. WHITEHEAD, *Restructuring social housing systems*, in *Housing and Social Change. East-West perspectives*, a cura di R. Forrest, J. Lee, New York, 2002, 46 ss.