

GABRIELLA M. RACCA e MARIA CAVALLO PERIN

Capitolo XII. L'EDILIZIA RESIDENZIALE
PUBBLICA



giuffrè editore - 2002

Estratto dal volume:

Volume sesto

**TUTELA CIVILE
DEL MINORE
E DIRITTO SOCIALE
DELLA FAMIGLIA**

a cura di
LEONARDO LENTI

XII. L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

di Gabriella M. Racca e Maria Cavallo Perin *

1. L'evoluzione delle politiche pubbliche sulla casa. — 2. I principi costituzionali. — 3. Dall'edilizia economica e popolare all'edilizia residenziale pubblica. — 3.a. Gli enti competenti all'attuazione degli interventi. — 4. L'edilizia residenziale pubblica come servizio pubblico. — 5. L'Osservatorio della condizione abitativa. — 6. L'edilizia residenziale pubblica: l'edilizia sovvenzionata. — 6.a. Il procedimento di assegnazione dell'abitazione. — 6.b. Annullamento e decadenza dall'assegnazione. — 6.c. I canoni di locazione degli alloggi. — 6.d. La vendita degli alloggi. — 7. L'edilizia residenziale pubblica: l'edilizia agevolata. — 7.a. L'edilizia convenzionata e i contributi alle famiglie per la prima casa. — 8. Vincoli ed incentivi alle politiche pubbliche sulla casa. — 8.a. Il sussidio nazionale alla locazione e gli accordi locali sui rapporti di locazione. — 8.b. L'eliminazione delle barriere architettoniche. — 8.c. Gli interventi straordinari per l'emergenza abitativa e il fondo di rotazione. — 9. Dall'edilizia residenziale pubblica agli interventi di riqualificazione urbana.

1. L'evoluzione delle politiche pubbliche sulla casa.

Fin dai primi del Novecento lo Stato ha perseguito una politica sociale volta ad assicurare un'abitazione ai nuclei familiari meno abbienti¹, per la soddisfazione di quello che è stato considerato fra i bisogni "più elementari" dell'uomo².

Gli interventi in questo settore sono da sempre risultati disorganici e si è costantemente avvertito il carattere frammentario e contingente della disciplina³, rimasta fino ad oggi priva di un assetto organico.

Le tipologie degli interventi che nel tempo sono stati realizzati comportavano la costruzione e assegnazione degli alloggi da parte dello Stato, ovvero l'agevolazione ed il controllo di tali attività demandate ad altri enti. Tali agevolazioni potevano consistere nella concessione di mutui, nel concorso alle spese, nella definizione di prezzi d'acquisto di favore e frazionabili, in esenzioni tributarie o nella predisposizione delle opere e dei servizi necessari agli insediamenti abitativi.

Il complesso dei soggetti coinvolti nell'attività di produzione, assegnazione e gestione degli alloggi comprendeva, oltre ad organi dello Stato ed

* I paragrafi 1-5 sono di Gabriella M. Racca, 6-9 sono di Maria Cavallo Perin.

¹ Il riferimento è alla legge 31 maggio 1903, n. 254, cosiddetta legge Luzzatti: PRESUTTI, *Principi fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Giuffrè, 1903, 326, che riferisce del progetto di legge volto ad agevolare la costruzione di case operaie e a rendere più facile ai lavoratori l'acquisto di convenienti abitazioni. M. G. PERINI, voce *Edilizia economica e popolare*, in *Novissimo digesto*, vol. VII, Utet, 1964, 388 e s.

² M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 121 e s., ove si ricollega l'intervento dello Stato sia all'aumento della popolazione, sia all'agglomerazione sui luoghi di lavoro conseguente all'industrializzazione, sia all'ampliamento dei compiti assunti dallo Stato stesso. G. ROHRSSSEN, voce *Edilizia popolare ed economica*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, 1965, 316 e s.

³ DOMENICHELLI, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in *Digesto, Disc. pubbl.*, Utet, 1990, vol. V, 411; ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, XII, 1 e s.

enti pubblici territoriali e non, anche soggetti privati fra i quali in particolare le cooperative edilizie.

Gli interventi erano in origine distinti in edilizia economica, edilizia popolare ed edilizia popolarissima, in relazione alle differenti categorie di possibili destinatari delle corrispondenti abitazioni, ma tale distinzione è stata superata dal fatto che dal secondo dopoguerra sono state disposte sovvenzioni quasi esclusivamente per la costruzione di case popolari⁴.

La vasta legislazione in materia è stata raccolta in testi unici⁵ che non hanno sistematizzato la disciplina di quella che al tempo era definita "edilizia economica e popolare".

I destinatari di tali interventi erano distinti in due categorie, "i meno abbienti" ed "i lavoratori": infatti in origine tali attività risultavano ispirate ai principi della beneficenza pubblica, dal momento che si prevedeva la concessione di prestiti per la realizzazione di alloggi di qualità non elevata per le famiglie disagiate e si affidava la competenza ai comuni⁶ ed agli enti e istituti di beneficenza, mentre si è successivamente sviluppata l'attività a favore dei "lavoratori". La distinzione viene in seguito superata con le previsioni che si rivolgono o che comunque favoriscono i soggetti che rientrano in entrambe le categorie, in quanto "lavoratori non abbienti"⁷.

2. I principi costituzionali.

Un nuovo fondamento alle politiche sulla casa si è rinvenuto nei principi costituzionali ed in particolare nelle garanzie poste a tutela dei lavoratori. Si ritiene infatti che il raggiungimento della pari dignità sociale non possa prescindere dalla garanzia di un'abitazione che assicuri la sicurezza dell'esistenza del lavoratore e della propria famiglia. Il diritto all'abi-

⁴ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., 140 e s., ove si distinguono le categorie di beneficiari in relazione alla loro condizione di inferiorità economica, o per la perdita dell'abitazione per un evento calamitoso, per una determinata infermità, per la qualità di ex combattenti ovvero di lavoratori di determinati enti.

⁵ R.d. 28 aprile 1938, n. 1165, *Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica*, che seguiva i precedenti testi unici del 1908 e del 1919.

⁶ Art. 18, legge 31 maggio 1903, n. 254, cit., "quando sia riconosciuto il bisogno di provvedere alloggi per le classi meno agiate (...) i comuni sono autorizzati a intraprendere la costruzione di case popolari soltanto per darle a pigione, conformandosi alle leggi vigenti ed a tutti i provvedimenti che disciplinano l'assunzione di pubblici servizi per parte di municipi". Corte cost., 20 marzo 1998, n. 69, in "www.giust.it": "E sono proprio stati i profili strutturali e funzionali di questo schema organizzativo di base, cui si sono variamente ispirate le soluzioni legislative via via adottate, ad indurre una nota dottrina a configurare, sin dagli anni Cinquanta, questa attività in termini di servizio pubblico, sulla base sia delle finalità, sia del contenuto, sia del regime giuridico, sia infine dei soggetti coinvolti".

⁷ Si veda l'art. 31 t.u., cit., "Salvo il disposto dell'art. 100, non possono essere assegnate in locazione od in proprietà le case popolari od economiche site nel capoluogo del comune a chi sia ivi proprietario di fabbricati iscritti al catasto urbano il cui reddito imponibile accertato e presuntivo superiore a

tazione rientra indubbiamente fra gli obbiettivi di eguaglianza sostanziale posti dall'art. 3, comma 2°, Cost.

La legge statale deve garantire un *minimum* nel godimento del "diritto all'abitazione" per tutti i lavoratori in ottemperanza "all'inderogabile imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari, contribuendo a conferire il massimo di effettività a un diritto sociale fondamentale (art. 3, comma 2°, Cost.)"⁸, quello dell'abitazione, di cui si rileva peraltro "una preoccupante carenza di effettività". Ciò non compromette l'autonomia regionale nel disporre ulteriormente dei relativi interessi, in particolare mediante la definizione dei criteri per l'assegnazione e per la determinazione dei canoni di locazione⁹.

Tale posizione ha superato il precedente orientamento che aveva escluso la possibilità di configurare un tale diritto, poiché nel testo costituzionale si ritrova un riferimento esplicito alla casa solamente nell'art. 47, comma 2°, Cost., nella previsione che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione".

Si era ritenuto infatti che tale norma esprimesse unicamente un particolare *favor* per la trasformazione del risparmio popolare nella titolarità di alcuni particolari beni fra cui l'abitazione, mentre si escludeva ogni possibilità di desumere "un diritto generale alla casa sganciato dal diritto di proprietà"¹⁰.

Successivamente si è invece ritenuto che le statuizioni che favoriscono l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione avessero "una portata più generale ricollegandosi al fondamentale diritto umano all'abitazione riscontrabile nell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948) e nell'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali (approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale della Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con legge 25 ottobre 1977, n. 881)"¹¹.

La Corte costituzionale considera che il legislatore abbia previsto il dovere collettivo di "impedire che delle persone possano rimanere prive di

⁸ Corte cost., 11 febbraio 1988, n. 217, in *Giur. cost.*, 1988, 840, con nota di G.F. FERRARI, "Diritto alla casa" e interesse nazionale, cui si rinvia per riferimenti al precedente dibattito.

⁹ Art. 59 e 60, d.lg. 31 marzo 1998, n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo 1 della l. 15 marzo 1997, n. 59*.

¹⁰ MERUSI, Art. 47, in *Commentario della Costituzione* a cura di Branca, Zanichelli, 1980, 185 e 186, nota 10; PACE, *Il convivente more uxorio ed il c.d. diritto "fondamentale" all'abitazione*, nota a Corte cost. 24 marzo 1988, n. 404, in *Giur. cost.*, 1988, 1801, ove si critica l'indirizzo seguito dalla Corte nel ritenere che l'art. 2 Cost. contenga un "elenco aperto" di diritti "fondamentali", perché porta a dar corpo ad un diritto alla "non privazione del tetto" senza un ben identificato contenuto che può determinare la corrispondente limitazione di altri diritti costituzionalmente garantiti, ma incompatibili con quello creato "ex novo".

abitazione”¹², dovere che connota “da un canto la forma costituzionale di Stato sociale, e dall’altro riconosce un diritto sociale all’abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell’uomo di cui all’art. 2 della Costituzione”¹³.

In tale prospettiva il “diritto all’abitazione” rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione.

Le misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà costituisce dunque una forma di garanzia privilegiata dell’interesse primario ad avere un’abitazione.

La soddisfazione di un interesse così “imperativo come quello in questione non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti *locali*) facenti parte della Repubblica”¹⁴.

Anche le disposizioni poste a tutela della famiglia ed in particolare dei diritti della donna e del bambino (artt. 30, 31, 37 Cost.) non possono prescindere dalla garanzia di un ambiente fisico idoneo alla vita familiare.

In tal senso la Corte costituzionale ha ritenuto irragionevole la discriminazione presente nelle norme regionali che prevedevano l’esclusione delle “giovani coppie” (coppie senza figli che siano sposate da non più di due anni ed i cui componenti non superino i trent’anni di età) dalle graduatorie speciali per l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica in caso di sopravvenienza di figli¹⁵.

¹² Corte cost., n. 49 del 1987, cit.

¹³ In precedenza già: BARBERA, *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Branca, Zanichelli, 1975, 107; SORACE, *A proposito di “proprietà dell’abitazione, “diritto all’abitazione” e proprietà (civiltà) della casa*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, 1977, III, 1035.

¹⁴ Corte cost., 11 febbraio 1988, n. 217, cit.

¹⁵ Corte cost., 18 febbraio 1998, n. 17, *Geraci c. Com. Bologna*, in *Foro it.*, 1998, I, 977, che afferma l’incostituzionalità dell’art. 11, comma 1°, l.r. Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12, mod. dall’art. 10, l.r. 2 dicembre 1988, n. 50 e pervigente alle ulteriori modifiche introdotte dall’art. 10, l.r. 16 marzo 1995, n. 13, nella parte in cui, ai fini dell’assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, non consente la permanenza nella speciale graduatoria riservata alle famiglie di recente o di prossima formazione dei nuclei familiari che, pur possedendo gli altri requisiti richiesti dalla stessa norma, risultino formati da un numero di componenti superiori a due a causa della sopravvenienza di figli. Corte cost. [ord.], 15 novembre 1990, n. 522, *Iacp Napoli c. Colucci*, considera manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità dell’art. 12, d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1035 (*Norme per l’assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*), in relazione agli artt. 2 e 3 Cost., nella parte in cui non prevede, fra i successibili nella titolarità dell’assegnazione in locazione semplice dell’alloggio, il convivente *more uxorio* dell’assegnatario in caso di morte di quest’ultimo. Corte cost. [ord.], 21 marzo 1989, n. 153, *Iacp Bologna c. Marotta*, in *Giur. cost.*, 1989, I, 717, considera manifestamente infondata, in riferimento all’art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale, degli artt. 19, comma 2° e 3°, e 23, comma 1°, lett. d), legge reg. Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12 (*Norme per la repressione, la gestione, la revoca e la disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell’art. 2, comma 2°, legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione dei criteri generali emanati dal Cipe con deliberazione del 19 novembre 1981*), nella parte in cui non prevedono il diritto alla voltura del contratto di locazione a favore del coniuge non contraente, cui l’autorità giudiziaria abbia assegnato la casa coniugale in sede di separazione personale nell’ipotesi in cui l’altro coniuge abbia acquisito la proprietà di un alloggio anteriormente alla separazione stessa.

Il fatto che la nascita di un figlio potesse far venire meno il diritto, già acquisito, all’inclusione nella graduatoria speciale, determina una disparità di trattamento tra diversi nuclei familiari tutti ugualmente di recente formazione. In tal modo si penalizzerebbero le coppie con figli anziché agevolarle, dal momento che la limitata disponibilità di alloggi di edilizia residenziale pubblica ne rende assai difficile, in concreto, l’assegnazione a coloro che sono inseriti soltanto nella graduatoria generale, prima dei quali tendono ad essere soddisfatti gli iscritti nelle varie graduatorie speciali.

A tutela dei figli naturali la Corte costituzionale ha ritenuto altresì che la cessazione della stabile convivenza possa costituire causa di successione nell’assegnazione dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica a favore del convivente dell’originario assegnatario dell’alloggio, che sia affidatario della prole naturale¹⁶.

Dalla tutela del diritto al lavoro si è desunto il diritto ad alloggi economici vicini ai luoghi di lavoro (art. 4 Cost.) e ad una retribuzione che consenta alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.), per questa ragione si è affermato che la proprietà di un alloggio inadeguato per le esigenze del nucleo familiare non pregiudica la possibilità di divenire assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica¹⁷.

Un fondamento al “diritto alla casa” si è rinvenuto anche nell’art. 14 Cost., che nell’assicurare la libertà di domicilio presuppone il diritto di disporre di un’abitazione idonea ad assicurare il libero svolgimento della vita privata¹⁸.

Fra i “mezzi necessari per vivere” assicurati agli inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi non pare possa escludersi l’abitazione, da garantire anche ai lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38 Cost.), riportando la protezione sociale¹⁹ dei non

¹⁶ Corte cost., 20 dicembre 1989, n. 559, *Anglisani c. Com. Torino*, in *Foro it.*, 1990, I, 1465, afferma l’illegittimità, per violazione degli artt. 3 e 2 Cost., l’art. 18, comma 1° e 2°. l.r. Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64, nella parte in cui non prevede la cessazione della stabile convivenza come causa di successione nell’assegnazione dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica ovvero come presupposto della voltura della convenzione a favore del convivente dell’originario assegnatario dell’alloggio, che sia affidatario della prole naturale.

¹⁷ Si vedano le numerose pronunce della Corte costituzionale che dichiarano l’incostituzionalità di leggi regionali troppo restrittive nella definizione dei requisiti preclusivi dell’assegnazione di un alloggio per il nucleo familiare: Corte cost., 1 giugno 2000, n. 169, *Cirulli c. Commiss. assegnaz. alloggi edil. pubbl. Terni*, in *Foro it.*, 2000, I, 2108, sulla incostituzionalità dell’art. 2, comma 1°, lett. c), l.r. Umbria 21 novembre 1983 n. 44, nella parte in cui, stabilendo che ai fini dell’assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica occorre non essere titolare di diritti reali di godimento su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, omette di prevedere che non si considera adeguato l’alloggio dichiarato inabitabile per ragioni igienico-sanitarie, facendo riferimento esclusivamente all’ipotesi di inabitabilità per motivi statici. Corte cost., 5 giugno 2000, n. 176, *Reg. Lombardia*, in *Foro it.*, 2000, I, 2107; Corte cost. 19 luglio 2000, n. 299, I.T. c. Com. di Firenze, in *Foro it.*, 2000, I, 3070, sulla titolarità di diritti reali su altri immobili.

¹⁸ MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, 2000, 538, che ricollega all’art. 14 il fondamento del “diritto alla casa”, (non necessariamente in proprietà).

¹⁹ M. NIGRO, *L’edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., 156 e s., che considera in tal modo

abbienti nell'ambito della protezione dei lavoratori, in quanto solo coloro che non possono adempiere al dovere del lavoro, per ragioni indipendenti dalla loro volontà, sono destinatari dei trattamenti assistenziali e previdenziali. In particolare la Corte costituzionale ha affermato espressamente che gli interventi in questione costituiscono un "servizio sociale"²⁰.

Si ritiene dunque imprescindibile la garanzia al maggior numero di cittadini possibile di un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, al fine di "contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana"²¹. In tale direzione si è espressa anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²², che introduce il diritto all'assistenza abitativa al fine di garantire un'esistenza dignitosa a chiunque non disponga di risorse sufficienti²³, evidenziandone la consistenza di diritto fondamentale da ricollegare anche alla più generale "protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale"²⁴.

3. Dall'edilizia economica e popolare all'edilizia residenziale pubblica.

L'intervento più significativo nel secondo dopoguerra si è attuato con la "gestione autonoma" denominata "I.N.A.-Casa"²⁵, che si fondava su versamenti obbligatori dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti e dello Stato, che garantivano la costante provvista di fondi per l'attuazione dei piani di costruzione. L'attività di programmazione era infatti attribuita a tale ente e sottratta al Ministero dei lavori pubblici, mentre la costruzione e la gestione degli alloggi restava demandata ad enti od organi dello Stato già in precedenza operanti nel settore²⁶.

Nel 1969 la gestione I.N.A.-Casa venne soppressa e trasformata nella

eliminata o quantomeno ridotto alle minime proporzioni la beneficenza ed assistenza pubblica, ridotta alla sola cura degli indigenti; G. ROHRSSSEN, voce *Edilizia popolare ed economica*, cit., 319.

²⁰ Corte cost., sentenza del 1988, n. 404.

²¹ Corte cost., 29 dicembre 1992, n. 486. *Pres. Cons. c. Reg. Molise*, in *Foro it.*, 1996, I, 793.

²² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 7 dicembre 2000, C 364/01, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 18 dicembre 2000.

²³ Art. 41, comma 2°, della Carta dei diritti fondamentali, cit., "*Sicurezza sociale e assistenza sociale*", "1. Sono previste, secondo le modalità specifiche di ciascuno Stato membro, prestazioni di sicurezza sociale che assicurino protezione in caso di maternità, malattia, dipendenza o vecchiaia nonché di disoccupazione. 2. Sono previste l'assistenza sociale e l'assistenza abitativa al fine di garantire un'esistenza dignitosa a chiunque non disponga di risorse sufficienti".

²⁴ Art. 13, comma 3°, della Carta dei diritti fondamentali, cit.

²⁵ L. 28 febbraio 1949, n. 43, (*Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori*), art. 2: "Per l'esecuzione delle operazioni previste dalla presente legge è costituita presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni una gestione autonoma, munita di propria personalità giuridica e denominata Gestione I.N.A.-Casa".

²⁶ Significativa risulta anche la creazione con la legge 10 agosto 1950, n. 715, di un fondo di rotazione che si ricostituisce con il rientro progressivo delle quote di capitale e che fornisce finanziamenti per la costruzione di alloggi di qualità superiore rispetto a quelli popolari. DOMENICHELLI, voce *Edilizia residenziale pubblica*, cit., 414.

Gestione case per lavoratori (GESCAL)²⁷, ancora finanziata con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma alquanto ridotti rispetto ai precedenti; forse anche per questa ragione non risultò ugualmente efficace.

La trasformazione dei caratteri dell'attività in questione si era già evidenziata con la legge 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*, che tentò di coordinare gli interventi di edilizia economica e popolare con la disciplina urbanistica, con la previsione del "piano per l'edilizia economica e popolare" il cosiddetto "PEEP", che doveva individuare le aree da espropriare, urbanizzare e destinare nei successivi dieci anni a tali attività, affrontando in tal modo il più generale problema degli insediamenti abitativi²⁸.

Infatti con la legge sulla casa del 1971²⁹ si procede ad un cambiamento di prospettiva che parte dalla nuova definizione degli interventi come di "edilizia residenziale pubblica" con l'introduzione di una programmazione in grado di valutare i bisogni delle diverse fasce sociali in relazione alle differenti situazioni locali, senza limitarsi alla categoria dei meno abbienti, proponendosi di attuare una "politica della casa".

L'espressione "edilizia residenziale pubblica" si riferisce infatti ad una complessa disciplina che persegue il fine pubblico di assicurare un'abitazione a condizioni di favore rispetto a quelle di mercato.

Gli interventi di "edilizia residenziale pubblica" consistono complessivamente nell'acquisto, nella realizzazione e nel recupero di alloggi con risorse integralmente o parzialmente pubbliche, da assegnare in locazione, in diritto di superficie o in proprietà.

A tal fine si era istituito il Comitato per l'edilizia residenziale (CER) presso il Ministero dei lavori pubblici, chiamato a collaborare con CIPE, regioni e comuni per la ripartizione dei fondi. Il CER ha svolto rilevanti funzioni fino alla recente soppressione in funzione del trasferimento alle regioni di maggiori competenze in materia, ad eccezione di quelle mantenute allo Stato ed espressamente elencate all'art. 59, art. 62, comma 2°, del d.lgs. n. 112/1998, cit. L'intesa sulle procedure di trasferimento delle funzioni è stata demandata alla Conferenza permanente tra lo Stato e le

²⁷ Legge 14 febbraio 1963, n. 60, G. ROHRSSSEN, voce *Edilizia popolare ed economica*, cit., 318.

²⁸ Consiglio di Stato, sez. 8 maggio 2000, n. 2643, *Cooperativa edilizia Brancaleone c. Leggio e a.*, in *Foro it.*, 2000, III, 592 e s., ove in relazione ad un intervento di edilizia agevolata si afferma la necessità di uno specifico accertamento del fabbisogno abitativo quando si debbano realizzare una molteplicità di interventi coordinati in base alla deliberazione comunale di localizzazione dei programmi costruttivi di edilizia residenziale pubblica. Si afferma che in materia di PEEP si compiono scelte che sono espressione di discrezionalità tecnica e di apprezzamenti di merito, insindacabili in sede di legittimità se non per gravi ed evidenti vizi di irrazionalità, tuttavia si richiede "un minimo di ostensione — anche ob relationem — delle ragioni di tale scelta".

regioni e province autonome e sulla base di tale intesa si è previsto che i programmi di edilizia residenziale già attivati dal CER vengano completati a cura dell'amministrazione centrale ed in particolare dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti³⁰.

Gli interventi diretti alla costruzione o al recupero edilizio di alloggi pubblici vengono qualificati come di "edilizia sovvenzionata" perché integralmente finanziati con fondi pubblici.

Si definisce "edilizia agevolata" quella realizzata dai privati e dalle cooperative edilizie fruendo di credito agevolato dai contributi pubblici e da esenzioni fiscali³¹.

L'"edilizia convenzionata" comporta invece la stipulazione di accordi con i comuni volti ad assicurare varie misure di favore per la costruzione di abitazioni³².

Occorre anche ricordare che l'evoluzione delle politiche sulla casa si è affiancata alla creazione delle Regioni ed al conseguente trasferimento di competenze. In assenza di una espressa previsione costituzionale relativa all'edilizia residenziale pubblica è stata dapprima la Corte costituzionale³³ a ricondurre alle materie dell'urbanistica e dei lavori pubblici la competenza concernente la programmazione, realizzazione e finanziamento degli interventi in materia, escludendo solamente la fase della gestione e assegnazione degli alloggi.

Tale competenza è stata in seguito confermata³⁴, ma sono rimaste allo Stato le funzioni relative alla programmazione nazionale ed alla ripartizione dei fondi nazionali fra le regioni sui programmi di emergenza, nonché alla determinazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi, che viene direttamente affidata ai comuni.

La legge 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*, ha introdotto il cosiddetto "piano decennale" ed i relativi finanziamenti, definendo anche le caratteristiche degli alloggi ed i requisiti dei beneficiari, ma ha comportato anche un riaccostamento delle funzioni in capo al CER,

³⁰ Deliberazione CIPE 14 febbraio 2002, *Adeguamento limiti di reddito per l'accesso ai programmi di edilizia agevolata gestiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, in *G.U.* n. 114 del 17 maggio 2002.

³¹ Legge 1 novembre 1965, n. 1179, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, recante norme per l'incentivazione dell'attività edilizia*. Deliberazione CIPE 14 febbraio 2002, cit.

³² Legge 28 gennaio 1977, n. 10, *Norme per la edificabilità dei suoli*, art. 7 e 8; legge 15 febbraio 1980, n. 25); (*Dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia*); legge n. 94/1982, cit.; legge 5 aprile 1985, n. 118 (*Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa*); legge 23 dicembre 1986, n. 899 (*Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa*), v. *infra* par. 4.

³³ Corte cost., 8 luglio 1975, n. 221, che ha considerato trasferite alle regioni le funzioni inerenti alla materia dei "lavori pubblici di interesse regionale".

³⁴ D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, che ha trasferito alle Regioni le funzioni amministrative statali in materia (art. 93).

comitato rinnovato nella sua composizione, ove la rappresentanza regionale risultava sopravanzata da quella ministeriale. La stessa legge ha demandato al C.I.P.E., Comitato interministeriale per la programmazione economica, importanti poteri di indirizzo, esercitati su proposta del Comitato per l'edilizia residenziale, nonché la definizione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e la determinazione dei canoni di locazione³⁵.

Alle regioni si attribuiva il compito di individuare il fabbisogno abitativo nel territorio regionale, distinguendo quello che poteva essere soddisfatto attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente e quello da soddisfare con nuove costruzioni³⁶. Le regioni hanno conseguentemente emanato leggi regionali in materia in attuazione degli indicati principi direttivi.

Le emergenze abitative hanno peraltro inciso sull'attuazione del piano decennale, determinando l'introduzione di programmi straordinari che hanno reso ancora una volta gli interventi frammentari e non coordinati. D'altra parte elevando i limiti di reddito amplia di molto il numero delle famiglie che possono accedervi.

La legge 17 febbraio 1992, n. 179, cit., e già prima la legge n. 412/1991, cit., ha rilanciato la possibilità di vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica agli assegnatari, locatari, prevedendo a tal fine dei piani di cessione ed abrogando le norme che in precedenza la vietavano, facendo peraltro cadere quelle cautele che limitavano le possibilità di speculazione³⁷. Viene ammessa la vendita agli assegnatari "a titolo di locazione da oltre un decennio, e che non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese". In tal modo si è attuata una politica principalmente rivolta a soddisfare esigenze di bilancio e solo indirettamente volta a favore delle famiglie.

Altro aspetto importante da sottolineare è la progressiva accresciuta consapevolezza della necessità di coordinare gli interventi di edilizia residenziale pubblica con la programmazione e pianificazione urbanistica,

³⁵ Art. 2, comma 2°, legge n. 457/1978, la quale prevede: la determinazione delle linee d'intervento per soddisfare il fabbisogno abitativo, la suddivisione delle risorse tra le Regioni, la determinazione dei criteri per le assegnazioni e per la fissazione dei canoni di locazione, e su proposta del CER, la determinazione dei tassi e i programmi quadriennali e biennali. La legge citata è stata attuata inizialmente con la delibera CIPE 19 novembre 1981. Afferma l'inammissibilità dei conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato promossi dalle regioni Marche, Piemonte, Liguria e Molise in relazione alla delibera 13 marzo 1995 del Cipe, recante criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei canoni, non ricorrendo il presupposto costituito dalla lesione di una competenza costituzionale propria delle regioni: Corte cost., 12 febbraio 1996, n. 27, *Reg. Marche c. Pres. Cons.*, in *Giur. it.*, 1997, I, 36, con nota di DI GENIO.

³⁶ Art. 4, legge 5 agosto 1978, n. 457, cit., ove, fra l'altro, si assegna alle regioni anche il compito di formare i programmi quadriennali e ripartire gli interventi per ambiti territoriali.

³⁷ Corte cost., 29 dicembre 1992, n. 486, cit., ove si afferma che la materia dell'edilizia residenziale pubblica — trasferita alle regioni, ed avente ad oggetto interventi pubblici di varia natura comunque finalizzati alla provvista di alloggi a favore dei lavoratori e delle famiglie meno abbienti — comprende indubbiamente anche la cessione degli alloggi, in quanto tale cessione è indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli alloggi (e con la qualifica di assegnatario), risulta finalizzata anche all'incremento del patrimonio abitativo, e rientra fra i compiti di enti (gli IACP, comunque denominati o ridisciplinati dalle leggi regionali) operanti all'esclusivo servizio di funzioni attribuite alle regioni.

prevedendo una localizzazione integrata nel complesso urbano e non in aree periferiche completamente separate dagli insediamenti esistenti³⁸.

Di interesse appare ricordare che, in seguito, la legge 17 febbraio 1992, n. 179, ha introdotto i programmi integrati di intervento volti a riqualificare le aree urbane degradate³⁹.

Un'estensione dell'autonomia regionale si è prevista con la legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e di compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa*, che ha delegato il Governo ad emanare i decreti legislativi volti a conferire funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, ai sensi dell'art. 5 e degli allora vigenti articoli 118 e 128 della Costituzione. In attuazione della indicata delegazione legislativa (d.lgs. n. 112/1998, art. 60) si devolvono tutte le funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, mentre si riserva allo Stato (art. 59) la determinazione dei principi e delle finalità generali, dei livelli minimi del servizio abitativo, degli *standard* di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'elaborazione dei programmi di interesse nazionale, la raccolta, valutazione e diffusione dei dati sulla condizione abitativa, tramite un osservatorio appositamente costituito⁴⁰, la definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e gli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

Si sono in tal modo ampliati i compiti di programmazione delle regioni in particolare finalizzati a ridurre il degrado, con interventi edilizi, urbanistici, sociali, economici ed ambientali. In particolare si è cercato di attuare un conferimento di funzioni al complessivo sistema delle autonomie locali e non solo alle regioni, imponendo ai legislatori regionali un termine semestrale per l'emanazione delle norme di completamento della riforma, sanzionando l'inadempienza con l'applicazione delle norme sostitutive statali⁴¹.

Le Regioni e gli enti locali sono chiamati a determinare le linee di intervento e degli obiettivi del settore, la programmazione delle risorse finanziarie, la gestione e l'attuazione degli interventi, la definizione degli incentivi, la determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana, la

³⁸ In tal senso, ampiamente: ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, cit., 5 e s., ove si analizza la disciplina dei piani di zona per gli interventi di edilizia residenziale pubblica predisposti dai Comuni, anche consorziati.

³⁹ Corte cost., 19 ottobre 1992, n. 393, *Reg. Toscana c. Pres. Cons.*, in *Foro it.*, 1992, I, 3203, che dichiara l'infondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, comma 9°, e 2, comma 2°, legge 17 febbraio 1992, n. 179, che contengono le disposizioni finanziarie per la realizzazione dei programmi integrati d'intervento, in riferimento all'art. 3 Cost.

⁴⁰ L'Osservatorio è previsto anche dall'art. 12, legge n. 431/1998, modificato dalla legge n. 2/2002, cit.

⁴¹ D.les. 30 marzo 1999 n. 96, cit.

fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa e dei canoni relativi⁴².

L'edilizia residenziale pubblica è materia "composita", che si articola in tre momenti, il primo urbanistico, il secondo di programmazione e realizzazione delle costruzioni che rientra nei lavori pubblici ed il terzo attinente alla prestazione e gestione del "servizio della casa", come attuazione delle politiche pubbliche sulla casa, selezione degli utenti beneficiari, determinazione dei canoni, disciplina delle assegnazioni degli alloggi in locazione o in proprietà⁴³.

La riforma del titolo V della Costituzione⁴⁴ conferma l'indicato assetto con la previsione fra le materie di legislazione concorrente del "governo del territorio" (art. 117 Cost.) con la conseguente riserva allo Stato della determinazione dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti fondamentali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Fino all'ultimo decennio le risorse investite erano tendenzialmente in crescita mentre di recente il finanziamento all'edilizia residenziale pubblica sembra limitarsi al sostegno delle cosiddette "categorie deboli", ossia alle famiglie più indigenti o i cui componenti sono affetti da handicap o da gravi malattie, e che rientrano nelle politiche assistenziali, con l'ulteriore rischio che il riconoscimento di maggiori competenze alle autonomie locali comporti un'ulteriore diminuzione delle risorse. I problemi abitativi sono ormai all'attenzione anche delle istituzioni europee, benché la materia non rientri espressamente nelle competenze del Trattato Ue⁴⁵. Come si è ricordato la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha enunciato il diritto fondamentale all'assistenza abitativa⁴⁶, a tutela della famiglia⁴⁷.

3.a. Gli enti competenti all'attuazione degli interventi.

Per l'attuazione delle politiche abitative era stata prevista l'istituzione

⁴² Tutte le risorse depositate presso la Cassa depositi e prestiti sono suddivise tra le Regioni, sulla base dei programmi di competenza e delle quote attribuite dal CIPE, con la sottoscrizione di appositi accordi di programma con ciascuna Regione. Il decreto demanda ad un successivo provvedimento legislativo l'assetto del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, fatto salvo quello di proprietà degli enti locali (art. 64).

⁴³ Così Corte cost., 12 febbraio 1996, n. 27, *Reg. Marche c. Pres. Cons.*, in *Giur. it.*, 1997, I, 36.

⁴⁴ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, che innova anche l'art. 117 Cost.

⁴⁵ Il Consiglio europeo di Nizza del 7 dicembre 2000 ha definito il principio dell'attuazione di politiche che consentano a tutti i cittadini della UE di avere accesso ad un alloggio decente e salubre. Nel 13° incontro dei Ministri per la casa dell'UE dell'ottobre 2001 a Bruxelles è stata sottoscritta una dichiarazione politica in cui "Le politiche abitative sono state individuate come strumento per il rafforzamento della coesione sociale".

⁴⁶ Art. 41, comma 2°, della Carta dei diritti fondamentali, cit.

“in ciascun capoluogo di provincia”⁴⁸ di Istituti Autonomi per le Case Popolari, enti pubblici articolati a livello provinciale e finanziati con fondi statali⁴⁹, con il compito di eseguire i programmi di edilizia sovvenzionata e di approvare i programmi di edilizia residenziale pubblica realizzati da altri operatori, quali le cooperative e le imprese⁵⁰.

Successivamente i compiti degli IACP⁵¹ sono stati ridefiniti ed estesi alla “realizzazione dei programmi di intervento di edilizia residenziale pubblica e di edilizia convenzionata ed agevolata, nonché alle opere di edilizia sociale e alle case-albergo di tipo economico e popolare in tutti i comuni della provincia”⁵².

Con il trasferimento alle regioni⁵³ di tutte le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e 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 finanziamento⁵⁴, si è prevista anche la riorganizzazione di tali enti, che hanno in seguito assunto denominazioni e disciplina differente in ciascuna regione.

Le leggi regionali hanno infatti denominato in modo diverso gli enti di

⁴⁸ La legge 6 giugno 1935, n. 1129 (*Norme per la riforma degli istituti per le case popolari e per la costituzione di un consorzio nazionale tra gli istituti predetti*), stabiliva la possibilità di costituire in ciascuna provincia un Istituto Autonomo per le case popolari. Il r.d. 25 maggio 1936, n. 1049 (*Approvazione dello Statuto-tipo contenente le norme fondamentali che dovranno essere riportate negli statuti organici dei singoli istituti autonomi provinciali per le case popolari*), approva oltre allo Statuto tipo, la struttura e gli scopi degli IACP; r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, cit. Gli Istituti autonomi case popolari erano sorti per iniziativa dei comuni maggiori (Trieste, Roma, Milano, Torino, ecc.).

⁴⁹ F. TRIMARCHI, voce *Istituto autonomo delle case popolari*, in *Enc. dir. Aggiornamento*, III, Giuffrè, 1999, 707.

⁵⁰ Si veda l'art. 8 del d.p.r. n. 1036 del 1972, cit. La legge 22 ottobre 1971, n. 865 (*Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica*), art. 8, lett. d), delega il Governo a sciogliere tutti gli enti pubblici edilizi nazionali e locali, ad esclusione degli IACP, a cui viene affidato il compito di realizzare i programmi costruttivi, a seguito del loro riordinamento e della loro ristrutturazione e l'art. 63, prevedeva l'istituzione, presso ogni IACP, di una commissione tecnica con il compito di esprimere un parere sulla congruità dei progetti esecutivi dei programmi finanziari.

⁵¹ Già con la legge 5 maggio 1976, n. 258 (*Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1036, concernente norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica*).

⁵² Si veda il d.p.r. 14 febbraio 1975 n. 226 (*Approvazione del nuovo statuto-tipo degli istituti autonomi per le case popolari*), ove, all'art. 1, si prevedeva che “L'istituto autonomo per le case popolari della provincia di..., con sede in..., ha lo scopo di provvedere alla realizzazione dei programmi di intervento di edilizia residenziale pubblica e di edilizia convenzionata ed agevolata, nonché alle opere di edilizia sociale e alle case-albergo di tipo economico e popolare in tutti i comuni della provincia, in conformità della vigente legislazione”.

⁵³ D.p.r. n. 616/1977, cit., art. 93. La Corte costituzionale (sentenze 20 giugno 1988, n. 727 e 12 dicembre 1988, n. 1115), ha affermato la competenza legislativa regionale in ordine alla disciplina degli IACP, affermando anche la competenza regionale nell'assegnazione e rilascio degli alloggi.

⁵⁴ Presso ciascun IACP era istituita una gestione speciale per la realizzazione degli interventi costruttivi e per la gestione delle entrate derivanti dai programmi finanziati. La Cassa depositi e prestiti accreditava agli IACP i fondi, secondo le disposizioni delle singole Regioni, art. 10, comma 1 del d.p.r. n. 1036/1972, cit. Prima del d.lgs. n. 112/1998, cit., l'accreditamento dei fondi avveniva su disposizione del Ministero dei lavori pubblici.

edilizia residenziale (ALER, ATC, ARER, IERP, ACER, IPES⁵⁵) e li hanno qualificati come enti pubblici strumentali non economici, con personalità giuridica, ed autonomia organizzativa e contabile. Talune regioni⁵⁶ hanno invece optato per la trasformazione in enti pubblici economici⁵⁷. Inoltre in alcune Regioni gli ex IACP gestiscono anche il patrimonio di proprietà dei Comuni, in altre la gestione è stata affidata a soggetti privati individuati mediante gara pubblica.

Un ruolo rilevante è svolto anche dalle cooperative edilizie, che sono società ove il carattere della mutualità comporta la redistribuzione dei profitti ai soci, che sono anche i destinatari dell'attività sociale che nel caso di specie consiste nella realizzazione di alloggi da attribuire ai soci⁵⁸. Le cooperative edilizie sono state definite come “soggetti privati di interesse pubblico”⁵⁹, in relazione alle funzioni svolte ed ai controlli relativi al corretto utilizzo dei finanziamenti pubblici ricevuti⁶⁰. Si distingue fra cooperative a proprietà indivisa, ove gli alloggi restano in proprietà della cooperativa ed i soci acquistano solamente un diritto di godimento, e cooperative a proprietà divisa, ove il socio acquista la proprietà dell'alloggio. Vengono fissati nelle leggi che dispongono i contributi pubblici e negli statuti delle cooperative i requisiti per divenire soci di cooperative edili-

⁵⁵ Rispettivamente: Aziende lombarde per l'edilizia residenziale (l.r. 10 giugno 1996, n. 13), Agenzia territoriale per la casa, Azienda regionale per l'edilizia residenziale, Istituti per l'edilizia residenziale pubblica, Azienda casa Emilia Romagna, l.r. n. 24 del 2001, Istituto per l'edilizia sociale del Trentino Alto Adige, l.r. n. 13 del 1998, con forma giuridica di enti pubblici non economici, strumentali o ausiliari, ovvero enti pubblici economici, denominate anche agenzie ovvero aziende. Sul patrimonio immobiliare di tali enti: Corte cost., 2 aprile 1999, n. 119, *IACP Milano*, in *Giust. civ.*, 1999, 1553, considera manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli art. 7, comma 1°, e 8, comma 4°, d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, nella parte in cui non prevedono l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili (ICI) per quelli di proprietà degli Istituti per l'edilizia residenziale pubblica (Ierp), in riferimento all'art. 2 Cost.

⁵⁶ In particolare le regioni: Lombardia, Veneto, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Abruzzo.

⁵⁷ Si vedano gli artt. 13 e 93 del d.p.r. n. 616 del 1977, cit., che hanno attribuito tali competenze alle Regioni. Per l'attuazione regionale: l.r. Regione Abruzzo 21 luglio 1999, n. 44, la l.r. Regione Basilicata 24 giugno 1996, n. 29, la l.r. Regione Calabria 30 agosto 1996, n. 27, la l.r. Regione Emilia Romagna 16 marzo 1995, n. 13, la l.r. Regione Emilia Romagna 27 luglio 1999, n. 17 e la l.r. Regione Emilia Romagna n. 24 del 2001; la l.r. Regione Lazio 6 agosto 1999, n. 12, la l.r. Regione Liguria 12 marzo 1998, n. 9, la l.r. Regione Lombardia 10 giugno 1996, n. 13, la l.r. Regione Marche 7 giugno 1999, n. 18, la l.r. Regione Molise 7 febbraio 1990 e l.r. Regione Molise 24 giugno 1991, n. 8; la l.r. Regione Piemonte 26 aprile 1993, n. 11, la l.r. Regione Toscana 3 novembre 1998, n. 77, la l.r. Regione Umbria 2 maggio 1983, n. 12, l.r. Regione Umbria 6 luglio 1984, n. 31 e l.r. Regione Umbria 22 aprile 1997, n. 16, la l.r. Regione Veneto 9 marzo 1995, n. 10.

⁵⁸ Afferma che l'art. 9, lett. f), legge 28 gennaio 1977, n. 10, che esenta dal versamento del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione le opere edilizie realizzate da enti pubblici per finalità istituzionali, non è applicabile alle cooperative edilizie, le quali, pur attuando interventi edificatori previsti nei piani di edilizia residenziale pubblica, curano in primo luogo l'interesse dei soci: T.a.r. Lombardia, 27 agosto 1983, n. 1326, *Soc. coop. edil. La Cuggianese c. Com. Cuggiano*, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 2908.

⁵⁹ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, 1989, 1047.

⁶⁰ DOMENICHELLI, voce *Edilizia residenziale pubblica*, cit., 420 e s.

zie⁶¹. Gli interventi consistono nel pagamento da parte dello Stato degli interessi sui mutui contratti per la costruzione di alloggi popolari⁶², come pure in varie agevolazioni fiscali e nel finanziamento mediante la creazione di un fondo di rotazione.

4. L'edilizia residenziale pubblica come servizio pubblico.

L'attività necessaria a rendere effettivi i diritti costituzionalmente garantiti soddisfa un interesse collettivo mediante prestazioni volte ad assicurare un'abitazione ad ogni nucleo familiare. Il fine pubblico perseguito, il contenuto ed il regime giuridico dell'attività di edilizia in un primo tempo "popolare ed economica" poi "residenziale pubblica" hanno indotto a qualificarla come attività di servizio pubblico⁶³, distinguendola peraltro dalle attività volte specificamente ad incentivare l'iniziativa privata (sovvenzioni, mutui, sussidi ai diretti interessati per consentire loro la diretta soddisfazione del bisogno).

La connotazione come attività di servizio pubblico si è fondata sulla constatazione che l'attività volta a garantire il diritto all'abitazione soddisfa un bisogno individuale che normalmente viene soddisfatto insieme dalla comunità familiare, con la conseguenza che mediante la soddisfazione di una pluralità di interessi individuali si raggiunge la soddisfazione mediata di un interesse collettivo.

La Corte costituzionale ha riconosciuto che l'evoluzione legislativa della materia dell'edilizia sovvenzionata, in particolare dalla legge n. 865/1971, cit., alla legge n. 457/1978, ha confermato la sua configurazione come servizio pubblico sulla base "del principio giustificativo dell'intera materia, che consiste nella predisposizione di interventi pubblici di varia natura

⁶¹ Cass., sez. II, 20 luglio 1999, n. 7768, *Pupita c. Semprini*, in *cd-rom Foro it.*, afferma che l'art. 35, comma 11°, legge 22 ottobre 1971 n. 865 nel prevedere la facoltà dei comuni di cedere in proprietà a cooperative edilizie o a singoli privati le aree edificabili comprese nei piani di zona di cui all'art. 10, legge 18 aprile 1962, n. 167, pone come condizioni per l'esercizio di detta facoltà che i singoli e i soci delle cooperative abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione degli alloggi economici e popolari; ne deriva la nullità ai sensi dell'art. 1418 c.c. del contratto preliminare di vendita di un alloggio costruito in dette aree ove il promittente acquirente sia privo del requisito reddituale di cui all'art. 2, d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1035 per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

⁶² Cass., sez. II, 20 marzo 1998, n. 2969, *Mammanna c. Soc. coop. edil. Luna*, *ibid.*, afferma che l'assegnazione di un alloggio ad un socio di cooperativa per l'edilizia residenziale pubblica, fruente di contributo erariale, non è assimilabile alla compravendita perché gli conferisce soltanto un diritto di godimento, con il correlato obbligo di pagare le rate di ammortamento del mutuo, in proporzione alla quota gravante sull'alloggio, di cui diviene proprietario per effetto della stipula del contratto individuale di mutuo.

⁶³ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., 160 e s., M. G. PERINI, voce *Edilizia economica e popolare*, cit., 388 e s., ove si sottolinea il carattere "amministrativo" dell'attività, ricollegata al "dovere" di agire e comportarsi secondo finalità di interesse pubblico generale.

comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale della provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti"⁶⁴.

Il servizio pubblico in questo caso non sarebbe assicurato all'intera popolazione, ma solamente a particolari categorie di lavoratori ed ai non lavoratori involontari o giustificati⁶⁵.

In particolare la disciplina giuridica dei soggetti chiamati a realizzare le prestazioni ha precluso il fine di lucro⁶⁶, considerando il servizio come di "protezione sociale"⁶⁷ e non "industriale e commerciale", in quanto rivolto a categorie ben determinate di soggetti e non al mercato. Come ricordato, anche le società cooperative svolgono il servizio di fornire un'alloggio a favore dei soci e in tale attività si esaurisce la loro funzione, che le rende soggette a controlli pubblici⁶⁸.

Il contenuto della prestazione dell'alloggio può distinguersi a seconda che sia concesso in locazione ovvero sia trasferito in proprietà a seguito del pagamento di un prezzo generalmente inferiore a quello di mercato.

L'attività degli enti preposti alla soddisfazione del bisogno di alloggi è prevalentemente regolata da norme pubblicistiche, ad esempio per quanto concerne appalti e contratti che erano disciplinati come contratti dello Stato⁶⁹, e oggi non pare possano sottrarsi all'applicazione della disciplina in materia di appalti pubblici di origine europea⁷⁰, a garanzia della concorrenza e del miglior impiego delle risorse pubbliche⁷¹.

Nei rapporti con gli utenti si può rilevare che l'assegnazione degli alloggi avviene normalmente a seguito di una procedura concorsuale, ove sulla base della verifica del possesso di determinati requisiti viene formulata

⁶⁴ Corte cost., 11 febbraio 1988, n. 217, cit.

⁶⁵ Ove il riferimento oltre ai non abbienti andava anche ai dipendenti pubblici di determinati enti (ferrovieri, maestri elementari) e privati, ove si accentua il rapporto di strumentalità fra l'attribuzione dell'alloggio e lo svolgimento di una particolare attività lavorativa: M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., 166 e s. ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, cit., 8 e s.

⁶⁶ Artt. 22, 30, 37 del T.U. n. 1165/1938, cit.

⁶⁷ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., 166 e s.; G. ROEMISSEN, voce *Edilizia popolare ed economica*, cit., 316.

⁶⁸ I poteri affidati alla commissione centrale di vigilanza sull'edilizia residenziale pubblica dal t. u. 28 aprile 1938, n. 1165, cit. e successive modificazioni, per la decisione di tutte le questioni relative alla prenotazione ed assegnazione degli alloggi, alla posizione ed alla qualità di socio ed alle vertenze tra soci, sono esercitabili anche nei riguardi di cooperative edilizie che beneficiano solo indirettamente del contributo statale, mediante la concessione di mutui a tasso agevolato: T.a.r. Lazio, sez. Latina, 18 gennaio 1983, n. 1, *Diamanti c. Commiss. centr. vigil. edil. pop. econ.*, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 455.

⁶⁹ Art. 80 del T.U. n. 1165/1938, cit.

⁷⁰ Corte di cassazione, sez. un., 21 dicembre 1999, n. 916, *Cons. Manital c. Moretti*, in *cd-rom Foro it.*, afferma che l'azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica, ente pubblico economico secondo la l.r. Veneto 9 marzo 1995, n. 10, è da considerarsi "organismo di diritto pubblico", ai fini dell'applicazione d.lgs. n. 157/1995, che recepisce la direttiva 92/50/Cee in materia di appalti pubblici di servizi, con il conseguente obbligo di applicazione delle procedure di scelta del contraente e la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per la controversia relativa all'impugnazione dell'aggiudicazione e degli atti di gara.

⁷¹ RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, Jovene, 2000, 310 e s.

una graduatoria. Si era individuato uno specifico atto di assegnazione cui si collegava la tutela propria della posizione soggettiva di interesse legittimo, e che costituiva il presupposto del contratto di locazione (seppur con caratteristiche peculiari) e dei relativi diritti soggettivi, rapporto che richiama le problematiche connesse alla concessione amministrativa presupposto di un contratto. Si era sostenuto infatti che si potessero individuare due fasi: la prima di assegnazione, pubblicistica, la seconda privatistica, tuttavia si è successivamente considerato che l'interesse pubblico che sottende il rapporto si esaurisce nella prima fase⁷². Si è così aperta la possibilità di individuare un caso di giurisdizione esclusiva in relazione alla concessione di servizio pubblico e, più di recente, riconducibile alla nuova giurisdizione esclusiva, ridisciplinata ed ampliata⁷³. L'atto di assegnazione di alloggio (bene del patrimonio indisponibile, perché destinato a pubblico servizio)⁷⁴ è stato infatti qualificato in un primo tempo come provvedimento amministrativo favorevole rientrando nella categoria delle ammissioni e dunque agli atti di accertamento costitutivo, successivamente è prevalsa la configurazione come atto di concessione⁷⁵ che genera un rapporto pubblicistico.

Il rapporto di locazione che consegue all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica è stato costruito come rapporto di prestazione amministrativa ad efficacia continuata, poiché permane la possibilità di decadenza collegata alla perdita dei requisiti, che costituiscono

⁷² Cons. Stato, sez. IV, 23 gennaio 1998, n. 46, *Com. Firenze c. Ciabani*, in *Cons. Stato*, 1998, I, 24, ove si afferma che rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie che, pur insorgendo nella fase successiva all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, attengono a presupposti e a requisiti di un rapporto di concessione di un bene pubblico, sussistendo invece la giurisdizione ordinaria ove siano in discussione cause sopravvenute di risoluzione inerenti al rapporto locatizio e sottratte al discrezionale apprezzamento dell'amministrazione; Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 27 maggio 1997, n. 159, *Ciulla c. Com. Catania*, in *Cons. Stato*, 1997, I, 903, afferma che rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie relative a provvedimenti emessi nella fase successiva all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, perché con l'assegnazione l'ente pubblico non si spoglia del potere di controllo e di verifica del permanere in capo al soggetto beneficiario dei requisiti di legittimazione all'assegnazione dell'alloggio e, di conseguenza, che successive revoche ed annullamenti costituiscono espressione del più generale potere di autotutela della p.a.; Corte di cassazione, 21 gennaio 1998, n. 511, *Panizzon c. Com. di Venezia*, in *cd-rom Foro it.*, ove si afferma che anche nella fase privatistica conseguente al rapporto locatizio successivo all'assegnazione è preordinata all'attuazione di scopi sociali e di interessi pubblici che costituiscono il fondamento della disciplina dell'edilizia residenziale pubblica ed è quindi soggetta alle disposizioni inderogabili di tale normativa.

⁷³ D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, come modificato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, *Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*.

T.a.r. Toscana, sez. I, 22 ottobre 1999, n. 768, *C. F. c. Com. Firenze*, in *Trib. amm. reg.*, 1999, I, 4879, ove si afferma che ai sensi dell'art. 33, comma I e 34, comma 1°, d.lg. 31 marzo 1998 n. 80, cit., tutte le controversie in materia di edilizia residenziale pubblica sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva.

⁷⁴ M. G. PERINI, voce *Edilizia economica e popolare*, cit., 390 e s.; DOMENICHELLI, voce *Edilizia residenziale pubblica*, cit., 415.

⁷⁵ CARNEVALE-VINCHI, *Le assegnazioni di alloggio. Teorie sulla natura giuridica del rapporto di assegnazione dell'alloggio*, in *Riv. giur. ed.*, 1961, 253.

presupposto dell'assegnazione⁷⁶. Inoltre, in quanto rapporto di durata, si applica il principio secondo cui la legge sopravvenuta disciplina il rapporto giuridico in corso che non ha ancora esaurito i propri effetti quando la norma innovatrice sia diretta a regolare non il fatto generatore del rapporto, ma il suo perdurare nel tempo, con la conseguenza che l'amministrazione competente può legittimamente dichiarare la decadenza dall'assegnazione ove l'assegnatario non possieda o non conservi nel tempo il nuovo requisito⁷⁷.

Quando nei contratti di locazione vengono introdotti patti di futura vendita o si prevede la possibilità di alienazione dell'alloggio assegnato, a condizioni di favore, fino all'avvenuto trasferimento del bene l'interessato deve possedere i requisiti richiesti dalle norme per accedere al beneficio⁷⁸ e talora si limita anche la possibilità di disporre del bene in futuro, o quantomeno si esclude la possibilità di ulteriore accesso ai benefici già ottenuti.

In passato venivano distinti i presupposti per l'assegnazione (la non abbenza) la cui mancanza determina nullità del provvedimento⁷⁹, sanzionata con la decadenza, dai criteri di preferenza a parità di altre condizioni (diversi gradi di non abbenza, la condizione di coniugato con prole), che inerivano alla legittimità dell'atto.

⁷⁶ Corte di cassazione, sez. un., 23 febbraio 2001, n. 67, *Mariani c. Iacp Roma*, in *cd-rom Foro it.*, ove si afferma che in relazione all'opposizione dell'intimato al provvedimento di rilascio dell'immobile di edilizia residenziale pubblica che si assume occupato senza titolo, deve essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario in quanto la domanda non incide sul procedimento pubblicistico di assegnazione, ma contrappone all'atto amministrativo di autotutela una posizione di diritto soggettivo di cui occorre soltanto riscontrare la fondatezza nel merito. Corte di cassazione, sez. un., 10 agosto 2000, n. 564, *Sami c. Iacp Forlì-Cesena*, *ibid.*; Cass., sez. II, 28 marzo 2001, n. 4526 *Bortolini c. Iacp Trieste*, afferma che in base al combinato disposto dell'art. 58, comma 5°, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 75 del 1982, come novellato dall'art. 25 l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 45 del 1993, e dall'art. 8 del regolamento "cambi e ospitalità", i nipoti dell'assegnatario defunto — purché con lui conviventi all'atto del decesso e in possesso degli altri requisiti previsti dalle norme sull'edilizia convenzionata — hanno diritto a subentrare nell'assegnazione dell'alloggio solo se "ospiti definitivi" e cioè in quanto autorizzati dal presidente dell'Iacp, su istanza esclusiva dell'originario assegnatario, e sempre che manchino i congiunti previsti dal comma 1° dell'art. 25 l.r. n. 45 del 1993 o che costoro abbiano rinunciato al subentro.

⁷⁷ Cass., sez. I, 9 febbraio 2001, n. 1851, *Ciavattoni c. Com. Venezia*, *ibid.*, nel caso di specie la legge regionale aveva stabilito un'ulteriore condizione per l'assegnazione, costituita dalla non titolarità di diritti di proprietà su uno o più alloggi ubicati in qualsiasi località del territorio dello Stato, il cui valore locativo complessivo fosse almeno pari a quello di un alloggio adeguato nell'ambito territoriale cui si riferiva il bando di concorso, prevedendo la decadenza allorché invece detta titolarità sussistesse. Nello stesso senso: Cass., sez. I, 8 marzo 2001, n. 3385, *Gregolin c. Com. Venezia*.

⁷⁸ Cass., sez. I, 29 marzo 2000, n. 3777, *Macri c. Com. Ugento*, in *Riv. giur. edilizia*, 2000, I, 606, ove si afferma che il trasferimento in proprietà degli alloggi di edilizia residenziale pubblica già assegnati in locazione semplice, si verifica soltanto con il contratto di cessione in proprietà, il potere dell'ente gestore di disporre la decadenza o la revoca dell'assegnazione, in caso di inadempienza dell'assegnatario ai suoi obblighi, quale quello di occupare stabilmente l'alloggio e non cederlo a terzi (salva l'ipotesi di preventiva autorizzazione alla locazione in favore dell'assegnatario con patto di futura vendita), deve essere riconosciuto, anche nella disciplina introdotta dalla legge 8 agosto 1977 n. 513 e 5 agosto 1978 n. 457, indipendentemente dalla maturazione dei presupposti per l'acquisto della proprietà e dalla presentazione della relativa domanda, fino a quando non si perfezioni l'acquisto stesso con il trasferimento del bene; e non assume rilievo l'eventuale ritardo dell'amministrazione in ordine al perfezionamento di tale cessione.

⁷⁹ Corte di cassazione, 20 novembre 1979, n. 6061, cit.

La disciplina dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e della relativa revoca per mancata occupazione è volta a garantire un'abitazione a chi ne è sprovvisto, con la conseguenza che se l'alloggio assegnato non viene occupato dall'assegnatario, se ne desume che questi non necessita dell'alloggio che può dunque essere assegnato ad altri soggetti che ne sono privi⁸⁰. La revoca dell'assegnazione può infatti avvenire anche quando un componente del nucleo familiare acquista la proprietà di altra abitazione idonea a soddisfare le esigenze familiari che ricollegate all'attività lavorativa e le relazioni sociali⁸¹.

Quanto agli atti delle cooperative edilizie è significativo il fatto che, benché provenienti da privati siano soggetti alla disciplina pubblicistica (impugnabilità avanti al giudice amministrativo) in relazione alle agevolazioni e finanziamenti che tali cooperative ricevono, oltre ad essere assoggettate a controlli pubblici⁸², ad esempio il potere di revocare l'assegnazione dell'alloggio cooperativo a contributo statale quando ci siano state speculazioni sugli alloggi sociali⁸³.

Se per quanto concerneva l'edilizia "economica e popolare" la qualificazione di servizio pubblico è stata contestata in relazione alla disomogeneità dei fini ricavabili dal r.d. 28 aprile 1938, n. 1165 (*Testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica*), cit., che non sembravano riconducibili ad un sistema unitario⁸⁴, per l'edilizia "residenziale pubblica" tale qualificazione è generalmente accolta, anche se non sempre si traggono le conseguenze per quanto concerne l'applicazione dei principi connessi. Come ricordato l'edilizia residenziale pubblica oltre all'aspetto urbanistico, di programmazione e realizzazione delle costruzioni ha come compito fondamentale quello della prestazione e gestione del "servizio della casa", come attuazione delle politiche pubbliche sulla casa, che deve attuarsi con

⁸⁰ Consiglio di Stato, sez. VI, 24 maggio 2000, n. 2994, *I. M. R. c. Pres. Cons.*, cit.

⁸¹ Corte di cassazione, sez. I, 22 giugno 2001, n. 8531 *Sillani c. Ater Trieste*, in *cd-rom Foro it.*, considera che in base alla l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 75 del 1982, sulle condizioni per l'assegnazione dell'alloggio (art. 24) non identiche a quelle operanti per la revoca (art. 61), afferma che per la legittimità della revoca non è sufficiente l'acquisto della proprietà, da parte dell'assegnatario o di altra persona appartenente al nucleo familiare, di altra abitazione ovunque ubicata, dovendo altresì valutarsi se l'alloggio successivamente acquistato sia ubicato in modo tale da soddisfare le esigenze familiari sotto il profilo delle necessità lavorative e delle relazioni sociali. Nel caso di specie si esclude che potesse costituire legittima causa di revoca dell'assegnazione di un alloggio sito in Trieste la circostanza che il coniuge convivente dell'assegnatario avesse successivamente acquistato, in un comune della provincia di Udine, una casa isolata, dislocata in una radura nei pressi di una zona boscosa, non servita da acquedotto né collegata alla rete fognaria comunale.

⁸² In un primo tempo del Ministero dei lavori pubblici, poi delle regioni.

⁸³ M. G. PERRI, voce *Edilizia economica e popolare*, cit., 390 e s.

⁸⁴ DOMENICHELLI, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in *Digesto, Disc. pubbl.*, Utet, 1990, vol. V, 412 e s.; *Id.*, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Cedam, 1984, 14 e s.

la corretta e trasparente selezione degli utenti beneficiari e determinazione dei canoni⁸⁵.

5. L'Osservatorio della condizione abitativa.

Una interessante evoluzione delle politiche sulla casa sembra rinvenirsi nella recente previsione dell'istituzione di un "Osservatorio sulla condizione abitativa" con l'obiettivo di dare migliore attuazione alle funzioni ed ai compiti statali di "acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa"⁸⁶.

Si è previsto che l'Osservatorio sia "costituito presso il Ministero dei lavori pubblici" ed effettui "la raccolta dei dati nonché il monitoraggio permanente della situazione abitativa"⁸⁷.

Il Ministro dei lavori pubblici⁸⁸ è chiamato a definire l'organizzazione e le funzioni dell'Osservatorio, anche ai fini del collegamento con gli osservatori istituiti dalle regioni con propri provvedimenti.

In seguito all'istituzione dell'Osservatorio il Ministro dei Lavori Pubblici⁸⁹ ha creato un gruppo di lavoro per "l'approfondimento degli aspetti organizzativi connessi all'istituzione dell'osservatorio della condizione abitativa ai fini dell'individuazione di modalità operative che consentano di concordare obiettivi comuni all'amministrazione centrale ed a quelle regionali e di attivare un tempestivo ed efficace raccordo con gli Osservatori regionali".

Le Regioni che hanno inizialmente partecipato al gruppo di lavoro⁹⁰ hanno previsto un Osservatorio articolato su tre livelli: nazionale, regionale e locale con il coinvolgimento di tutti i soggetti sociali ed economici, interessati all'edilizia residenziale pubblica (Agenzie regionali, ex-IACP, cooperative e imprese), associazioni dei proprietari e degli inquilini, gli uffici statali, che detengono i dati sulle compravendite, le locazioni e gli sfratti (Prefetture, Tribunali, uffici del registro, conservatorie dei registri immobiliari, ecc.), le agenzie immobiliari, le camere di commercio, le banche e tutti gli altri soggetti, che possono collaborare ai vari livelli con l'osservatorio regionale e il suo sistema informativo.

La definizione delle procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo è demandata alla legislazione regionale che potrà prevedere di avvalersi del-

⁸⁵ Così: Corte cost., 12 febbraio 1996, n. 27, *Reg. Marche c. Pres. Cons.*, in *Giur. it.*, 1997, I, 36.

⁸⁶ D.lgs. n. 112/1998, art. 59, comma 1°, lett. d).

⁸⁷ Legge 9 dicembre 1998, n. 431. (*Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*), art. 12.

⁸⁸ Con decreto da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore. In attuazione della ricordata previsione il Ministro dei Lavori Pubblici ha istituito l'osservatorio della condizione abitativa con decreto del 23 luglio 1998.

⁸⁹ Con decreto 11 novembre 1999 n. 205.

⁹⁰ In particolare Liguria, Piemonte, Sicilia e Umbria.

l'azione coordinata dei diversi soggetti sociali ed economici presenti nel territorio regionale⁹¹, anche attribuendo alle Province il compito di predisporre e gestire, d'intesa con la Regione, un sistema informativo, articolato su base comunale, che oltre alla rilevazione del fabbisogno abitativo, si occupi della programmazione e del coordinamento degli interventi. È dunque prevista la formazione e gestione di banche dati relative ai destinatari di contributi pubblici e agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché l'inventario del patrimonio di edilizia residenziale pubblica⁹².

La riforma delle locazioni⁹³ ha ridotto l'intervento pubblico diretto nel settore, mentre favorisce l'erogazione di sussidi alle famiglie meno abbienti, anche in relazione all'eliminazione della proroga decennale degli sfratti, anche per le categorie più deboli⁹⁴.

Si afferma dunque la necessità di conoscere il mercato della locazione e mediante la creazione di sistemi di monitoraggio, con riferimento sia all'andamento dei contratti di locazione, sia alle situazioni di emergenza abitativa collegate appunto agli sfratti, all'immigrazione o ad altre situazioni di disagio.

Il trasferimento di funzioni alle regioni le legittima ad elaborare una autonoma politica della casa⁹⁵, tuttavia ciò richiede un elevato impegno progettuale e finanziario, al fine di evitare che il trasferimento di competenze determini una riduzione delle politiche a sostegno dell'abitazione, piuttosto che un potenziamento ed una riqualificazione. Come ricordato con l'abolizione dei fondi GESCAL sono mancate fonti di finanziamento stabili, previste solamente per programmi sperimentali gestiti dal Ministero dei Lavori Pubblici.

Pare dunque necessaria una dettagliata analisi dei costi degli interventi di edilizia sovvenzionata, con rinnovata attenzione alle procedure di affidamento dei lavori di costruzione o recupero degli edifici, come pure la definizione di nuove forme di sostegno all'edilizia agevolata, più rispondenti sia alle differenti realtà locali, sia al rapporto tra il reddito percepito e il canone corrisposto dalle famiglie.

L'attribuzione di finanziamenti⁹⁶ sembra ricollegata alla capacità delle regioni di impiegare tempestivamente le risorse già programmate ed alla

⁹¹ Così ad es. l'art. 89, comma 1, lett. a) della l.r. del Piemonte, 15 marzo 2001, n. 5.

⁹² Art. 90, l.r. del Piemonte, n. 5 del 2001, cit.

⁹³ Legge 9 dicembre 1998, n. 431 (*Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*).

⁹⁴ Art. 6, legge 431 del 1998, cit.

⁹⁵ D.lgs. n. 112/1998, cit.

⁹⁶ Si ricorda a titolo di esemplificazione l'accordo di programma per l'edilizia sovvenzionata, sottoscritto dal Governo in data 19 aprile 2001 che riconosce alla Regione Piemonte una disponibilità finanziaria di circa 800 miliardi di lire, di cui 325 miliardi di lire sono già a disposizione presso la Cassa Depositi e Prestiti, a seguito della convenzione stipulata tra la Regione e la Cassa Depositi e Prestiti il 25 luglio 2001. L'accordo di programma per l'edilizia agevolata è stato sottoscritto il 26 ottobre 2000, con

capacità di definire con precisione il fabbisogno abitativo, per assicurare il sostegno quantomeno per i casi di emergenza derivanti dall'applicazione della riforma sulle locazioni e dall'esecuzione degli sfratti non prorogabili⁹⁷, ed a favore delle categorie più deboli (anziani, immigrati, disabili, ecc.)⁹⁸.

Nell'ambito dei programmi di ricerca avviati a tal fine si è rilevato che su un campione di 8.000 famiglie, nonostante l'aumento del numero di famiglie proprietarie di un'abitazione, il problema casa interessa ancora un numero elevato di famiglie. Si tratta in particolare dei nuclei familiari che vivono in locazione — si consideri che negli ultimi dieci anni il patrimonio immobiliare si è ridotto del 20% e si prospetta un aumento degli sfratti e dei prezzi in locazione — ma anche delle famiglie che vivono in alloggi in proprietà, a causa del degrado, del sovraffollamento, della distanza dal luogo di lavoro o di altre condizioni di disagio.

Le Regioni si sono coordinate al fine di individuare un modello comune di osservatorio regionale⁹⁹ in modo da raccogliere dati omogenei da trasmettere all'osservatorio nazionale, che potrà confrontare le differenti situazioni regionali.

Ciò è avvenuto con i dati dei beneficiari del fondo nazionale per il sostegno all'affitto che era stato suddiviso per due anni tra le Regioni sulla base di parametri fondati su presunzioni, con l'impegno del Governo a rivedere le percentuali di ripartizione sulla base del fabbisogno emerso a seguito dei bandi, emessi dai Comuni per l'assegnazione dei contributi.

visto della Corte dei Conti del 12 febbraio 2001, e prevede il trasferimento sul bilancio regionale di circa 472 miliardi di lire, con circa 70 miliardi di lire all'anno, almeno fino al 2008.

⁹⁷ Legge 8 febbraio 2001, n. 21 (*Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazioni*), art. 3, comma 1°: "Al fine di avviare a soluzione le più manifeste condizioni di disagio abitativo, il Ministro dei lavori pubblici promuove, ai sensi dell'articolo 59 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, un programma sperimentale di edilizia residenziale da realizzare con risorse attivate da comuni, IACP comunque denominati, imprese e cooperative di abitazione e con il concorso finanziario dello Stato. Il programma, i cui interventi sono preferibilmente localizzati nei comuni ad alta tensione abitativa e nelle aree soggette a recupero urbano, è finalizzato ad incrementare l'offerta di alloggi da destinare permanentemente alla locazione a canone convenzionato di cui all'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, o da assegnare alle condizioni determinate in base alle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica, prioritariamente per rispondere alle esigenze abitative di categorie sociali deboli e di nuclei familiari soggetti a provvedimenti esecutivi di sfratto".

⁹⁸ Legge 8 febbraio 2001, n. 21, art. 2, cit.: "Al fine di fronteggiare l'emergenza abitativa, fatte salve le riserve previste dalle vigenti disposizioni legislative, è aumentata al 60 per cento la quota di cui al secondo comma dell'articolo 17 del d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94. Gli enti ivi previsti mettono a disposizione dei comuni gli alloggi non locati o che si rendono disponibili per la locazione. Detti alloggi dovranno essere assegnati dai comuni a famiglie per le quali sia avvenuta o debba avvenire azione di rilascio sulla base di appositi elenchi tenuti dai comuni stessi. Alle unità immobiliari di cui al presente articolo si applicano i canoni di locazione stabiliti dagli accordi locali di cui all'articolo 2, comma 3°, della legge 9 dicembre 1998, n. 431".

⁹⁹ Per promuovere un progetto coordinato tra lo Stato e tutte le Regioni, con deliberazione n. 55-555 del 24 luglio 2000, la Giunta regionale del Piemonte si è impegnata a definire, in collaborazione con le 13 Regioni aderenti al progetto (Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Trentino, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, sulla base dei criteri contenuti nella deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n. 9-27803 del 19 luglio 1999) un "prototipo" regionale di osservatori regionali.

In passato proprio la mancanza di una precisa individuazione delle esigenze abitative e del conseguente coordinamento degli interventi aveva fatto dubitare della possibilità di qualificare l'intervento pubblico nell'edilizia come servizio pubblico¹⁰⁰. La tendenza che si coglie nei più recenti interventi verso il superamento delle carenze anche informative sembra fugare quei dubbi e consentire la definizione di una "politica della casa".

6. L'edilizia residenziale pubblica: l'edilizia sovvenzionata.

Come si è ricordato, la legislazione nazionale del secondo dopoguerra si è orientata a favorire la costruzione di abitazioni da locare o da concedere con patto di futura vendita ai pubblici dipendenti e alle famiglie meno abbienti¹⁰¹. In particolare con l'edilizia sovvenzionata si è prevista la costruzione o il recupero di abitazioni a totale carico dello Stato¹⁰². L'attività costruttiva è stata svolta dagli Istituti autonomi per le case popolari, in seguito ridisciplinati dalle Regioni¹⁰³, mentre i Comuni¹⁰⁴ realizzano principalmente interventi di recupero del patrimonio esistente.

La costruzione delle "case popolari" è stata finanziata con un consistente intervento statale¹⁰⁵ volto ad aumentare l'offerta di alloggi a canoni calmierati o a riscatto. Il finanziamento a carico del bilancio statale è stato integrato fino al 1995 dai contributi "GESCAL"¹⁰⁶.

La legge n. 457/1978, cit., art. 42, comma 2°, ha stabilito che le Regioni procedano all'emanazione di norme tecniche regionali per la progettazione, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni, in conformità a norme tecniche

¹⁰⁰ DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Cedam, 1984; *contra*: M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., 118 e s.

¹⁰¹ L'intervento pubblico per offrire alloggi a canoni calmierati alle famiglie è stato più contenuto in Italia, che non negli altri paesi dell'Europa settentrionale. Il patrimonio pubblico destinato alla locazione sociale nel 1991 risulta essere in Italia il 5,3% rispetto al 21,2% della Danimarca, al 42,9% dei Paesi Bassi e al 25% della Gran Bretagna. Per un'analisi comparata della situazione europea: legge ghekiere, *marchés et politiques du logement dans la cee, la documentation française*, 1991.

¹⁰² La legge 5 agosto 1978, n. 457 (*Norme per l'edilizia residenziale*), art. 1, lett. a), comprende nell'edilizia sovvenzionata gli interventi "diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici".

¹⁰³ V. *supra* par. 3.

¹⁰⁴ La legge n. 457/1978, cit., art. 35, indica i Comuni come soggetti beneficiari dei finanziamenti di edilizia sovvenzionata per gli interventi di recupero, mentre l'art. 29, comma 2, li esclude per la costruzione di nuovi alloggi.

¹⁰⁵ In particolare si ricorda il r. d. 28 aprile 1938, n. 1165 T.U., cit., che privilegia i pubblici dipendenti, la legge 28 febbraio 1949, n. 43, cit., detta "piano Ina-casa" o "piano Fanfani", la legge 14 febbraio 1963, n. 60 (*Liquidazione del patrimonio edilizio della gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori*) che istituisce un'amministrazione autonoma denominata "gestione case popolari" (Gescal), la legge n. 865/1971, cit., nota come "prima legge per la casa" e che introduce la programmazione pluriennale degli interventi a carico dello Stato, la legge n. 457/1978, cit., che finanzia un piano decennale e la legge 17 febbraio 1992, n. 179, cit., conosciuta anche come "Ferrarini-Botta".

¹⁰⁶ I contributi gescal sono stati istituiti con la legge n. 60/1963, cit.

nazionali, emanate con d.m. Lavori pubblici 18 gennaio 1988 (*Linee di inquadramento della normativa tecnica nazionale per l'edilizia residenziale*), tuttavia solo alcune Regioni le hanno adottate. Gli interventi possono essere finanziati entro costi massimi e per voci di spesa ritenute ammesse al finanziamento, secondo parametri definiti in ragione di criteri nazionali e regionali¹⁰⁷, che variano in relazione alle condizioni "localizzative e geomorfologiche" dell'area.

Gli alloggi realizzati in "edilizia sovvenzionata" non possono superare la superficie di 95 mq., più 18 mq. per l'autorimessa, con una deroga per un numero limitato di alloggi, per cui è consentita una superficie massima di 110 mq. per nuclei familiari di oltre 7 membri¹⁰⁸.

Per le nuove costruzioni è previsto un costo base di realizzazione tecnica, con una possibile maggiorazione non superiore al 15% del costo base, connessa alla qualità aggiuntiva dell'intervento, valutata con riferimento alla presenza di polizze assicurative a garanzia dei rischi di costruzione negli anni successivi all'ultimazione, al piano di qualità dell'intervento o al programma di manutenzione, al miglioramento del *comfort* ambientale su aspetti acustici e igrometrici, alle spese tecniche di progettazione, di appalto, di collaudo e verifiche, all'acquisizione dell'area e alle urbanizzazioni.

Per il recupero è riconosciuto un costo per quello cosiddetto "primario", ossia per la funzionalità e la sicurezza anche sismica dell'edificio, calcolato su parametri in parte analoghi alla nuova costruzione, a cui si aggiunge un costo per quello "secondario", ossia per l'agibilità e la funzionalità dei singoli alloggi. A parte è stabilito un costo per il recupero degli edifici da acquisire e quello per la manutenzione straordinaria.

¹⁰⁷ Gli artt. 59 e 60 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, cit., non citano espressamente la competenza regionale, già esercitata ai sensi dell'art. 4, lett. g) della legge n. 457/1978, cit., nell'ambito dei limiti definiti dal CER, ai sensi dell'art. 3, lett. n) della medesima legge. Il d.m. Lavori Pubblici 5 agosto 1994 (*Nuovi limiti massimi di costo per gli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e di edilizia residenziale agevolata*), ha determinato i limiti di costo per il quadriennio 92-95. Le leggi regionali attuative del d.lgs. n. 112/1998, cit., riaffermano la competenza della Regione ad emanare gli indirizzi ai comuni per la definizione dei costi massimi ammessi. La l. r. del Piemonte 15 marzo 2001, n. 5, (*Modificazioni ed integrazioni alla l.r. 26 aprile 2000 n. 44, contenente Disposizioni normative per l'attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59*) che all'art. 89, lett. j) attribuisce alla Regione "la definizione dei criteri in ordine ai massimali di costo" e all'art. 91, lett. c) attribuisce ai Comuni la "determinazione dei limiti di costo".

¹⁰⁸ La superficie è calcolata al netto dei muri perimetrali e di quelli interni; si veda la circolare del CER 2 febbraio 1979, n. 18, sotto la voce "edilizia sovvenzionata". L'art. 43 della legge n. 457/1978, cit., definisce le caratteristiche tecniche delle abitazioni fruente di contributo dello Stato in sede di prima applicazione, quali: altezza virtuale non superiore a 4,50 mq., calcolata come rapporto tra i metri cubi totali vuoti per pieno dell'edificio e la somma delle superfici utili abitabili, altezza netta delle abitazioni e dei loro vani accessori... non superiore a 2,70 metri per gli ambienti abitativi e per i vani accessori, non inferiore a metri 2,40. Vedi anche l'art. 19, comma 4°, della legge 8 agosto 1977, n. 513 (*Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica*), che stabilisce una quota non inferiore al 30% di un programma straordinario per le aree ad elevata densità abitativa affinché si realizzino alloggi di 45 mq. da destinare alle famiglie di nuova formazione e agli anziani.

Al fine della determinazione delle superfici per il calcolo dei costi, si tiene conto della superficie utile abitabile al netto dei muri esterni e interni e delle soglie di passaggio e degli sguinci di porte e finestre, della superficie non residenziale di pertinenza, degli immobili e degli alloggi, e della superficie dei parcheggi¹⁰⁹. Le Regioni possono tuttavia concedere deroghe rispetto ai costi massimi ammissibili e alle caratteristiche tipologiche degli alloggi. Con le leggi regionali di recepimento del decreto legislativo 112 del 1998 ai Comuni sono state attribuite ulteriori funzioni, quali la determinazione dei costi massimi ammessi, sulla base degli indirizzi regionali, e l'individuazione degli operatori per la costruzione di abitazioni con parziale contributo dello Stato o delle Regioni.

6.a. Il procedimento di assegnazione dell'abitazione.

L'ente competente per le assegnazioni è il Comune in cui si trovano o sono realizzati gli alloggi¹¹⁰ e che è chiamato ad emanare i bandi per la formazione delle graduatorie per l'assegnazione delle case popolari¹¹¹. Si procede all'assegnazione dell'alloggio, con l'utilizzo di graduatorie generali o speciali, ovvero mediante provvedimenti amministrativi motivati in relazione a differenti esigenze: emergenza sfratti, casi sociali e assegnazione temporanea di alloggi per recuperare il patrimonio esistente.

Nell'assegnazione si tiene conto della composizione del nucleo familiare poiché il numero di vani dell'alloggio normalmente non può superare quello dei componenti la famiglia interessata¹¹², salva la possibilità di un'autorizzazione regionale alla deroga¹¹³.

¹⁰⁹ Sia la superficie non residenziale, sia quella per i parcheggi, non possono nelle nuove costruzioni superare il 45% della superficie utile abitabile, con deroghe per gli alloggi più piccoli.

¹¹⁰ Si veda il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*), art. 95. Prima del decentramento amministrativo alle Regioni e ai Comuni con la legge 22 luglio 1975, n. 382 (*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*), l'ente competente era l'IACI, ai sensi dell'art. 3 del d.p.r. 30 settembre 1972, n. 1035 (*Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione di edilizia residenziale pubblica*).

¹¹¹ D.p.r. n. 616/1977, cit., art. 95.

¹¹² Si veda: Corte cost., 22 gennaio 1992, n. 16, ove si afferma che in materia di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica la quantificazione della densità abitativa in rapporto fisso (numero dei componenti il nucleo familiare aumentato di un'unità) appartiene a quella "competenza dei criteri" che è riservata allo Stato (artt. 88 n. 13, d.p.r. n. 616/1977, 2, comma 2°, punto 2), legge n. 457/1978, cit. Di conseguenza l'art. 5, comma 3°, l.r. Sicilia appr. nella seduta n. 370 del 1-2 maggio 1991, stabilendo che, in deroga al secondo comma dell'art. 11, d.p.r. n. 1035/1972, si possa procedere all'assegnazione di alloggi aventi un numero di vani maggiore di due rispetto alla consistenza del nucleo familiare dell'assegnatario, viene ad interessare una materia coperta da riserva statale, cioè non propria della Regione, e va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

¹¹³ Si vedano l'art. 11, d.p.r. n. 1035/1972, cit., l'allegato alla Deliberazione CIPE 13 marzo 1995, *Edilizia residenziale pubblica: criteri generali per le assegnazioni e per la determinazione dei canoni*, punto 6 e a titolo esemplificativo si veda: l.r. Piemonte 28 marzo 1995, n. 46 (*Nuove norme per le assegnazioni e per la determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*), modificata dalla l.r. 29 luglio 1996, n. 51, cit. e dalla l.r. 3 settembre 2001, n. 22 (*Ulteriori modifiche alla l.r. 28 marzo*

Per nucleo familiare si intende la famiglia costituita dai coniugi e dai figli legittimi, naturali, adottivi e dagli affiliati, con i loro conviventi. In particolare nelle leggi regionali si distinguono tre livelli di nucleo familiare: quello essenziale della famiglia "nucleare", quello della famiglia di fatto e/o allargata, estesa ai conviventi ed ai familiari diversi dai figli e quello di componenti non familiari che abbiano instaurato una stabile convivenza finalizzata alla reciproca assistenza morale e materiale.

Fanno parte del nucleo familiare (di secondo livello) il convivente *more uxorio*, gli ascendenti, i discendenti, i collaterali fino al terzo grado, purché la stabile convivenza con il concorrente permanga da almeno due anni prima della data di pubblicazione del bando di concorso e sia dimostrata. Possono essere considerati componenti del nucleo familiare (di terzo livello) anche persone non legate da vincoli di parentela o affinità, qualora la convivenza istituita abbia carattere di stabilità, sia finalizzata alla reciproca assistenza morale e materiale¹¹⁴. Alcune Regioni si sono distinte nella definizione dei soggetti che possono aspirare alle prestazioni di edilizia residenziale indicando tutti i componenti del nucleo anagrafico¹¹⁵.

Si è infatti ammesso che la consistenza del "nucleo familiare" possa essere variamente definita dalle Regioni in relazione a criteri più puntuali di quello stabilito dal d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1035 (*Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*), cit., ove si considerano appartenenti al "nucleo familiare" solamente familiari a carico dell'assegnatario¹¹⁶. In tale prospettiva è possibile che tale nozione possa variare in relazione "alla densità della popolazione delle singole Regioni, e alla diversa conseguente esigenza di assegnare gli alloggi ai nuclei effettivamente più bisognosi", con la conseguenza che il "nucleo familiare" possa essere composto da consanguinei, ma anche da estranei purché conviventi¹¹⁷.

Le assegnazioni devono avvenire mediante pubblico concorso conseguente alla pubblicazione di appositi bandi finalizzati alla formazione di graduatorie generali permanenti per ambiti comunali o sovra comunali, secondo schemi, tempi e procedure stabiliti dalle Regioni¹¹⁸. La Regione

1995, n. 46 recante norme per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla l.r. 24 gennaio 2000, n. 6 relativa al fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione ed alla l.r. 11 aprile 2001, n. 7 sull'ordinamento contabile della Regione Piemonte), art. 14, comma 9.

¹¹⁴ Si veda l'allegato alla deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit., punto 3.2.

¹¹⁵ È il caso del Trentino Alto Adige.

¹¹⁶ Corte di cassazione, 21 gennaio 1998, n. 511, *Panizzon c. Com. di Venezia*, in *cd-rom Foro it.*

¹¹⁷ Ove si ricorda la progressiva riduzione dell'intervento statale limitandolo alla fissazione dei criteri generali ed alla definizione della giurisdizione: Corte di cassazione, 21 gennaio 1998, n. 511, cit.

¹¹⁸ Le assegnazioni senza concorso pubblico sono diventate la norma in alcune città ad alta tensione abitativa, a causa dell'elevato numero di sfratti esecutivi. I Comuni non hanno rispettato i limiti stabiliti dalle Regioni, che hanno poi sanato le assegnazioni oltre la quota consentita con apposite leggi; si veda l'art. 35 della l.r. del Piemonte n. 46 del 1995, modificata dalla l.r. Piemonte n. 51 del 1996 e dalla l.r.

può anche autorizzare l'emanazione di bandi speciali che determinano la formazione di graduatorie speciali per l'assegnazione di alloggi specificamente individuati.

La graduatoria di assegnazione è formata da un organo collegiale di nomina regionale con competenza territoriale predeterminata dalla Regione stessa. L'ampiezza dell'ambito territoriale viene definita in relazione all'entità della domanda, al fine di assicurare che i tempi di formazione della graduatoria definitiva non superino i dodici mesi dall'emanazione del bando. Le graduatorie sono formate sulla base di punteggi, stabiliti dalle Regioni, relativi alle condizioni oggettive e soggettive del concorrente ed al suo nucleo familiare. La Regione, nel disciplinare l'attribuzione dei punteggi, dovrà tenere conto delle caratteristiche del fabbisogno abitativo esistente nel suo territorio, con riferimento alla domanda dei gruppi sociali più deboli e alle condizioni abitative più precarie.

La Regione, anche su proposta dei Comuni interessati, può riservare un'aliquota di alloggi disponibili per far fronte a situazioni di emergenza abitativa, quali pubbliche calamità, sfratti legati a provvedimenti prefettizi per l'ordine pubblico, sgombero di unità abitative da recuperare, trasferimento di appartenenti alle forze dell'ordine, ecc.¹¹⁹. Anche per le assegnazioni degli alloggi riservati devono sussistere i requisiti prescritti, salvo i casi di sistemazione provvisoria, che non può eccedere i due anni.

Il cittadino deve avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, salvo che si tratti di lavoratori destinati a nuovi insediamenti industriali, compresi in tale ambito, o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale. Il cittadino non deve godere di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare¹²⁰, non deve avere goduto di contributi pubblici o di agevolazioni finanziarie per la casa da parte dello Stato o di altri enti pubblici, salvo i casi in cui l'alloggio non sia più utilizzabile. Il cittadino non deve aver ceduto, fuori dei casi previsti dalla legge, l'alloggio eventualmente assegnato in precedenza in locazione semplice¹²¹.

Piemonte n. 22 del 2001, cit., e le precedenti l.r. Piemonte 28 novembre 1986, n. 54, (*Modifiche alla l.r. 10 dicembre 1984, n. 64 riguardante la disciplina delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*), e l.r. Piemonte 21 aprile 1989, n. 25 (*Sanatoria occupazionale di alloggi di edilizia residenziale pubblica procurata a titolo precario da Enti pubblici*).

¹¹⁹ Si veda l'allegato alla deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit., punto 4.2, 4.3 e 5. Si veda l.r. Piemonte 28 marzo 1995, n. 46, modificata dalla l.r. Piemonte 29 luglio 1996, n. 51 e dalla l.r. Piemonte n. 22 del 2001, cit., che all'art. 13 autorizza i Comuni ad assegnare un'aliquota non superiore al 25% degli alloggi che si rendono disponibili su base annua per far fronte all'emergenza abitativa.

¹²⁰ La Corte costituzionale si è pronunciata sui limiti alla possibilità di ottenere o mantenere l'assegnazione: Corte cost., 22 gennaio 1992, n. 16, cit.

¹²¹ Punto 3 dell'allegato alla deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit.

Per le assegnazioni delle abitazioni erano previsti in legge limiti di reddito¹²² e criteri¹²³, ma con la riforma del 1998 le funzioni sono state conferite alle Regioni¹²⁴, che le esercitano sulla base di standard qualitativi definiti a livello nazionale. Tra i requisiti è normalmente ricompresa la cittadinanza italiana, o di uno Stato dell'Unione Europea, mentre il non cittadino è ammesso solo se eguale diritto è riconosciuto in condizioni di reciprocità da convenzioni o trattati internazionali e sempreché svolga una regolare attività di lavoro, o quanto meno sia iscritto nelle liste degli uffici del lavoro.

Il limite di reddito annuo complessivo era stabilito a livello nazionale nel 1995 in 21 milioni di lire (10845,59 Euro) per un nucleo familiare di due persone, aggiornato dalle Regioni ogni biennio sulla base della variazione assoluta dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati¹²⁵.

Il reddito annuo complessivo del nucleo familiare è quello derivante dalla somma dei redditi fiscalmente imponibili di tutti i componenti del nucleo stesso, risultanti dall'ultima dichiarazione dei redditi. Deve essere calcolato in base alle leggi regionali che fanno comunque riferimento alle

¹²² Si vedano gli artt. 21 e 22 legge n. 457 del 1978, cit., come modificati dall'art. 2, comma 14, d.l. 23 gennaio 1982, n. 9 convertito in legge 25 marzo 1982, n. 94 (*Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti*) ove sono stabiliti i limiti a livello nazionale e la deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit., punto 3, lett. e) dell'allegato, che stabilisce un reddito annuo massimo di 21 milioni di lire (10.845,59 Euro) per due componenti il nucleo familiare. Il reddito è aggiornato dalle Regioni tenendo conto della variazione dell'indice ISTAT e dello scostamento del reddito medio regionale rispetto al reddito medio nazionale. Per il calcolo del reddito si tiene conto della somma dei redditi fiscalmente imponibili di tutti i componenti il nucleo familiare, quali risultano dalle ultime dichiarazioni dei redditi. Sulle norme per l'assegnazione e la revoca, nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica si veda anche il d.p.r. n. 1035/1972, cit.

¹²³ I criteri nazionali sono stati approvati con deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit., e prevedono i requisiti per l'assegnazione, la procedura per le assegnazioni, le riserve per l'emergenza abitativa, il rapporto tra vani e composizione del nucleo familiare, il subentro, i criteri per la determinazione dei canoni, le modalità per favorire l'autogestione degli alloggi, l'annullamento e la revoca dell'assegnazione. La deliberazione è stata assunta anche per assicurare una maggior coerenza con la legge 23 dicembre 1994, n. 724, in tema di individuazione delle fasce protette degli utenti di beni patrimoniali e demaniali dello Stato destinati ad uso abitativo e per far fronte alla grave situazione finanziaria degli istituti autonomi case popolari, a causa della mancata attuazione, da parte di molte Regioni, dell'art. 66, comma 9, del d.l. n. 331/1993, conv. in legge n. 427/1993. La deliberazione si propone inoltre di prevedere una più stretta correlazione tra reddito e componenti il nucleo familiare allo scopo di favorire lo sviluppo della famiglia. La deliberazione CIPE 13 marzo 1995 sostituisce una precedente deliberazione del 19 novembre 1981 (*Edilizia sovvenzionata. Criteri per l'assegnazione degli alloggi e per la determinazione dei canoni. Fissazione dei limiti di reddito*).

¹²⁴ Si vedano l'art. 60, lett. e) e l'art. 59, lett. b) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 13 marzo 1997, n. 59*).

¹²⁵ Così la deliberazione CIPE 13 marzo 1995, punto 3, lett. e), ultimo capoverso. Ad esempio nella Regione Piemonte per il 2001 è stato di Euro 10.066,78 (L. 19.492.000) per un nucleo di due persone e raggiunge Euro 16.106,84 (L. 31.187.200) per un nucleo superiore a 4,5 persone: DGR Piemonte 18 settembre 2000, n. 7-826. La l.r. Piemonte n. 46 del 1995, modificata dalla l.r. n. 51 del 1996 e dalla l.r. n. 22 del 2001, cit., stabilisce all'art. 2, comma 1, lett. e) che "i figli a carico, per i quali è operata la riduzione del reddito ai sensi dell'art. 21 della legge n. 457 del 1978, cit., corrispondono a 0,5 unità ai fini della determinazione del numero dei componenti il nucleo familiare".

norme nazionali¹²⁶ e prevedono la riduzione del reddito di un milione per ogni figlio a carico e calcolano il lavoro dipendente nella misura del 60%.

Qualora il nucleo familiare abbia un numero di componenti superiore a due, il reddito complessivo annuo del nucleo medesimo è ridotto di un milione per ogni altro componente oltre i due, sino ad un massimo di 6 milioni di lire (3.098,74 Euro). La disposizione non si applica per i figli a carico, per i quali è già prevista una riduzione senza limiti.

La Regione disciplina le modalità di accertamento del reddito: nei casi di reddito documentato ai fini fiscali palesemente inattendibile è prescritta la trasmissione degli atti agli uffici finanziari competenti¹²⁷. Le leggi regionali possono definire particolari requisiti aggiuntivi, legati a esigenze locali, per programmi destinati a specifiche finalità¹²⁸. I requisiti per l'assegnazione devono permanere durante tutto il periodo di godimento dell'abitazione, ad eccezione di quello del reddito, che può anche raddoppiare senza pregiudicare l'assegnazione.

6.b. Annullamento e decadenza dall'assegnazione.

Anche l'annullamento dell'assegnazione è di competenza dell'amministrazione comunale ed è previsto per l'accertata mancanza di requisiti prima della stipula della convenzione o prima della consegna dell'alloggio, salvo quello del reddito, per l'assegnazione avvenuta in contrasto alle norme vigenti, per l'assegnazione avvenuta sulla base di dichiarazioni mendaci o di documentazioni risultate false¹²⁹.

La decadenza è pronunciata quando l'assegnatario perda i requisiti che hanno determinato l'assegnazione: se per due anni consecutivi il reddito supera il doppio di quello massimo per l'assegnazione; se vi è stata cessione in tutto o in parte dell'alloggio a terzi; se si è trasferita la residenza o abbandonato l'alloggio per più di tre mesi, salvo autorizzazione dell'ente gestore; se si è mutata la destinazione d'uso o usato l'alloggio per scopi illeciti e immorali; se vi è morosità per più di sei mesi. Non è causa di decadenza la morosità derivante da stato di disoccupazione o grave malattia dell'assegnatario o di componente il nucleo familiare, purché tale situazione sia accertata dall'ente gestore.

La decadenza è pronunciata d'ufficio ed ha decorrenza immediata nei casi di trasferimento della residenza, morosità, mancata scelta dell'alloggio

¹²⁶ La deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit. e le leggi regionali indicano, nelle modalità del calcolo del reddito, l'art. 21 della legge n. 457 del 1978, modificato dall'art. 2, comma 14°, della legge n. 94/1982, cit.

¹²⁷ Allegato alla deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit., punto 3.7.

¹²⁸ Si veda l'allegato alla deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit., punto 3.8.

¹²⁹ Si veda l'allegato alla deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit., punto 10.

o mancata stipulazione della convenzione; nei casi di superamento biennale dei limiti di reddito è prescritto un termine per il rilascio non superiore a sei mesi¹³⁰.

L'art. 11 del d.p.r. n. 1035/1972, cit. individua il pretore (dunque oggi il tribunale ordinario) quale giudice competente solamente per le impugnazioni, nelle ipotesi di decadenza dell'assegnatario per la mancata stabile occupazione dell'alloggio nel termine di trenta giorni dall'assegnazione e l'emigrazione dell'assegnatario all'estero per ragioni di lavoro¹³¹.

Si considera dunque che le impugnative fondate su differenti motivi restino affidate al giudice amministrativo¹³² o ordinario in applicazione delle regole generali sul riparto di giurisdizione¹³³. Ciò ha determinato la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi regionali¹³⁴ che ampliavano o integravano la disciplina in materia di giurisdizione su tali impugnazioni per violazione dell'art. 108 Cost.¹³⁵.

¹³⁰ Si veda, ad es. l.r. Piemonte n. 46 del 1995, modificata dalla l.r. n. 51 del 1996 e dalla l.r. n. 22 del 2001, cit., art. 29.

¹³¹ "Contro il decreto del presidente dell'Istituto autonomo per le case popolari, l'interessato può proporre ricorso al pretore del luogo nel cui mandamento è situato l'alloggio, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione del decreto stesso".

¹³² Da ult. Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2001, n. 788, in *Riv. giur. edilizia* 2001, I, 490, che afferma la giurisdizione amministrativa sul provvedimento di revoca o annullamento dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. T.a.r. Abruzzo-l'Aquila, 12 settembre 2002, n. 486, *Santarelli c. Com. Teramo*, in *www.giust.it*.

¹³³ Da ult. Cass. civ., sez. un., 10 agosto 2000, n. 563 in *cd-rom Foro it.*, che riconosce la giurisdizione del giudice amministrativo quando si controverte sull'annullamento dell'assegnazione per vizi incidenti sul procedimento amministrativo, mentre sussiste giurisdizione del giudice ordinario quando si discute di cause sopravvenute di estinzione o risoluzione del rapporto locatizio, sottratte al discrezionale apprezzamento della pubblica amministrazione. Spetta alla cognizione del giudice ordinario, in applicazione delle regole generali sul riparto di giurisdizione — e non già del disposto dell'art. 11, comma 13° del d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1035, riguardante esclusivamente il caso dell'opposizione avverso il decreto di decadenza dell'assegnazione — l'azione proposta contro l'ordine di rilascio dell'immobile per occupazione senza titolo, reso dal presidente dell'IACP, ai sensi dell'art. 18 dello stesso d.p.r. n. 1035/1972, ove l'opponente deduca il proprio diritto soggettivo alla conservazione del godimento dell'immobile, derivantegli da successione *mortis causa* per quello spettante al suo dante causa per effetto del provvedimento di assegnazione: Cass. civ., sez. un., 14 aprile 1994, n. 3480, *Paludet ed altri c. IACP di Padova*.

¹³⁴ L.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 1995, n. 39; l.r. Lazio 26 giugno 1987, n. 33 (*Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*).

¹³⁵ Corte cost. n. 134 del 1998; Corte cost., 23 marzo 1999, n. 86, in *www.giust.it*, ove si afferma che è costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 108 e 117 della Costituzione, l'art. 18, commi 11° e 12°, della l.r. Lazio 26 giugno 1987, n. 33 cit. il quale stabilisce che contro il provvedimento del sindaco, di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, "l'interessato può proporre ricorso al pretore" "entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento stesso" ed attribuisce al pretore la "facoltà di sospendere l'esecuzione del decreto". È altresì costituzionalmente illegittimo il tredicesimo comma dello stesso art. 18 della l.r. Lazio 26 giugno 1987, n. 33, cit. il quale riproduce la omologa disposizione contenuta nel quindicesimo comma dell'art. 11 del d.p.r. n. 1035 del 1972, cit. in quanto stabilisce che "il provvedimento di sospensione può essere dato dal pretore con decreto in calce al ricorso". Il legislatore regionale, infatti, non può statuire in ordine a rimedi giurisdizionali, ovvero ai poteri o alle facoltà dell'Autorità giudiziaria, dato che l'art. 108 della Costituzione riserva la materia della giurisdizione e quella processuale alla competenza del legislatore statale.

6.c. I canoni di locazione degli alloggi.

I criteri per la fissazione dei canoni sono stati definiti dal CIPE fino alle riforme della fine degli anni Novanta¹³⁶, ove si è previsto il mantenimento allo Stato della competenza sulla definizione dei criteri di assegnazione a favore dei nuclei familiari meno abbienti, mentre sono le Regioni e gli enti locali a dover fissare i criteri sia per l'assegnazione sia per la determinazione dei canoni di locazione¹³⁷.

Nell'ultima direttiva CIPE i canoni erano determinati su tre livelli. Fascia *a*) il reddito imponibile del nucleo familiare non supera l'importo di due pensioni minime INPS e deriva esclusivamente da lavoro dipendente, pensione o è percepito a titolo di integrazione salariale o indennità di mobilità, o di disoccupazione, o sussidio assistenziale, o di assegno del coniuge separato o divorziato. Il canone, definito "sociale", non supera il 10% del reddito imponibile familiare, anche in relazione alla composizione del nucleo familiare. Fascia *b*) il reddito annuo complessivo del nucleo familiare non supera quello stabilito dalla Regione per la decadenza. Il canone, definito "di riferimento", è pari al 4,5% del valore catastale dell'alloggio; la Regione può stabilire diverse percentuali di incidenza non inferiori al 3% e non superiori al 6% del valore catastale, da articolare in un massimo di tre fasce, in relazione al reddito del nucleo familiare, in modo da garantire l'incidenza media del 4,5%.

Fascia *c*) il reddito annuo complessivo del nucleo familiare è superiore all'importo stabilito dalla Regione per la decadenza; il canone non deve essere inferiore al 7% annuo del valore catastale dell'alloggio e deve essere graduato in relazione al reddito del nucleo familiare¹³⁸.

Il "canone di riferimento" può essere aumentato o diminuito in rapporto al reddito del nucleo familiare, in misura non superiore al 25%.

Il canone di locazione per la fascia *c*) è pari al "canone di riferimento" aumentato in misura non inferiore al 50%.

La Regione stabilisce percentuali progressive in relazione al reddito del nucleo familiare. I canoni sono aggiornati ogni anno dall'ente gestore in

¹³⁶ In particolare il riferimento qui è al d.lgs. n. 112 del 1998, cit., art. 59.

¹³⁷ Dopo il trasferimento di competenze: l.r. Emilia Romagna, 6 agosto 1999, n. 24, l.r. Lazio 6 agosto 1999, n. 12; l.r. Veneto, 13 aprile 2001, n. 11.

¹³⁸ Si veda l'allegato alla deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit., punto 8.2. In via transitoria e non oltre l'avvenuta revisione generale del classamento delle unità immobiliari urbane la Regione può assumere quale "canone di riferimento" quello determinato dalla legge sull'equo canone (legge 27 luglio 1978, n. 392, *Disciplina delle locazioni di immobili urbani*, artt. 12-24); d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 1993, n. 75. Il Ministero delle Finanze con d.m. 20 gennaio 1990, aveva disposto la revisione generale degli estimi del Catasto edilizio urbano, con riferimento all'epoca censuaria 1988-1989. L'art. 65 del d.lgs. n. 112/1998, cit., assegna, all'art. 65, agli enti locali la funzione di conservazione e aggiornamento del catasto, nonché la revisione degli estimi e del classamento. L'art. 2 del d.p.r. 23 marzo 1998, n. 138 ha coinvolto i Comuni nella delimitazione delle nuove zone censuarie.

base all'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati e devono compensare i costi di amministrazione di gestione e di manutenzione, nonché consentire il recupero di una parte delle risorse impiegate per la realizzazione degli alloggi stessi¹³⁹.

In seguito al trasferimento di competenze talune regioni hanno scelto di basarsi sui criteri fissati nella disciplina nazionale per la valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate¹⁴⁰.

6.d. La vendita degli alloggi.

Per reperire finanziamenti da destinare a nuovi programmi la legge ha prescritto la dismissione di almeno la metà del patrimonio di edilizia residenziale pubblica¹⁴¹; le Regioni, su proposta degli enti proprietari e sentiti i Comuni, hanno definito piani vendita del patrimonio nella misura minima del 50% e massima del 75% del patrimonio abitativo vendibile sito in ciascuna provincia. Gli enti proprietari disciplinano le modalità di presentazione delle domande di acquisto¹⁴² e procedono ad alienare agli assegnatari in locazione da almeno un quinquennio (o i loro familiari conviventi), sempreché non siano in mora per i canoni e le spese all'atto della presentazione della domanda d'acquisto¹⁴³. Gli assegnatari che non ricadono nelle categorie tutelate¹⁴⁴ possono presentare domanda di acquisto nei due anni successivi dall'entrata in vigore della legge¹⁴⁵, ovvero entro un anno dall'accertamento, da parte dell'ente gestore, dell'avvenuta perdita della qualifica di assegnatario.

Trascorsi tali termini, gli alloggi possono essere venduti a terzi purché in possesso dei requisiti previsti dalle norme vigenti per non incorrere nella

¹³⁹ Si veda l'allegato alla deliberazione CIPE 13 marzo 1995, cit., punto 8.3, 8.5, 8.1.

¹⁴⁰ Ad es.: l.r. Emilia Romagna, 6 agosto 1999, n. 24, in relazione al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, sul c.d. "riccometro": per un quadro completo della legislazione regionale: Report federcasa, *L'edilizia sociale possibile, decentramento riforme, canoni*, Roma, 2001, 75 e s.

¹⁴¹ Con la legge 24 dicembre 1993, n. 560 (*Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*). Prima del 1993 la Regione poteva autorizzare la vendita degli alloggi agli assegnatari residenti in edifici già venduti per i sette decimi o la cui cessione fosse utile per una miglior gestione del patrimonio (legge n. 513/1977, cit., art. 29), i proventi delle vendite e di quelle effettuate ai sensi della legislazione precedente (d.p.r. 17 gennaio 1959, n. 2 e legge n. 63/1960, cit.) erano contabilizzati dagli Istituti Autonomi per le case popolari in una gestione speciale (d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1036, *Norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica*, art. 10).

¹⁴² Art. 1, comma 8°, legge n. 560/1993, cit.

¹⁴³ Art. 1, comma 6°, legge n. 560/1993, cit. L'alloggio non può essere alienato a terzi se l'assegnatario ha un reddito familiare complessivo inferiore ai limiti fissati dal CIPE ai fini della decadenza dal diritto all'assegnazione, oppure sia ultrasessantenne o portatore di handicap e non intenda acquistare l'alloggio messo in vendita.

¹⁴⁴ Le categorie sono indicate all'art. 1, comma 7°, legge n. 560/1993, cit.

¹⁴⁵ La legge n. 560 del 1993, cit., è entrata in vigore il 9 gennaio 1994. Cfr. la circolare esplicativa Min

decadenza del diritto all'assegnazione. Hanno priorità nell'acquisto le cooperative edilizie, iscritte all'albo nazionale¹⁴⁶, che con atto d'obbligo si impegnano a dare in locazione gli alloggi ad un canone convenzionato per almeno otto anni.

Il prezzo degli alloggi è definito moltiplicando per 100 il valore della rendita catastale risultante dalla revisione generale dei relativi estimi¹⁴⁷, a tale importo si applica una riduzione dell'1% per ogni anno di anzianità di costruzione dell'immobile, fino al limite massimo del 20%; in alternativa l'acquirente può richiedere la determinazione del prezzo all'Ufficio tecnico erariale¹⁴⁸. Il pagamento viene effettuato entro quindici giorni dal perfezionamento del contratto di alienazione e può avvenire: in unica soluzione, con una riduzione pari al 10% del prezzo, immediatamente per una quota non inferiore al 30% del prezzo, con dilazione del resto in non più di 15 anni, ad un interesse pari al tasso legale, previa iscrizione ipotecaria a garanzia della parte dilazionata del prezzo.

I proventi delle alienazioni restano nelle disponibilità degli enti proprietari¹⁴⁹ con vincolo di destinazione al finanziamento di nuovi programmi. Le Regioni, su proposta degli enti gestori (ex IACP), determinano annualmente la quota dei proventi delle alienazioni da destinare al reinvestimento in edifici ed aree edificabili, per la riqualificazione e l'incremento del patrimonio abitativo pubblico mediante nuove costruzioni, recupero e manutenzione straordinaria di quelle esistenti e programmi integrati, nonché ad opere di socializzazione socialmente rilevanti. La quota non può essere inferiore all'80% del ricavato. La parte residua è destinata al ripiano dei deficit finanziari degli enti gestori.

Sono soggette ad alienazione anche le unità immobiliari ad uso non abitativo ricomprese in edifici destinati ad edilizia residenziale pubblica e l'affittuario può esercitare il diritto di prelazione¹⁵⁰.

Gli alloggi e le unità immobiliari acquistati non possono essere alienati, neanche parzialmente, né può essere modificata la destinazione d'uso, per un periodo di dieci anni dalla data di registrazione del contratto d'acquisto

¹⁴⁶ Di cui alla legge 31 gennaio 1992, n. 59, art. 13, cit.

¹⁴⁷ La revisione è stata disposta con Decreto del Ministro delle Finanze 20 gennaio 1990 (in *G.U.* 7 febbraio 1990, n. 31) e ai sensi dell'art. 7, d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni, in legge 8 agosto 1992, n. 359.

¹⁴⁸ In tal caso la determinazione del prezzo è definitiva, anche se la valutazione è superiore. L'acquirente può comunque revocare la domanda d'acquisto entro trenta giorni dalla comunicazione della determinazione del prezzo.

¹⁴⁹ Sul conto corrente di contabilità speciale presso la sezione provinciale di tesoreria dello Stato.

¹⁵⁰ Ai sensi dell'art. 38 della legge n. 392/1978, cit. Ove l'affittuario non l'abbia esercitato, nei successivi 60 giorni possono presentare domanda gli enti pubblici non economici, enti morali, associazioni senza scopo di lucro o cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381. Decorso inutilmente anche il secondo termine, la cessione è effettuata a chiunque ne faccia domanda. L'unità immobiliare è messa all'asta. L'alienazione è effettuata a prezzo di mercato, sulla base del parere dell'UTE; si veda l'art. 1, commi 16°, 17° e 18°, legge n. 560/1993, cit.

e comunque fino a quando non sia pagato interamente il prezzo, inoltre in caso di vendita, gli ex IACP hanno diritto di prelazione.

7. L'edilizia residenziale pubblica: l'edilizia agevolata.

All'edilizia sovvenzionata è affiancata la cosiddetta "edilizia agevolata", disciplinata dalla legge 1 novembre 1965, n. 1179 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, recante norme per l'incentivazione dell'attività edilizia*), e consistente in contributi pubblici pluriennali finalizzati ad abbattere gli interessi sui mutui, che gli Istituti di credito hanno stipulato in favore soprattutto di soggetti costruttori privati, come le imprese e le cooperative di abitazione (e i loro consorzi). Le successive leggi sull'edilizia agevolata (legge n. 865/1971, cit.; legge n. 457/1978, cit.) hanno mantenuto una netta separazione tra edilizia sovvenzionata e agevolata. Lo Stato offre la garanzia primaria sui mutui ipotecari e gli Istituti di credito concedono di norma mutui integrativi, per coprire totalmente il costo di realizzazione dell'intervento e la legislazione regionale ha variamente integrato tali finanziamenti.

La dimensione degli alloggi non può superare la superficie di 95 mq¹⁵¹. Gli interventi possono essere realizzati anche dagli ex IACP e dai Comuni. Le abitazioni sono destinate alla vendita oppure alla assegnazione a soci di cooperative a proprietà indivisa. I requisiti per accedere ai benefici sono stabiliti dalle Regioni. I principali sono il reddito, che non può superare un certo limite per l'acquisto ed un altro, inferiore, per l'assegnazione in godimento, e la mancanza di un'abitazione idonea nella provincia di residenza.

Con deliberazione del 14 febbraio 2002 il CIPE ha stabilito che i limiti massimi di reddito per l'accesso all'edilizia agevolata relativi ai programmi di cui all'art. 2, comma 1°, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 457, all'art. 4 della legge 25 marzo 1982, n. 94, all'art. 3, comma 7° bis, della legge 5 aprile 1985, n. 118, all'art. 22, comma 3°, della legge 11 marzo 1988, n. 67, sono adeguati ai limiti massimi di reddito attualmente vigenti nelle singole regioni per gli interventi di edilizia agevolata gestiti dalle stesse ed ai successivi aggiornamenti che le regioni intenderanno adottare. Restano ferme le misure dei tassi agevolati previste nella delibera di questo Comitato in data 8 aprile 1987, n. 197¹⁵². Tale deliberazione si fonda sulla rilevazione effettuata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che non evidenzia scostamenti particolarmente significativi tra i parametri

¹⁵¹ Art. 16, comma 3°, legge n. 457/1978, cit.

¹⁵² Deliberazione CIPE 14 febbraio 2002, cit., ove si stabilisce inoltre che: "I limiti di reddito di cui al punto 1 si applicano alle assegnazioni, nonché agli atti preliminari e definitivi di acquisto effettuati successivamente alla data di pubblicazione della presente delibera nella Gazzetta Ufficiale".

fissati dalle varie Regioni, che spesso applicano ancora i limiti di reddito fissati dalla precedente delibera ovvero i limiti rivalutati sulla base dell'inflazione nel frattempo maturata. La scelta viene ritenuta "coerente con il più deciso orientamento federalista"¹⁵³ segnato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*), in quanto anche se comporta "trattamenti non del tutto allineati a livello nazionale, risponde all'esigenza di assicurare un trattamento uniforme dei beneficiari dei programmi di edilizia agevolata in un medesimo ambito territoriale, quale che sia l'ente finanziatore"¹⁵⁴.

7.a. *L'edilizia convenzionata e i contributi alle famiglie per la prima casa.*

Con l'edilizia in convenzione o edilizia convenzionata si sono previste particolari agevolazioni ai bisogni delle famiglie come l'esenzione dal costo di costruzione¹⁵⁵ e la possibilità di prevedere in convenzione l'obbligazione degli interessati alla realizzazione delle stesse opere di urbanizzazione. La convenzione è stipulata dai soggetti attuatori con il Comune e deve prevedere le caratteristiche tipologiche degli alloggi, il prezzo di cessione, il valore massimo dei canoni di locazione e il mutuo individuale concesso direttamente alle famiglie con particolari requisiti (reddito e abitazione inidonea nel luogo di residenza) per l'acquisto o la costruzione della prima casa, con un termine di efficacia che non può superare i 30 anni ed essere inferiore ai 20.

Una terza forma di agevolazione, che si è successivamente affermata, è il contributo in conto capitale, introdotto da legge 15 febbraio 1980, n. 25, (*Dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia*), legge n. 94/1982, cit., legge 5 aprile 1985, n. 118 (*Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa*), legge 23 dicembre 1986, n. 899 (*Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative*) e la legge n. 891/1986, nota come "legge Gorla", che si proponeva di favorire l'acquisto della casa ai lavoratori dipendenti in grado di destinare un quinto del proprio reddito per coprire le rate del mutuo concesso dagli Istituti di credito fondiario su fondi messi a disposizione dalla Cassa depositi e prestiti.

8. **Vincoli ed incentivi alle politiche pubbliche sulla casa.**

Per calmierare il mercato delle locazioni la legislazione nazionale ha operato con limitazioni all'aumento dei canoni e con il "blocco degli

¹⁵³ Deliberazione CIPE 14 febbraio 2002, cit.

¹⁵⁴ Deliberazione CIPE 14 febbraio 2002, cit.

¹⁵⁵ Legge 28 gennaio 1977, n. 10 (*Norme per la edificabilità dei suoli*), artt. 7 e 8.

sfratti", che sono stati oggetto di difficili accordi tra le forze politiche e sociali. Quello più "discusso" è stato il cosiddetto "equo canone", calcolato con parametri definiti in modo univoco su tutto il territorio nazionale, e che, a parere di molti, ha avuto effetti controproducenti, perché ha determinato una riduzione dell'offerta degli alloggi in locazione. Analogamente è stato prorogato il blocco degli sfratti, a fronte di un patrimonio pubblico insufficiente a soddisfare la richiesta delle famiglie a basso reddito. La legge di riforma delle locazioni¹⁵⁶ del 1998 si è proposta di ridurre i vincoli in questo settore, sia con l'abolizione dell'"equo canone", sostituito dagli accordi locali, sia con la fine della proroga degli sfratti. Alla fine degli anni 90 si sono esauriti gli incentivi a fondo perduto, per la costruzione di abitazioni a totale carico dello Stato¹⁵⁷, a favore degli enti pubblici, mentre permangono, anche se in misura limitata, gli incentivi a parziale copertura dei costi di realizzazione delle abitazioni sia a favore dei costruttori, pubblici o privati, che a favore delle famiglie.

8.a. *Il sussidio nazionale alla locazione e gli accordi locali sui rapporti di locazione.*

La legge n. 431/1998, cit., introduce per la prima volta in Italia un sussidio diretto alla locazione, istituendo un fondo nazionale (art. 11), suddiviso prima tra le Regioni e poi tra i Comuni ed erogato alle famiglie in possesso di particolari requisiti, stabiliti a livello nazionale e integrabili a livello locale. I contributi del fondo possono essere utilizzati dai Comuni anche per la costituzione di agenzie per la locazione e per il reperimento, in accordo con le cooperative, di alloggi da offrire in locazione. La legge, che abolisce l'"equo canone" di cui alla legge n. 392/1978, cit., si propone di aiutare le famiglie escluse dall'edilizia sovvenzionata, ma che si trovino a dovere stipulare contratti di locazione molto onerosi rispetto al reddito familiare percepito.

La legge introduce due tipi di contratti: quelli liberi, della durata quadriennale, rinnovabile per altri quattro, quelli oggetto di accordi locali tra le organizzazioni degli inquilini e dei proprietari, della durata di tre anni rinnovabili per altri due. Gli accordi possono riguardare anche gli alloggi locati a studenti universitari e i contratti di natura transitoria, di durata inferiore, per soddisfare particolari esigenze delle parti (art. 2, legge n. 431/1998, cit.).

¹⁵⁶ Legge 9 dicembre 1998, n. 431 (*Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo*), modificata dalla legge 8 gennaio 2002, n. 2 (*Modifiche alla legge 9 dicembre 1998, n. 431, in materia di tipi di contratto di locazione di immobili*).

¹⁵⁷ Dal 1986 lo Stato non ha più finanziato l'edilizia sovvenzionata. Dal 1987 al 1995 il settore è stato finanziato soltanto con i fondi di Stato.

Una convenzione nazionale tra le associazioni dei proprietari e degli inquilini (art. 4) stabilisce i criteri generali cui far riferimento negli accordi locali. La legge stabilisce nuove modalità per il rilascio degli immobili, con una tutela per le famiglie numerose e per chi supera i 65 anni. Sono introdotte agevolazioni fiscali per i proprietari nei Comuni ad alta tensione abitativa, con una riduzione del reddito imponibile derivante dall'introito dei canoni, definiti in base agli accordi locali (art. 8).

La legge di riforma delle locazioni¹⁵⁸ ha inoltre attribuito ai Comuni il compito di assegnare i contributi alle famiglie per il sostegno alla locazione, e la possibilità di creare apposite agenzie per favorire l'offerta di alloggi in locazione.

I Comuni possono modulare l'imposta comunale sugli immobili (ICI) allo scopo di favorire una maggior offerta di alloggi sul mercato della locazione, sia agevolando i proprietari che intendono stipulare contratti a canoni calmierati, definiti sulla base degli accordi locali, sia penalizzando i proprietari che tengono gli alloggi, inoltre gli inquilini (o i *conduttori*) possono usufruire di una detrazione dell'imposta sul reddito.

Molte Regioni hanno istituito un fondo sociale per coprire almeno in parte la morosità incolpevole degli assegnatari di alloggi di edilizia sovvenzionata, con un contributo che può coprire anche le spese di gestione dell'alloggio¹⁵⁹.

8.b. *L'eliminazione delle barriere architettoniche.*

La legislazione nazionale ha previsto contributi a fondo perduto per l'abbattimento delle barriere architettoniche¹⁶⁰ in favore dei portatori di handicap funzionali permanenti e dei soggetti che soffrono di ridotta o impedita capacità motoria.

Sono stabilite prescrizioni tecniche¹⁶¹ da osservare per garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata, sia per quanto riguarda gli interventi di nuova costruzione, sia per quelli di recupero, che per l'adeguamento degli spazi esterni di pertinenza di abitazioni private.

Hanno diritto al contributo: *a*) i disabili che sostengono direttamente le spese per l'eliminazione delle barriere e coloro che hanno a carico i soggetti

¹⁵⁸ Legge n. 431/1998, modificato dalla legge n. 2/2002, cit., art. 11.

¹⁵⁹ Vedi art. 21 della l.r. Piemonte n. 46 del 1995, modificato dalla l.r. Piemonte n. 51 del 1996 e dalla l.r. Piemonte n. 22 del 2001, cit.

¹⁶⁰ La legge 9 gennaio 1989, n. 13 (*Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche*).

¹⁶¹ Si veda d.m. Lavori Pubblici 14 giugno 1989, n. 236 (*Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche*).

disabili, come genitori o tutori; *b*) i soggetti che sostengono le spese come proprietari dell'immobile allo scopo di adattare l'alloggio, o facilitare l'accesso all'edificio in cui risiede il disabile; *c*) i condomini ove risiedono i disabili; *d*) i centri o gli istituti residenziali per l'assistenza ai disabili.

Sono finanziabili tutte le opere relative alla rimozione delle barriere, che creano difficoltà di accesso all'immobile o alla singola abitazione (come ad esempio: rampe di scale, servo scala, installazione o adeguamento dell'ascensore, ampliamento delle porte di ingresso), che di fruibilità e di visitabilità dell'alloggio (come ad esempio le opere per ampliare l'accesso ai servizi igienici). L'entità del contributo è commisurata al costo effettivo dei lavori, desumibile dal preventivo, con esclusione dell'IVA.

8.c. *Gli interventi straordinari per l'emergenza abitativa e il fondo di rotazione.*

La riduzione progressiva delle aree di espansione da destinare a nuove costruzioni ha limitato le possibilità per i Comuni di individuare aree a basso costo, mentre gli strumenti legislativi per intervenire sul patrimonio esistente non agevolavano l'acquisizione del patrimonio a costi contenuti. I piani di recupero¹⁶² del patrimonio edilizio esistente sono stati previsti come nuovo strumento urbanistico esecutivo, redatto dai Comuni per intervenire sul tessuto edificato, e sono stati finanziati con le risorse nazionali destinate al recupero del patrimonio esistente¹⁶³. Gli indirizzi nazionali hanno infatti attribuito priorità al recupero rispetto agli interventi di nuova costruzione, ma senza uno specifico obbligo per i Comuni di realizzare gli interventi di recupero all'interno dei piani. I Comuni sono tenuti anche ad individuare le zone di recupero¹⁶⁴ in sede di formazione dello strumento urbanistico generale. I Comuni possono recuperare alloggi da destinare a case popolari¹⁶⁵ o avvalersi degli IACP, e possono acquisire sul mercato, sulla base di disposizioni nazionali¹⁶⁶ o regionali, alloggi immediatamente assegnabili per far fronte all'emergenza abitativa.

Successivamente, le cosiddette "leggi straordinarie"¹⁶⁷, volte a porre rimedio all'aumento degli sfratti esecutivi nelle realtà metropolitane, hanno disciplinato l'acquisto di alloggi (già costruiti), oltre agli interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata in Comuni ad alta tensione abitativa.

Per favorire la realizzazione dei programmi costruttivi la legge n. 179/

¹⁶² Leggi n. 457/1978, cit., art. 28.

¹⁶³ Leggi n. 457/1978, cit., art. 29.

¹⁶⁴ Leggi n. 457/1978, cit., art. 27.

¹⁶⁵ Leggi n. 457/1978, cit., art. 35.

¹⁶⁶ Leggi n. 25/1980, cit., legge n. 94/1982, cit., legge n. 118/1985, cit., legge n. 899/1986, cit.

1992, cit. istituisce un fondo di rotazione per l'acquisizione delle aree e la loro urbanizzazione, che le Regioni suddividono annualmente tra i Comuni (art. 5) ¹⁶⁸. I programmi di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata, agevolata, o convenzionata, sono realizzati in aree comprese in piani di zona, detti anche "piani di edilizia economica e popolare" (PEEP), che sono strumenti urbanistici attuativi dei piani regolatori generali, con valido titolo all'espropriazione (dichiarazione implicita di pubblica utilità) delle aree da destinare alla residenza ¹⁶⁹.

I Comuni, dopo aver eseguito le opere di urbanizzazione delle aree, possono cederle in proprietà o in diritto di superficie a soggetti che si convenzionano, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 865/1971, cit. Gli interventi di edilizia agevolata e convenzionata possono essere realizzati anche fuori dai piani di zona, purché i soggetti attuatori stipulino con il Comune una convenzione ¹⁷⁰ avente ad oggetto: le caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi, la determinazione dei prezzi di cessione sulla base del costo delle aree ¹⁷¹, della costruzione e delle opere di urbanizzazione nonché delle spese generali, comprese quelle per la progettazione e degli oneri di preammortamento e di finanziamento, la determinazione dei canoni di locazione in proporzione al prezzo fissato per la vendita e la durata della convenzione ¹⁷².

9. Dall'edilizia residenziale pubblica agli interventi di riqualificazione urbana.

La legge n. 179/1992, cit., si propone di superare la tradizionale separazione tra edilizia sovvenzionata ed agevolata, introducendo importanti innovazioni rispetto alla precedente legge n. 457/1978, cit.

È infatti possibile utilizzare i finanziamenti all'edilizia sovvenzionata per recuperare immobili non totalmente residenziali o funzionali alla residenza (art. 11), compresa l'acquisizione e l'adeguamento delle opere di urbanizzazione. Ciò consente ai Comuni e agli ex IACP di intervenire anche su aree industriali dismesse, recuperando interi complessi che sono così destinati a residenza e a servizi per le famiglie.

È stata così modificata la disciplina dell'intervento pubblico in edilizia

¹⁶⁸ Il fondo sostituisce quello istituito dall'art. 45, legge n. 865/1971, cit. e dall'art. 3, legge n. 94/1982, cit.

¹⁶⁹ Legge 18 aprile 1962, n. 167 (*Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*).

¹⁷⁰ Artt. 7 e 8 della legge n. 10/1977, cit. richiamata dall'art. 22 della legge n. 179/92, cit.

¹⁷¹ La Regione stabilisce criteri e parametri per la determinazione del costo delle aree, in misura tale che la sua incidenza non superi il 20% del costo di costruzione come definito ai sensi dell'art. 6 della legge n. 10/1977, cit.

¹⁷² Non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni.

agevolata (art. 6), con la definizione di un contributo in conto capitale in unica soluzione in sostituzione dell'abbattimento pluriennale dei tassi dei mutui. Nella concessione dei mutui è data priorità ai soggetti beneficiari del contributo pubblico, che possono essere anche famiglie che intendano recuperare o costruire la propria abitazione, o enti pubblici che intendano costruire o recuperare abitazioni da assegnare in proprietà. Per gli interventi su beni in locazione o da assegnare in godimento, i contributi possono essere attribuiti, oltre ai tradizionali operatori nell'edilizia residenziale, anche a enti privati per la realizzazione e l'acquisto di alloggi a favore dei propri dipendenti, con obbligo di locazione a quest'ultimi da parte di imprese e loro consorzi. Il canone o il corrispettivo di godimento è determinato in base al piano finanziario derivante dal costo dell'intervento costruttivo e può quindi essere superiore all' "equo canone". Infine è stata introdotta la "locazione permanente" ¹⁷³, con consistenti contributi a favore dei soggetti attuatori.

La legge prevede anche la locazione, con acquisto differito della proprietà, limitata ad un periodo non superiore a otto anni (art. 9). Gli alloggi in locazione sono destinati con priorità alle famiglie decadute dall'assegnazione di un alloggio in case popolari.

Possono essere concessi contributi anche per il risanamento delle parti comuni degli immobili (art. 12) sulla base di dettagliati piani comunali, a prescindere dai requisiti soggettivi delle singole famiglie.

Nell'intento di disincentivare nei Comuni la realizzazione di quartieri popolari abitati solo da famiglie a basso reddito, sono previsti i programmi integrati (art. 16) deliberati dai Comuni per la riqualificazione del "tessuto edilizio" ¹⁷⁴.

Le Regioni possono destinare non più del 15% delle risorse di edilizia sovvenzionata ed agevolata a particolari categorie sociali, definite dalle Regioni stesse (art. 4), con possibilità di definire i requisiti delle famiglie e degli interventi in deroga alla normativa nazionale. I soci possono acquistare gli alloggi realizzati dalle cooperative con finanziamenti pubblici e in regime di proprietà indivisa (art. 18).

¹⁷³ Il d.m. Lavori Pubblici 5 agosto 1994 (*Criteri e modalità per la definizione del valore dei contributi in materia di edilizia agevolata*) è stato approvato ai sensi dell'art. 6, comma 2° della legge 179/1992, cit., che stabilisce che "i valori dei contributi sono stabiliti ed aggiornati dal CER in funzione del reddito dei beneficiari e della destinazione degli interventi: locazione o assegnazione in godimento e vendita o assegnazione in proprietà. Il punto 1.4 del decreto introduce per la prima volta il concetto di "obbligo a destinare permanentemente gli alloggi alla locazione o alla assegnazione in godimento" in cambio di un contributo pari al 60% (per le nuove costruzioni) o al 70% (per il recupero) del costo convenzionale dell'intervento, con l'impegno a restituire la metà del contributo dopo 31 anni in 15 annualità costanti. La somma da restituire è rivalutata in base all'incremento percentuale dell'indice ISTAT per le famiglie di operai e impiegati.

¹⁷⁴ I commi dal 3° al 7° dell'art. 16 sono stati dichiarati incostituzionali da: Corte cost. 7-19 ottobre 1992, n. 393, in *Giur. cost.*, 1993, per interferenza della legislazione statale nelle materie di competenza regionale e perché l'approvazione del programma non può determinare l'automatico rilascio della concessione edilizia.