L'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE*

(avvocato Riccardo Rotoli)

Il tema casa è ritornato prepotentemente di grande interesse ed attualità probabilmente anche per le dichiarazioni e le promesse elettorali di recente memoria che hanno posto sotto i riflettori questa specifica tematica.

Tuttavia non bisogna pensare che questo argomento sia esclusivamente dialettico o propagandistico: lo stesso trae origine da concrete e reali esigenze che si sono via via accentuate e modificate soprattutto nelle zone più sviluppate dal punto di vista economico, industriale e commerciale.

La situazione attuale, che presenta punte di forte criticità, a parere di chi scrive è il risultato delle passate scelte legislative ed amministrative che non hanno saputo far fronte, con la dovuta tempestività, allo sviluppo del tessuto urbano ed alle esigenze ad esso connesse.

Infatti la tematica della casa è da tempo sottoposta all'attenzione del legislatore che ha negli anni disciplinato questa materia, con interventi non organici né risolutivi, nel tentativo di soddisfare l'esigenza abitativa delle categorie sociali più deboli.

Dalla disciplina complessiva e dalla sua prassi applicativa è possibile identificare diverse tipologie di edilizia a carattere popolare in ragione delle differenti modalità di intervento della pubblica amministrazione, e cioè:

- edilizia sovvenzionata, comprendente gli interventi di edilizia residenziale realizzati a totale o parziale carico dell'ente pubblico,
- edilizia agevolata, comprendente le ipotesi nelle quali l'intervento dello Stato è finalizzato all'abbattimento dei costi connessi all'acquisto o comunque alla fruizione dell'alloggio (ad esempio la possibilità di usufruire di mutui a tasso agevolato, nonché dei contributi previsti dall'articolo 72 della Legge 865/71),
- edilizia convenzionata, comprendente le opere realizzate da operatori privati, anche al di fuori delle iniziative pubbliche, mediante la stipula di convenzioni con il comune interessato alle quali sono connesse riduzioni del contributo di costruzione "in cambio" dell'impegno del

* Il presente contributo è pubblicato su "*AL - Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi*", gennaio/febbraio 2009, pag. 42.

costruttore ad applicare prezzi inferiori a quelli di mercato sia per la vendita dei singoli appartamenti, che per la loro locazione.
È quindi opportuno procedere ad una rapida quanto schematica elencazioni delle principali fonti normative aventi ad oggetto tale tipologia edilizia.

LA LEGISLAZIONE STATALE

Un primo assetto normativo è dato dalla normativa dello Stato così come stratificatasi nel tempo, e che si può sintetizzare nei suoi punti fondamentali come segue.

- Legge 18 aprile 1962 n. 167, che può essere considerata la normativa organica di riferimento, contenente disposizioni volte a favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare previa approvazione, obbligatoria per i comuni aventi una popolazione superiore a 50.000 abitanti e facoltativa per gli altri comuni, di un *"piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare"* (i cosiddetti P.E.E.P. o Piani di Zona),
- Legge 22 ottobre 1971 n. 865 intitolata "*norme di coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica"*, contenente una serie di disposizioni aventi lo scopo di agevolare l'accesso a tale tipologia edilizia,
- Legge 28 gennaio 1977 n. 10 (ora abrogata ma il cui contenuto è stato riprodotto dal D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) che all'articolo 7 ha introdotto la già citata edilizia convenzionata,
- Legge 5 agosto 1978 n. 457 recante "*norme per l'edilizia residenziale"* la quale contiene anche norme relative al recupero del patrimonio edilizio fra le quali spicca l'articolo 32 che ha introdotto la possibilità, per i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, di obbligare i privati alla stipula di una convenzione speciale al fine di dare in locazione una quota delle abitazioni recuperate a canone concordato con il comune medesimo,
- Legge 17 febbraio 1992 n. 179 che, tra l'altro, disciplina l'impiego di risorse pubbliche ai fini di realizzare interventi di edilizia agevolata, nonché, all'articolo 16, ha istituito i Programmi Integrati di Intervento allo scopo di *"riqualificare il tessuto edilizio, urbanistico ed ambientale"* norma che, sebbene non predisposta espressamente per l'edilizia sociale, si è rivelata strumento utile anche in questo settore,
- Decreto Legge 5 ottobre 1993 n. 398 (convertito in Legge 4 dicembre 1993 n. 493) istitutivo dei Programmi di Recupero Urbano.

Quanto sopra rappresenta, in modo assai schematico, la trama fondamentale delle norme statali in tema di edilizia residenziale pubblica, norme che nelle intenzioni del legislatore avrebbero dovuto consentire – ed in buona parte hanno effettivamente consentito – di raggiungere lo scopo di assicurare alle categorie sociali più deboli, mediante la prevalente (o forse sarebbe più corretto dire mediante la pressoché esclusiva) iniziativa pubblica sia dal punto di vista procedimentale sia per quanto riguarda l'assunzione di tutti i costi e gli oneri, il conseguimento di un alloggio.

LA LEGISLAZIONE REGIONALE

Per completare il quadro normativo di riferimento bisogna richiamare, inoltre, la legislazione regionale e, per quanto riguarda la Lombardia bisogna considerare:

- la Legge Regionale 5 gennaio 2000 n. 1 di riordino del sistema delle autonomie in Lombardia ed, in particolare, l'articolo 3 comma 41 che ha mantenuto in capo alla Regione medesima il potere di: a) rilevare il fabbisogno abitativo, b) determinare le linee di intervento e gli obiettivi da raggiungere, c) predisporre i programmi di attuazione ed i criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi,
- il Regolamento Regionale 10 febbraio 2004 n. 1 contenente nel dettaglio i predetti criteri validi per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia economico popolare,
- la Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12 (legge per il governo del territorio) così come modificata dalla Legge Regionale n. 4 del 14 marzo 2008, la quale, relativamente al tema che qui interessa, all'articolo 9 comma 1 estende l'obbligo di individuare aree per l'edilizia residenziale pubblica per una serie di comuni determinati dalla Regione stessa con apposita delibera,
- delibera della Giunta Regionale lombarda 24 luglio 2008 n. 8/7741 concernente l'elenco dei comuni obbligati all'individuazione delle aree di edilizia residenziale pubblica ai sensi del suindicato art. 9 comma 1,
- la Legge Regionale 13 luglio 2007 n. 14, recante disposizioni in tema di servizi abitativi a canone convenzionato che disciplina ed incentiva la realizzazione di alloggi da destinare alla locazione per un corrispettivo inferiore a quello di mercato,
- la Legge Regionale 8 novembre 2007 n. 27, contenente i criteri generali per la determinazione dei canoni per l'edilizia residenziale

pubblica la quale, tra l'altro, all'articolo 2 definisce le unità abitative di edilizia residenziale pubblica espressamente *"quale servizio di interesse economico generale"*.

LO STATO ATTUALE E LE PROSPETTIVE FUTURE: ALCUNE CONSIDERAZIONI

L'intenzione originaria del legislatore, in particolare di quello statale, era che sarebbe stato lo Stato a farsi carico direttamente del soddisfacimento delle esigenze di carattere abitativo mediante la costruzione in via diretta, previa acquisizione delle aree, degli alloggi da destinare agli strati sociali più deboli.

Tuttavia tale ottica è mutata nel corso del tempo e si è assistito ad un progressivo coinvolgimento dei soggetti privati cui demandare compiti sempre più rilevanti in questo ambito fino ad arrivare ad una inversione di tendenza: non più quindi un intervento in massima parte pubblico, bensì quello privato incentivato ed agevolato dalla pubblica amministrazione.

A tale risultato hanno condotto una serie di fattori concomitanti: in primo luogo le tempistiche della pubblica amministrazione che in molti casi si sono rivelate eccessivamente elevate, in secondo luogo le croniche deficienze finanziarie della pubblica amministrazione che hanno comportato difficoltà anche nella ottimale gestione e manutenzione di quanto realizzato, in terzo luogo l'estrema difficoltà, da parte della pubblica amministrazione, di adattarsi e recepire tempestivamente i cambiamenti delle esigenze dei cittadini che, specie negli ultimi anni, sono state repentine (si pensi alla richiesta di alloggi per esigenze temporanee).

Quanto sopra ha fatto sì che si registrasse sempre più l'interesse ed il tentativo da parte dei comuni (che costituiscono per ovvie ragioni gli enti pubblici maggiormente coinvolti nel settore in esame) affinché fossero i soggetti privati a provvedere alla realizzazione di alloggi di carattere sociale mediante il ricorso al più agevole strumento del Programma Integrato di Intervento (introdotto dalla Legge n. 10/77 e disciplinato anche dagli articoli 87 e seguenti della Legge Regionale lombarda n. 12/05), il quale consente di operare in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, che prevede la stipula di idonee convenzioni di diritto pubblico contenenti la specifica disciplina cui sono sottoposti gli

immobili realizzati, oppure attraverso l'adozione di pianificazioni *ad hoc* come il "progetto casa" del comune di Milano degli anni '80.
Per quanto riguarda il Comune di Milano si segnala che, nel solco di quanto sopra delineato, con delibera del 10 dicembre 2008 è stato approvato il nuovo capitolo X del Documento di Inquadramento (atto che detta le linee di indirizzo per la redazione e l'adozione dei Programmi Integrati di Intervento di cui sopra) e che contiene una serie articolata di modifiche volte ad agevolare la realizzazione, anche in aree con vincolo decaduto, di alloggi a carattere sociale proprio per ampliare le offerte di tale tipologia di immobili.
Sembra quindi che venga rilanciata una linea operativa già ben collaudata che però non si è dimostrata risolutiva atteso che ancora oggi si registra una consistente domanda abitativa insoddisfatta, aggravata dal progressivo impoverimento della società.
Sotto quest'ultimo aspetto è stato rilevato che categorie sociali storicamente in grado di accedere agli alloggi alle condizioni di libero mercato, oggi ne sono impossibilitate con conseguente considerevole aumento della richiesta di una abitazione a "costi" accessibili.
Se questa è, quindi, la situazione attuale vengono spontanee le seguenti riflessioni: posto che il ricorso all'aiuto privato per la realizzazione di nuove unità abitative (prevalentemente destinate alla vendita) è soluzione antica e che ciò nonostante si sia ancora in una fase acuta di carenza di alloggi e che tale carenza è addirittura in aumento, si deve concludere che tale strada non è, da sola, risolutiva del problema non riuscendo a rispondere al cento per cento al fabbisogno presente.
Forse bisognerebbe, accanto al nuovo impulso edificatorio ad iniziativa privata (che comunque dovrà fare i conti con un territorio già notevolmente "consumato"), incentivare ed agevolare il mercato delle locazioni a canone accessibile degli immobili, anche privati, già esistenti attraverso l'adozione di idonee misure atte a garantire da un lato la certezza del pagamento dei canoni (ad esempio con assunzione di garanzie da parte dei comuni), e dall'altro volte a consentire la determinazione di detti canoni ad importi calmierati senza eccessivi sacrifici per i locatori privati (ad esempio attraverso sovvenzioni o agevolazioni pubbliche).