

Stefano Civitarese Matteucci – Gianluca Gardini

**Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale:
dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana**
(Barcellona, 16-17 dicembre 2004)

1. Esiste un diritto all'abitazione? Una breve analisi del quadro normativo internazionale

Durante il dibattito alla 15a sessione della Commissione sugli Insedimenti Umani ed il Secondo Comitato Preparatorio a Nairobi, nell'Aprile - Maggio 1995, la totalità dei paesi si è detta d'accordo sul fatto che la disponibilità di alloggi adeguati per tutti costituisce un importante obiettivo per cui battersi. In quell'occasione, molti Stati Membri delle Nazioni Unite hanno affermato che l'abitazione è una componente essenziale dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni individuo per partecipare pienamente alla società. Senza di esso, gli individui non sarebbero in grado di godere di molti dei diritti umani riconosciuti dalla comunità internazionale. A ben riflettere, infatti, il diritto alla privacy, il diritto ad essere liberi dalla discriminazione, il diritto allo sviluppo, il diritto all'igiene ambientale ed il diritto a conseguire il più alto livello possibile di salute mentale e fisica, tra gli altri, dipendono dalla disponibilità di un alloggio adeguato. In altri termini, il diritto all'abitazione è una pre-condizione per la fruizione di molti altri diritti fondamentali dell'individuo, al pari della libertà di espressione del pensiero o del diritto alla salute.

Per questo, molti Paesi sostengono l'opinione che il diritto ad un alloggio adeguato debba essere inserito nel catalogo dei diritti umani spettanti ad ogni individuo; come tale, del resto, esso è riconosciuto in vari documenti internazionali sui diritti umani. Si pensi, a questo proposito, che il diritto ad un alloggio adeguato è sancito in numerosi trattati internazionali sui diritti umani, a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (articolo 25), proseguendo con il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali

(articolo 11), la Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale (articolo 5), la Convenzione per l'eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (articolo 14) e la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia (articolo 27), la Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo (articolo 8).

In particolare, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 afferma nel suo articolo 25, comma 1:

Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia e in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.

Probabilmente, il riconoscimento internazionale più forte in tema di diritto all'alloggio è contenuto nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, che al 10 Dicembre 1995 era stata ratificato da più di 133 nazioni. Secondo quanto recita l'articolo 11, comma 1 del Patto:

Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.

Per quanto riguarda il recente Trattato per l'approvazione di una Costituzione per l'Europa, sottoscritto a Roma nell'ottobre scorso, l'unico richiamo esplicito, direttamente riconducibile al diritto all'abitazione è rinvenibile nell'art. II-34, par. 3, ove si afferma che:

Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, L'unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti,

secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

A livello europeo, alcuni interventi significativi nel settore sono stati realizzati attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale e alcune specifiche iniziative comunitarie tra cui il programma Urban, che con i suoi fondi ha consentito di bonificare intere aree urbane, incidendo significativamente sul contesto abitativo delle città in cui tale programma è stato attuato.

E' quasi superfluo sottolineare che, sotto il profilo politico, la condivisione di valori fondamentali, la convergenza verso programmi comuni da parte di Paesi di cultura e tradizioni diverse, conferiscono a questi Atti internazionali un notevole valore aggiunto rispetto alla mera somma degli articoli sulla protezione del diritto all'abitazione contenuti nelle singole Carte costituzionali nazionali. Sotto il profilo giuridico, tuttavia, l'internazionalizzazione dei diritti umani – e del diritto all'abitazione in particolare - incontra alcuni ostacoli fondamentali, alcuni dei quali tuttora irrisolti. Per quanto riguarda le Dichiarazioni di principi delle Nazioni unite, esse non costituiscono un'autonoma e valida fonte di norme internazionali generali: da questo punto di vista, appare difficile sostenerne l'obbligatoria efficacia persino all'interno degli stessi paesi che hanno votato le Dichiarazioni. Inoltre, l'assenza di un potere legislativo mondiale in capo all'Assemblea generale ONU non consente di riconoscere ad esse il carattere di norme vincolanti.

Secondo alcuni interpreti, l'art. 2 della Costituzione italiana, concepito quale norma a fattispecie aperta in grado di consentire il costante adeguamento dei diritti fondamentali all'evoluzione della società, potrebbe rappresentare un utile strumento per favorire l'integrazione della nostra Costituzione con nuovi diritti di matrice internazionale, in particolari derivanti dalle Dichiarazioni internazionali. Altri, all'opposto, sottolineano che una lettura di questo tipo rischierebbe di porre delle insanabili antinomie con altre norme presenti nel corpo della nostra Carta costituzionale.

Del tutto distinto è il problema dell'efficacia e della forza che, all'interno del nostro ordinamento, va riconosciuta ai Patti e alle Convenzioni siglate tra Stati, sia

europei che extraeuropei. Sul punto, va ricordato in primo luogo che gli Accordi acquistano efficacia sul piano interno a seguito della “ratifica” da parte di una fonte nazionale, un procedimento particolare che consente di recepire all’interno dell’ordinamento nazionale il contenuto degli accordi tra Stati; in secondo luogo, occorre sottolineare che la recente riforma del Titolo V della Costituzione Italiana, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 e in seguito sottoposta a referendum confermativo, viene a conferire una coloritura costituzionale agli accordi ratificati, indipendentemente dalla natura dell’atto-fonte (ad es. legge ordinaria, decreto presidenziale) che ne consente il recepimento all’interno del nostro ordinamento. Attualmente, secondo l’art. 117 Cost., le leggi – sia statali che regionali – sono tenute al rispetto «dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»: ne discende che gli obblighi assunti sul piano internazionale rappresentano un limite costituzionale per l’attività del legislatore ordinario, sia statale che regionale, e, conseguentemente, può ricavarsi una collocazione a livello super-primario delle norme di esecuzione dei patti tra Stati. In altri termini, per rendere più comprensibile questo passaggio interpretativo, le leggi con cui lo Stato italiano ratifica gli obblighi assunti sul piano internazionale finiscono per godere di forza e resistenza maggiori rispetto alle altre leggi ordinarie dello Stato.

Un effetto indiretto, ma non per questo meno importante, dell’internazionalizzazione dei diritti dell’uomo – e, in particolare, del diritto all’abitazione - riguarda la tutela contro le violazioni perpetrate dai governi nazionali. L’aver codificato questi diritti attraverso accordi e patti internazionali, dotati di (indiretta) rilevanza all’interno degli Stati membri, favorisce una protezione *esterna* dell’individuo nei confronti di violazioni poste in essere dallo Stato di appartenenza: contro di esse gli strumenti nazionali di tutela si rivelano del tutto inadeguati, a causa della insolubile contraddizione che si genera nel far coincidere il ruolo di controllore e controllato.

Il quadro giuridico internazionale, qui solo rapidamente tratteggiato, porta a ritenere che, nonostante gli articoli 55 e 56 dello Statuto delle Nazioni Unite – unitamente a molti altri precedenti nel diritto internazionale - obblighino tutti gli

Stati a cooperare nella protezione e nella promozione dei diritti economici, sociali e culturali, il diritto all'abitazione abbia più a che fare con la volontà politica dei governi che con l'effettiva possibilità di assicurare in breve tempo abitazioni alla popolazione. Questo diritto, infatti, dipende largamente dalla circostanza che i terreni siano disponibili, accessibili ed acquistabili ad un prezzo equo, che i materiali edili siano disponibili a basso prezzo e che le persone abbiano il diritto di scegliere dove vogliono vivere. Tutti questi fattori, a loro volta, dipendono dal fatto che i Governi rendano queste condizioni possibili, garantendo i supporti legislativi, costituzionali e finanziari che mettano in condizione le aziende del settore industriale e terziario, le organizzazioni non governative, le comunità e le famiglie a contribuire in maniera più efficace allo sviluppo abitativo.

2. Il diritto all'abitazione nella Costituzione italiana

Oltre che nel diritto internazionale, il diritto "alla casa" può trovare un ancoraggio normativo in alcuni articoli della nostra Carta costituzionale, la quale, seppure non riconosca una specifica tutela di tale diritto, consente di enucleare una serie di valori che garantiscono uno "sfondo" costituzionale alla pretesa abitativa dell'individuo.

Sia dato precisare che in questa sede non verrà analizzato il diritto all'abitazione come espressione del diritto di proprietà, ossia di interessi civilistici e patrimoniali, ma come «rivendicazione (giuridicamente rilevante) di uno "spazio" nel quale trovi espressione adeguata la personalità umana che si traduca nel godimento durevole di un bene provvisto di qualità idonee a garantire, secondo le esigenze di una società determinata, l'armonico sviluppo psico-fisico dei soggetti insediati nel nucleo abitativo»¹.

Per capire la fondamentale differenza tra "diritto all'abitazione" e "proprietà civilistica della casa", basta porre mente all'art. 47 della Costituzione italiana, il cui testo recita: «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso

¹ U. Breccia, *Il diritto dell'abitazione*, Milano, 1980, pp 1-17

del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese».

Questa disposizione, in base anche a quanto emerge dai lavori della Costituente, intende favorire l'investimento del risparmio popolare verso destinazioni che possono soddisfare un certo tipo di bisogni o di interessi dei piccoli risparmiatori. Questi ultimi, dunque, e non la generalità dei cittadini, sono i veri destinatari e beneficiari della previsione costituzionale: chi non risparmia nulla avrebbe da pretendere in relazione all'art. 47 Cost.; viceversa, chi vuole, e può, risparmiare dovrebbe essere aiutato a procurarsi la proprietà dell'abitazione, utilizzando i propri risparmi².

Al di là della scarsa "giustiziabilità" di una norma di questo genere, la cui effettiva attuazione dipende dalla politica economica complessivamente portata avanti dallo Stato e non certo dalle singole misure introdotte nell'ordinamento, ciò che appare interessante è che la disposizione in parola non faccia riferimento *alla proprietà di immobili*, e neppure di case, bensì alla proprietà dell'abitazione: dunque, non a una *cosa*, quanto alla *funzione* che può essere svolta da una cosa.

In altri termini, il *favor* costituzionale non si indirizza alla proprietà della casa in sé, ma alla casa in quanto essa sia destinata all'abitazione del proprietario; e non ad una abitazione, ma *alla* abitazione del proprietario³.

Se la proprietà dell'abitazione serve a soddisfare un bisogno essenziale dell'uomo, dunque, il titolare del diritto non potrà trarne un profitto speculativo – acquistando e rivendendo l'abitazione immediatamente dopo il rilascio della licenza di abitabilità, ad esempio - , e allo scadere del diritto di superficie sul terreno edificabile la proprietà dell'alloggio verrà acquisita dal comune. Per lo stesso ordine di motivi, il *favor* costituzionale viene meno nel momento stesso in cui l'individuo risulti già proprietario di un'altra abitazione, e la sua pretesa ecceda la

² D. Sorace, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione", e "proprietà (civilistica) della casa"*, in Riv. trim. proc. civ., 1977, p. 1175

³ *Ibidem*

necessità abitativa, mirando non tanto a soddisfare un bisogno essenziale della persona, ma un interesse diverso ed ulteriore.

In questa prospettiva, come è stato attentamente rilevato, l'art. 47 Cost. disegna un "tipo" di proprietà che, da un punto di vista giuridico, può essere distinta e separata dalla proprietà di cui all'art. 832 del codice civile.

Ma i fondamenti costituzionali del diritto all'abitazione non si esauriscono nell'art. 47 Cost., ora ricordato. Esiste infatti una serie di norme costituzionali che presuppongono o implicano la reale disponibilità di una abitazione per le persone, in quanto cittadini e lavoratori, indipendentemente dalla loro condizione di risparmiatori. La nostra Costituzione, è stato giustamente sottolineato, non si occupa solo del diritto *sulla* abitazione, ma anche, ed ancor prima, del diritto *alla* abitazione⁴.

In quest'ottica, dunque, vengono in luce numerose disposizioni la cui trama giuridica evidenzia, quale presupposto concettuale di fondo, il diritto dell'individuo all'abitazione. Si pensi, per esempio, all'inviolabilità del domicilio (art. 14), che presuppone essenzialmente la disponibilità di uno spazio idoneo a garantire la riservatezza e l'intimità. Ancora, si pensi al diritto dell'individuo alla formazione di una famiglia e all'adempimento dei compiti relativi, che la nostra Costituzione tutela con particolare forza in riferimento alle famiglie numerose (art. 31); al dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli (art. 30), alla protezione costituzionale riconosciuta a favore della madre e del bambino (art. 37). Si tratta di situazioni soggettive che, per una piena realizzazione, implicano necessariamente la disponibilità dell'abitazione, e che impongono un dovere allo Stato di attivarsi per consentirne la disponibilità.

In particolare, la disponibilità di un alloggio, di un tetto sotto cui vivere, rappresenta una delle pre-condizioni essenziali per la piena realizzazione della costellazione di diritti fondamentali dell'individuo che ruotano intorno al suo diritto/dovere al lavoro: in questo senso, l'esistenza di alloggi, a prezzi accessibili, vicini al luogo di lavoro è indispensabile per rendere effettivo il diritto

⁴ T. Martines et al., *Il diritto alla casa*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, N. Lipari (a cura di), Bari, 1974, p. 392 e ss.

al lavoro riconosciuto a tutti i cittadini (art. 4, comma 1); analogamente, si può ritenere che la tutela del lavoro in tutte le sue forme e condizioni (art. 35, comma 1) ricomprenda anche la tutela delle condizioni di vita del lavoratore e della sua famiglia

Ribaltando la prospettiva, e utilizzando una sorta di argomentazione negativa, può osservarsi come la mancanza di uno spazio abitativo, vitale per il pieno sviluppo dell'individuo e della famiglia, costituisca una pericolosa limitazione al principio di uguaglianza formale e sostanziale sancito dalla nostra Carta costituzionale. E' infatti evidente che la mancanza o la perdita dell'abitazione rende impossibile l'uguaglianza e la pari dignità sociale dei cittadini di fronte alla legge, garantita dalla nostra Costituzione a prescindere dalle condizioni personali e sociali (art. 3, comma 1); allo tempo stesso, la mancanza di un tetto rappresenta uno degli «ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» e che è dovere della Repubblica rimuovere (art. 3, comma 2).

3. L'effettività dei principi costituzionali nell'ordinamento nazionale

In linea con quanto avviene nella generalità degli ordinamenti contemporanei, anche l'ordinamento italiano mostra un vivo interessamento per la soddisfazione del bisogno dell'alloggio tra le fasce di cittadini meno provviste di mezzi. Tale interessamento si manifesta concretamente nella previsione di una serie di attività volte a soddisfare il bisogno abitativo, nonché attraverso la creazione di soggetti istituzionali aventi compiti di stimolo, direzione e vigilanza di queste attività.

In particolare, l'estrinsecazione più evidente e concreta del diritto all'abitazione è rappresentata dagli interventi di edilizia residenziale pubblica.

L'edilizia residenziale pubblica mira a canalizzare l'intervento pubblico - diretto o indiretto, ossia realizzato attraverso agevolazioni economiche - verso il soddisfacimento della richiesta abitativa delle categorie sociali meno abbienti e esposte al rischio di carenza abitativa. Vengono così realizzate prestazioni che,

secondo l'opinione di un'autorevole dottrina, possono ascrivere alla categoria concettuale del *servizio pubblico*, data la loro destinazione al soddisfacimento di un bisogno collettivo o generale della comunità ⁵. Tra i bisogni elementari dell'uomo, come si è visto, si colloca il bisogno dell'alloggio: dunque, la realizzazione e/o la messa a disposizione di abitazioni ad un prezzo accessibile a tutti rappresenta, come è stato detto, un *servizio alla vita elementare dell'uomo elementare* ⁶.

L'edilizia residenziale pubblica come oggi si configura è il frutto di un lungo processo iniziato fin dai primi del '900, in concomitanza con l'enorme aumento della popolazione e la localizzazione di grandi masse di lavoratori nelle zone industriali, nonché con l'allargamento dei compiti istituzionali dello Stato corrispondente al passaggio dallo Stato monoclasse a quello pluriclasse. All'inizio, i pubblici poteri si dimostrarono poco inclini ad intervenire direttamente nel campo dell'edilizia popolare e abitativa, in linea con i dettami dello Stato liberale; la situazione mutò rapidamente soprattutto dopo il secondo conflitto mondiale, con l'accresciuto bisogno sociale di alloggi e con il definitivo affermarsi dell'interventismo statale a fini di riequilibrio delle condizioni di disuguaglianza, in base ai principi della Costituzione del 1947.

L'edilizia residenziale pubblica (ERP) viene disciplinata per la prima volta nel testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, che disciplina organicamente ed incentiva l'edilizia residenziale di tipo popolare, mediante esenzioni fiscali, finanziamenti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la concessione di mutui agevolati. Di tali agevolazioni beneficiarono principalmente gli istituti autonomi case popolari (IACP), enti creati al fine di rispondere alle esigenze abitative dei cittadini meno abbienti. Successivamente, la legge 18 aprile 1962, n. 167 introdusse il rivoluzionario strumento dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare (Peep), attraverso i quali si stabilisce un importante momento di

⁵ M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1957, p. 118 e ss.

⁶ Capograssi, *Persona e pianificazione*, in Iustitia, 1955, p. 160

collegamento tra la programmazione degli interventi statali di edilizia abitativa e la programmazione urbanistica ⁷.

I destinatari dell'attività di realizzazione e assegnazione di alloggi popolari ed economici sono identificati dalla legge, essenzialmente, in ragione della loro condizione di disagio economico, ovvero in ragione della loro posizione, generica o specifica, di lavoratori. Di qui l'idea, circolata inizialmente in dottrina e non priva di fondamento, che il nostro ordinamento abbia dato vita a due tipi, due sistemi distinti di edilizia popolare, diretti a soddisfare il bisogno di alloggio, da un lato, dei soggetti in condizione di inferiorità economica; dall'altro, dei lavoratori ⁸.

In realtà, non è corretto operare un frazionamento tra queste due categorie, mantenendole separate: a ben vedere, infatti le due tipologie di destinatari tendono a coincidere nella prassi, dal momento che coloro che si guadagnano il sostentamento mettendo la propria forza lavoro a disposizione di altri sono, in via di massima, i soggetti meno abbienti della società. Inoltre, in molte occasioni il legislatore nazionale viene ad associare i due requisiti, inserendo congiuntamente e cumulativamente tra le condizioni che consentono di partecipare al procedimento per l'assegnazione degli alloggi di edilizia economica e popolare. Per attenuare questa scomposizione tra le categorie dei beneficiari, pertanto, si potrebbe ritenere che «i poveri o meno abbienti, quando non rientrano fra i lavoratori occupati o sottoccupati, siano dei lavoratori disoccupati o dei non-lavoratori giustificati»⁹.

4. L'edilizia residenziale pubblica: caratteri principali

Il settore dell'edilizia economica e popolare ha visto negli anni '70 accrescere il numero di attori pubblici coinvolti (C.I.P.E., Ministero dei lavori pubblici, Comitato per l'edilizia residenziale [C.E.R.], Regioni, Istituti autonomi case

⁷ N. Assini, *Pianificazione urbanistica ed edilizia residenziale pubblica*, in L'ufficio tecnico, 2004, p. 46

⁸ M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit.

⁹ *Ibidem*, p. 159

popolari, Comuni), e ha stentato a trovare un suo definitivo assetto, anche a causa della confusione prodotta da una congerie di provvedimenti normativi successivi alla legge 22 ottobre 1971, n. 865 (cd. legge sulla casa)¹⁰.

Le principali funzioni del settore sono oggi elencate agli articoli 59 e 60 del d.lgs 112/98, attraverso cui si è ulteriormente decentrata la materia a livello regionale-locale a completamento della “prima regionalizzazione” avvenuta con il DPR 616/1977.

Alle Regioni ed agli enti locali sono state conferite tutte le funzioni non espressamente mantenute in capo allo Stato, ed in particolare quelle relative alla determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi di settore, alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; alla gestione ed all’attuazione degli interventi con la fissazione delle tipologie di intervento anche attraverso i cosiddetti “programmi urbani complessi” (v. *infra*); alla fissazione dei criteri per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all’assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni.

In questo fascio di funzioni può distinguersi un livello regionale, attinente alla programmazione, ai criteri, ecc., ed un livello locale (comunale), attinente alla localizzazione degli interventi, alla gestione. Al livello locale (provinciale) e con compiti soprattutto di gestione del patrimonio edilizio pubblico esistente operano, inoltre, enti strumentali delle regioni (in genere definiti “agenzie del territorio” e derivanti dalla trasformazione dei vecchi Istituti autonomi case popolari) aventi natura di enti pubblici economici.

Rispetto alla situazione precedente al 1998, rilevante è soprattutto l’abolizione della programmazione nazionale, in concreto elaborata dal C.E.R., organismo a sua volta soppresso contestualmente all’avvenuto trasferimento delle funzioni a favore di regioni ed enti locali. Lo Stato deve, oggi, limitarsi alla «determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale ed unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro generale delle politiche sociali». Più

¹⁰ In dottrina v. P. URBANI, *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali*, Milano 1988, 63-166 e V. DOMENICHELLI, *Dall’edilizia popolare ed economica all’edilizia residenziale pubblica*, Padova 1984. Più recentemente P. URBANI, *Le politiche della casa*, in *Le politiche pubbliche in Italia*, a cura di B. Dente, Bologna 1990, 315

concreta è l'altra funzione di indirizzo assegnata allo Stato, quella relativa alla definizione dei "livelli minimi" del servizio abitativo nonché degli *standard* di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP). Una residua competenza di carattere programmatico, peraltro eventuale, riguarda il concorso dello Stato, insieme a Regioni ed enti locali, all'elaborazione di programmi di ERP aventi interesse a livello nazionale. Fattispecie anche questa per più versi ambigua e, per quanto è dato sapere, scarsamente utilizzata.. Da ricordare, infine, un compito di carattere conoscitivo relativo all'acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa attraverso l'istituzione di un apposito *Osservatorio della condizione abitativa*.

Occorre tuttavia segnalare, come si vedrà meglio più avanti, che lo Stato continua ad operare indirettamente nel settore "politiche della casa", attraverso titoli competenziali apparentemente estranei alla materia dell'ERP, ma invece su questa profondamente influenti, come ad esempio «la promozione di *programmi innovativi in ambito urbano* che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato» (art. 55.1, lett. e) d.lgs. 112/98). Le esperienze degli ultimi anni, sviluppate in ambito regionale-locale, mirano del resto al superamento del modello della pianificazione monofunzionale relativa all'edilizia economica e nei piani regolatori più recenti, del pari, si tende a soddisfare il fabbisogno di edilizia abitativa a costi ridotti inserendo tale tipologia nell'ambito dei comparti di intervento unitario. I suddetti programmi statali, che includono anche misure in favore dell'edilizia residenziale pubblica, si fondano, a loro volta, sulla integrazione tra le funzioni.

Tra i programmi innovativi in ambito urbano, con riferimento particolare all'ERP, vanno ricordati: i "Contratti di Quartiere", di cui all'art. 2 della legge 662/96, destinati anche alle opere di urbanizzazione connesse alla residenza; i "Contratti di quartiere II", di cui alla Legge 21/2001; il Programma sperimentale denominato "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000", per la realizzazione ed il recupero di alloggi da concedere in locazione ad utenti anziani ultra sessantacinquenni; il programma sperimentale di edilizia residenziale denominato "20.000 alloggi in affitto", finalizzato ad incrementare le offerte di alloggi da

concedere in locazione a canone convenzionato, in modo da immettere sul mercato una maggiore quantità di alloggi con canoni d'affitto più accessibili.

Ancora, tra i cui compiti residui dell'amministrazione statale vi sono l'elaborazione, il finanziamento, il coordinamento ed il monitoraggio dei *programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio* (PRUSST), dei programmi URBAN e dei programmi innovativi in ambito urbano finalizzati a ridurre il degrado nelle zone adiacenti ai porti ed alle stazioni ferroviarie; la promozione di politiche di incentivazione per il recupero del patrimonio edilizio.

Alla riallocazione di (quasi) tutte le funzioni nel sistema regionale-locale corrisponde l'attribuzione alle Regioni, previa deliberazione del CIPE, di tutte le risorse finanziarie, previste in numerose leggi di settore, e ripartite in passato attraverso la programmazione nazionale per l'ERP (art. 61, DLGS 112/98).

Come si vedrà meglio più avanti, a seguito della attribuzione alle Regioni dei compiti di programmazione, anche finanziaria, del settore la disciplina della pianificazione delle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica potrebbe radicalmente mutare. Nella LR Abruzzo 11/1999, ad esempio, si è previsto che l'individuazione dei Comuni eventualmente tenuti a realizzare alloggi di edilizia economica e popolare, non necessariamente attraverso la predisposizione del piano di zona, sia effettuata negli atti di programmazione regionale, eliminando, pertanto, l'obbligo legale (ancora oggi previsto in norme nazionali) scaturente dalla mera dimensione demografica del Comune.

5. Nascita ed eclissi del “piano di zona”

La localizzazione dell'ERP dagli anni Sessanta in poi è stata caratterizzata dalla predisposizione di *piani urbanistici speciali* da parte dei Comuni.

La disciplina originaria dell'edilizia economica e popolare mira essenzialmente, attraverso la previsione dell'obbligo di munirsi del *piano delle zone* da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare (nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico) disposto nei confronti dei Comuni con popolazione superiore a cinquantamila

abitanti o che siano capoluoghi di Provincia (ma oggi le leggi regionali possono disporre diversamente), ad ottenere una adeguata organizzazione strutturale e funzionale dei quartieri destinati all'edilizia residenziale pubblica, al fine di superare un modello di intervento pubblico nel settore fino ad allora completamente scollato dalla dimensione urbanistica e per questo ulteriore fonte di sviluppo disordinato delle aree urbane. Sotto questo profilo, rilevano soprattutto le esigenze di approntamento delle opere di urbanizzazione – definite successivamente dalla L. 847/1964 ed oggi all'art. 16 TU edil. – la cui carenza costituisce ancor oggi una delle questioni chiave della qualità della vita delle città, nella maggior parte delle quali si sono costruiti interi quartieri sforniti completamente dei servizi primari.

Proprio per evitare uno sviluppo caotico e frammentario dell'edilizia residenziale pubblica, con forti concentrazione alla periferia delle città e nelle zone degradate e prive di attrezzature e servizi complementari, la legge sull'edilizia residenziale pubblica consente solo la predisposizione di piani di zona che si inquadrino nel più ampio strumento urbanistico o nel programma di fabbricazione. In questo modo, riportando l'ERP nell'alveo della pianificazione urbanistica, si intende evitare che gli interventi di edilizia abitativa pubblica risultino avulsi e scollegati dalla pianificazione generale del territorio.

Questa ispirazione generale, tuttavia, sin dall'inizio dovette fare i conti con il dato di fondo che il disegno legislativo della pianificazione urbanistica negli anni '60 era ancora largamente inattuato, sicché – in effetti – introdurre i piani di zona nell'alveo dei piani regolatori generali significava, di fatto, non redigere i piani ERP in attesa che fossero approvati i piani regolatori generali. Il che avrebbe evidentemente comportato che all'inattuazione della legge urbanistica si sarebbe aggiunta la mancata soddisfazione del "diritto alla casa". Dinanzi, quindi, ad un classico conflitto tra esigenza generale (la pianificazione coordinata e globale del territorio) ed esigenza particolare (la costruzione di quartieri costituiti da alloggi popolari ed economici), fu questa seconda ad avere il sopravvento. Ed in effetti, con una certa lungimiranza, questa soluzione fu espressamente ipotizzata dal legislatore del 1962.

Il piano di zona, previsto dalla L. 167/1962, è, infatti, nella legislazione italiana sull'urbanistica, il primo strumento di pianificazione funzionale ad un determinato interesse primario, per il quale l'esigenza di pronta e rapida soddisfazione del diritto all'abitazione operò fin dall'inizio quale elemento di "rottura" rispetto alla concezione della disciplina urbanistica. Intesa come sistema rigidamente ordinato per piani successivi e concatenati. L'art. 3 della L. 167/1962 prevede che il piano per l'edilizia economica e popolare possa essere approvato in variante al piano regolatore nei casi in cui occorra reperire le aree al di fuori di quelle destinate ad edilizia residenziale dal *piano regolatore generale urbanistico comunale* (PRG), o comunque si renda necessario apportare modifiche al piano generale. Inoltre, qualora il Comune non sia munito di PRG, il piano di zona può essere comunque approvato, di fatto divenendo in questo caso una sorta di "stralcio" del futuro PRG.

Il piano di zona, equiparato dalla legge al piano particolareggiato, produce l'effetto della dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste. L'efficacia nel tempo del piano inizialmente era fissata in dieci anni, ma poi è stata prolungata dapprima a quindici, poi a diciotto anni. La L. 167/1962, nella versione originaria, precisava l'obbligo dei Comuni di provvedere alla esecuzione delle opere di urbanizzazione anteriormente alla cessione delle aree ai soggetti esecutori delle abitazioni, con attribuzione a questi ultimi dei relativi costi (art. 10, comma 1). La L. 865/1971 ha modificato sostanzialmente le modalità di attuazione di tali piani, prevedendo, da un lato, l'espropriazione da parte dei Comuni o dei loro consorzi di tutte le aree comprese nel perimetro del piano; dall'altro, coinvolgendo altri soggetti pubblici e privati nella realizzazione dei servizi ed attrezzature collettive (chiesa, scuole, asili, aree commerciali, ambulatorio, cinema, uffici comunali, uffici periferici statali) e nella sistemazione delle aree scoperte (strade, verde, campi sportivi).

Nella prassi, tuttavia, il Comune quasi mai procede preventivamente all'esproprio generalizzato delle aree comprese nel PEEP, bensì inverte l'ordine procedimentale stabilito dall'art. 35, disponendo l'assegnazione dei suoli ancor prima di averli acquisiti mediante esproprio. Originariamente la disciplina prevedeva un riparto

tra aree da cedere, rispettivamente, in diritto di superficie – fino all’ottanta per cento dei terreni espropriati per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi, sia a privati, sia ad enti pubblici – ed in diritto di proprietà, dal venti a quaranta per cento a cooperative ed singoli, con preferenza ai proprietari espropriati purché questi avessero i requisiti per essere assegnatari di alloggi economici e popolari. La legge finanziaria per il 1997 (art. 3, comma 63, legge 23 dicembre 1996, n. 662) ha, però, abolito tale disciplina, rimuovendo ogni ostacolo alla cessione delle aree, anche totalmente, in diritto di proprietà.

Per l’attuazione del piano di zona, si stipula tra l’amministrazione e gli operatori una *convenzione*, in cui devono essere previsti, tra l’altro, il corrispettivo delle opere di urbanizzazione, se eseguite a cura dell’amministrazione, o le adeguate garanzie finanziarie qualora le opere di urbanizzazione vengano realizzate a cura e spese del privato. La finalità è quella di assicurare l’effettiva soddisfazione dell’interesse pubblico alla costruzione di abitazioni per le fasce sociali svantaggiate garantendo determinati standard qualitativi degli insediamenti. Peraltro, mentre dopo l’entrata in vigore della L. 167/1962 si era affermato il principio del necessario reperimento all’interno dei piani di zona di *tutte* le aree occorrenti per l’attuazione di programmi di edilizia economica e popolare, l’evoluzione successiva della legislazione è andata in altra direzione. L’art. 51, L. 865/1971 dispone, infatti, che nei Comuni sforniti di piani di zona, i “programmi costruttivi” possono essere localizzati in aree individuate con provvedimento del consiglio comunale *nell’ambito delle zone residenziali* dei piani regolatori. Tale provvedimento, cui le amministrazioni comunali hanno fatto massiccio ricorso, assume connotati pianificatori, dovendo indicare – anche in variante ai piani regolatori – “i limiti di densità, di altezza, di distanza tra i fabbricati” oltre agli spazi destinati agli spazi di uso collettivo.

Un profilo molto importante è quello relativo al cosiddetto “dimensionamento” del piano di zona. L’art. 2, comma 3 della legge n. 10/1977 stabilisce, innovando la precedente disciplina, la *percentuale minima* delle zone di edilizia economica e popolare da includere nel PRG al momento della sua redazione, pari almeno al quaranta per cento del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa valutato per il

decennio. L'art. 13 di questa legge dispone, a sua volta, che anche all'interno dei programmi pluriennali di attuazione (atti di esecuzione temporalizzata delle previsioni del PRG con validità triennale o quinquennale) sia osservata una determinata proporzione – dal quaranta al settanta per cento – fra aree riservate all'edilizia economica e popolare ed aree destinate all'edilizia privata, implicando il necessario rispetto della riserva da parte di tutti i Comuni obbligati alla formazione del programma pluriennale – quelli con popolazione superiore a 10.000 abitanti – sebbene non obbligati alla formazione del piano di zona.

Anche queste previsioni sul necessario dimensionamento dell'ERP rispetto all'edilizia “libera” – appartenendo in senso lato alla materia della programmazione dell'ERP ed alla disciplina urbanistica concreta – si ritiene che ormai attengano ad una sfera di competenza regionale. Nonostante il punto in diritto resti ancora incerto e dibattuto, di fatto diverse regioni hanno già abolito questi vincoli quantitativi nella redazione dei nuovi piani regolatori comunali.

6. La “crisi” del piano di zona e le politiche di contrasto alle periferie urbane

Anche a prescindere dalla questione segnalata alla fine dell'ultimo paragrafo, a seguito della non eccellente *performance* della politica dei “piani di zona”, si è affermata la tendenza ad una sorta di assimilazione dell'edilizia residenziale pubblica all'edilizia ordinaria, in particolare mediante lo strumento del *convenzionamento* (che presenta limitate deroghe al mercato immobiliare “libero”, relativamente alla fissazione di prezzi di vendita o di locazione), considerato dal legislatore sufficiente ad integrare la quota di edilizia residenziale economica prevista come necessaria dalle suddette disposizioni della L. 10/1977.

In sostanza – anche in assenza di sovvenzioni ed agevolazioni alla realizzazione degli alloggi, nonché in assenza della proprietà pubblica degli alloggi stessi o *comunque della destinazione delle abitazioni a fasce della popolazione non abbienti* – il solo elemento dell'impegno assunto dalle imprese costruttrici di praticare prezzi di vendita o di locazione calmierati è considerato elemento sufficiente a considerare i relativi alloggi come rientranti nell'orbita dell'ERP.

Questo ha comportato una notevole diminuzione dell'edilizia pubblica; di fatto le agenzie regionali (ex IACP) si occupano della gestione e riqualificazione del patrimonio immobiliare già di loro proprietà, ma sempre meno di realizzare nuovi alloggi; lo stesso avviene per gli enti locali (spesso proprietari di stock di edifici residenziali realizzati in epoca risalente a favore di particolari categorie svantaggiate di lavoratori). Anzi, la tendenza della normativa più recente è quella alla *dismissione* del patrimonio edilizio pubblico mediante vendita molto spesso agli stessi "assegnatari" degli alloggi (c.d. riscatto) o altrimenti sul libero mercato. Delle tre categorie di realizzatori di alloggi economici, enti pubblici, cooperative edilizie di utenti ed imprese, sono ormai queste ultime che giocano nel settore il ruolo prevalente. Anche l'esperienza delle cooperative sembra piuttosto recessiva (anche se non si dispone di dati certi). Come detto sono le stesse imprese che ormai affiancano alla realizzazione di edilizia ordinaria anche la cd. edilizia economica, la quale è tuttavia diretta ormai ad una classe di persone comunque piuttosto agiata e risponde a canoni qualitativi, estetici, ecc. abbastanza elevati. Basti pensare che in alcuni casi nello stesso edificio alcune unità immobiliari sono realizzate in regime di "edilizia economica convenzionata" ed altre in regime ordinario (libero mercato).

Un altro sintomo/risposta alla crisi del piano di zona è costituito dal cospicuo fenomeno degli strumenti di riqualificazione e riconversione urbana, definiti, soprattutto in ambito tecnico – ma anche in alcune recenti leggi regionali – *programmi complessi*, ove la complessità si riferisce alla pluralità di obiettivi, contenuti, soggetti e modalità di attuazione che li caratterizzano. Il principale punto di riferimento normativo dei "programmi complessi", è costituito dalla figura del *programma integrato di intervento*, introdotto in via generale nell'ordinamento nazionale ad opera della L. 17 febbraio 1992, n. 179 (art. 16), ma presente da tempo, sotto forma di programma integrato di recupero, in Lombardia (LLRR 22/1986 e 23/1990).

In ambito nazionale, comunque, il programma integrato è sorto nell'ambito delle politiche per l'edilizia residenziale pubblica elaborate dal Comitato per l'edilizia residenziale (CER), presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di cui

l'art. 62.2, DLgs 112/1998, come già ricordato, dispone la soppressione). La prima menzione si trova nella deliberazione C.I.P.E. (Comitato interministeriale per la programmazione economica) relativa alla programmazione degli investimenti per il sesto biennio dell'intervento pubblico in materia residenziale ai sensi della L. 457/1978.

L'ammissibilità a finanziamento degli interventi proposti dai Comuni, o anche da privati, con la conseguente erogazione di finanziamenti a copertura di una parte del programma, era subordinata alla presentazione di programmi integrati, che non si limitassero, dunque, a contemplare un tradizionale intervento di edilizia residenziale, ma che si fondassero sulla pluralità ed integrazione di funzioni urbane.

L'art. 16 L. 179/1992 ripropone e generalizza un analogo modello di intervento urbanistico. Il fine primario del programma risponde all'esigenza, da tempo avvertita, specie nelle grandi città, di disporre di uno strumento urbanistico destinato ad incidere fortemente su intere parti del territorio comunale in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, che necessitano di una *riqualificazione* urbanistica, edilizia ed ambientale. La localizzazione del programma non incontra, quindi, limiti all'interno delle zone omogenee definite dal PRG, il programma integrato tendendo esplicitamente a superare il modello di pianificazione urbanistica basato su una zonizzazione rigida del territorio. Questo aspetto della integrazione tra le funzioni, come contrapposto alla zonizzazione omogenea, è stato ritenuto, in una innovativa pronuncia del giudice amministrativo, come ormai «sussunto nella materia urbanistica» ed utilizzabile, pertanto, come generale «criterio tecnico-giuridico di pianificazione territoriale», anche al di là dello specifico strumento in esame ¹¹. Il programma integrato agisce, in breve, ai fini della riconversione di intere parti del territorio comunale che risultino obsolete o degradate rispetto allo sviluppo urbano emergente – al centro come in periferia – con interventi di una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione della città.

¹¹ TAR Emilia Romagna, I, 14 gennaio 1999, n. 22

Il secondo comma dell'art. 16 cit. stabilisce espressamente che il programma integrato può interessare «zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione». Cosicché oggetto del programma possono essere le più diverse tipologie d'intervento – la demolizione e ricostruzione di interi fabbricati, la ristrutturazione d'interi edifici, il mutamento della loro destinazione d'uso, l'adeguamento delle opere di urbanizzazione sia primaria sia secondaria, la realizzazione di nuovi collegamenti viari o di centri commerciali, e non da ultimo la nuova edificazione – tutti organicamente compresi nel programma.

L'iniziativa richiede il concorso di più soggetti. La legge prevede la loro promozione da parte dei Comuni, ma sembra evidente che interventi di tale dimensione richiedono la partecipazione – anche nella fase dell'elaborazione delle scelte urbanistiche – di altri soggetti pubblici o privati, anche riuniti in consorzio o associati tra loro (enti pubblici, imprese, singoli proprietari), legittimati a presentare direttamente al Comune un'ipotesi d'intervento. L'impulso procedimentale può essere quindi sia d'ufficio, sia di parte. Sembra potersi osservare che, al di là del profilo formale dell'imputazione della decisione, la norma tratteggia implicitamente una fattispecie di formulazione concordata o patteggiata delle prescrizioni urbanistiche e non a caso il programma integrato d'intervento, nella prima prassi applicativa, è apparso come modello per la cosiddetta “urbanistica consensuale”.

Oltre a tale carattere di spiccata negozialità ed integrazione fra iniziativa pubblica e privata, il programma integrato presenta un secondo carattere fondante, quello dell'immediata operatività, che emerge dalla previsione del concorso, nella realizzazione del programma stesso, di più risorse finanziarie pubbliche statali o regionali (edilizia sovvenzionata o agevolata) e private.

Riassumendo, in base alla disciplina nazionale, i caratteri sostanziali del programma integrato di intervento sono i seguenti:

- pluralità di funzioni;
- integrazione di diverse tipologie di intervento, comprese le opere di interesse pubblico (urbanizzazione secondaria);
- incidenza sulla “riorganizzazione urbana”;

– possibile concorso di operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.

Il programma integrato appare, in sintesi, come il tentativo più convinto, da parte del legislatore statale, di coniugare il tradizionale aspetto della scelta sulle *destinazioni* (pianificazione primaria) con l'aspetto più marcatamente *gestionale* ed operativo, generalmente ritenuti oggetto di momenti distinti e non interferenti, laddove è invece evidente che dal punto di vista dell'economia di mercato si tratta di aspetti tra loro profondamente embricati. E da questo punto di vista pare riduttivo considerare il programma integrato semplicemente come l'ennesima figura di piano attuativo introdotta nell'ordinamento urbanistico. La stessa Corte costituzionale ha esattamente colto questo profilo, ritenendo che il programma integrato ben possa assumere, allo stesso tempo, *valenza programmatica ed attuativa*¹² (così come si prevede, ad esempio, nella legislazione della Campania). La riconversione di intere parti del tessuto urbano attraverso piani, del tipo di quelli ora descritti, è fenomeno consolidatosi da tempo nella legislazione di altri paesi europei e soprattutto negli Stati Uniti e nasce essenzialmente dall'esigenza di "rimodellare" aree edificate che una volta periferiche si ritrovano – a seguito dell'espansione della città – ad assumere una funzione urbana strategica più proiettata verso il centro dell'area urbana. A tale proposito, nei paesi anglosassoni è stato anche coniato il termine *gentrification* ovvero «il processo attraverso il quale la *middle class* si installa in zone di residenza proletaria, determinando una modificazione della composizione sociale dell'area interessata da tale fenomeno»¹³. È evidente che il mutamento di classe dei residenti incide sulla qualità e sull'uso degli immobili, ma anche sulla funzionalità urbanistica dell'area. Con ciò si conferma quanto s'è detto per il caso italiano, circa l'individuazione – da parte del legislatore – degli strumenti giuridici più idonei all'esplicitarsi di tutte le potenzialità sociali ed economiche delle attività umane. In questo caso il programma integrato – come modello pianificatorio – sembra essere la risposta dell'ordinamento alle nuove esigenze dello sviluppo urbano.

¹² Corte cost., sentenza 27 luglio 1995, n. 408

¹³ COLLINS, *Dizionario Inglese*, London 1984, 607

Come si è anticipato, i programmi integrati di intervento rivestono un ruolo strategico nell'ambito delle più recenti politiche statali per l'edilizia residenziale pubblica che, attraverso l'impiego di tali strumenti, è transitata verso una nuova fase, mirante all'integrazione degli interventi di edilizia abitativa economica con la riqualificazione urbana e la polifunzionalità dei programmi costruttivi. In questo ambito, particolare interesse riveste il decreto del ministero dei lavori pubblici del 21 dicembre 1994, che ha reso esecutiva una deliberazione CER in merito alle modalità di finanziamento di «programmi di riqualificazione urbana» a valere sui fondi stanziati dalla L. 179/1992 (art. 2.2), in cui con maggior evidenza si nota quell'ampliarsi degli obiettivi del settore dell'edilizia residenziale pubblica a finalità di natura prettamente urbanistica. E, non a caso, il citato DM prevede come requisito essenziale per la finanziabilità dei programmi il concorso di risorse private.

Tale programma di riqualificazione urbana *non* è un ulteriore tipo di piano urbanistico, non essendo previsto in alcuna norma di rango legislativo. Si tratta semplicemente del *nomen* dato ad un particolare programma di finanziamenti pubblici in cui – in ossequio all'art. 2, comma 2, ultima parte L. 179/1992 (che prevede una riserva del 30% dei fondi stanziati per l'edilizia agevolata in favore dei programmi integrati di intervento) – si è voluto subordinare la concessione delle risorse alla realizzazione di programmi integrati aventi determinate caratteristiche. Gli interventi che debbono essere previsti in tali programmi sono costituiti da un insieme coordinato e sistematico di opere pubbliche e private realizzate in regime convenzionato tra soggetti pubblici e privati.

L'erompere sulla scena della pianificazione urbanistica dei “programmi complessi”, in definitiva, ha disvelato una decisa propensione degli attori della pianificazione (soprattutto degli operatori economici, ma anche delle amministrazioni) a spostare l'asse delle politiche urbanistiche verso questo tipo di strumenti, più consoni a coniugare una serie di esigenze, quali la duttilità dell'intervento, la perequazione tra i proprietari attraverso l'intervento unitario, l'integrazione fra funzioni pubbliche e private e tra le diverse destinazioni dei suoli, la realizzabilità concreta della parte pubblica dei piani, in sintesi la

realizzabilità di progetti urbani. Il che rende inevitabile una sorta di *self-restraint* del PRG, che per non subire la sorte di essere continuamente contraddetto dalla pianificazione integrata e operativa, deve assumere una veste più leggera, di indicazione di strategie e non di regole di conformazione, e comunque una maggiore flessibilità¹⁴.

Come si è ricordato, la possibilità per lo Stato centrale di promuovere la formazione dei “programmi complessi” è stata confermata dal DLgs 112/1998, anche se non più attraverso la programmazione finanziaria in materia di edilizia residenziale, trasferita alle Regioni ai sensi dell’art. 60, ma nell’ambito dell’«identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale», che riguarda anche il sistema delle città e delle aree metropolitane, e soprattutto attraverso la «promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato (art. 54.1, lett. e). Nell’ambito delle politiche statali per la promozione di programmi di riqualificazione e riassetto delle città, vanno menzionate altre recenti iniziative del Ministero dei lavori pubblici, come quella di cui al DM 8 ottobre 1998, n. 1169, concernente «promozione di programmi innovativi in ambito urbano, denominati programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio» (PRUSST), promossi dai Comuni, e selezionati dalle Regioni, coinvolgenti più amministrazioni ed operatori privati, il cui obiettivo essenziale è quello di avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno. Ancora più di recente l’art. 27 L. 166/2002 ha previsto *programmi di riabilitazione urbana*, promossi dagli enti locali, d’intesa con le altre amministrazioni competenti sulle opere e sull’assetto del territorio, volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, nonché al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane. I criteri e le

¹⁴ TAR Emilia Romagna, I, 14 gennaio 1999, n. 22

modalità di predisposizione, valutazione, finanziamento, controllo e monitoraggio di tali programmi sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, di intesa con la Conferenza unificata Stato, Regioni ed enti locali.

Diverse Regioni hanno disciplinato il procedimento relativo alla promozione e attuazione dei “programmi complessi”, o con specifiche leggi o con norme contenute in leggi di revisione della disciplina urbanistica generale, con l’obiettivo di ricondurre l’istituto all’interno del sistema ordinario di pianificazione.

7. Edilizia residenziale pubblica e nuove categorie di aventi diritto

I documenti internazionali che richiamano il diritto alla casa, in precedenza ricordati, traggono origine in molti casi da problemi legati ai rifugiati e richiedenti asilo: o, ancora, nascono in risposta ai flussi migratori che, in modo sempre crescente, modificano gli assetti dei Paesi cd. sviluppati, meta principale dei migranti, alla ricerca di lavoro e di condizioni di vita più favorevoli.

Da questo punto di vista, l’Italia può ritenersi un Paese di immigrazione recente, dunque solo gli ultimi anni hanno visto sollevare concretamente i problemi relativi all’impatto delle migrazioni sul sistema del nostro Paese. In particolare, il problema abitativo dei cittadini stranieri extracomunitari inizia a porsi in modo significativo con la pratica dei ricongiungimenti familiari, che evidenzia in termini più sistematici e diffusi le esigenze abitative non più di singoli lavoratori, ma di interi nuclei familiari.

In termini generali si può affermare che le politiche locali in merito all’inserimento degli immigrati mostrano una notevole varietà di atteggiamenti, oscillante tra integrazione, controllo o assistenza. L’approccio attualmente più diffuso tende a considerare gli immigrati come una “risorsa”, da cui discende un atteggiamento favorevole alla loro inclusione nel sistema produttivo, ma non alla loro integrazione in senso ampio: in definitiva “wanted but not welcome”¹⁵

¹⁵ P.L. Crosta, A. Mariotto e A. Tosi, *Immigrati, territorio e politiche urbane. Il caso italiano*, in <http://www.cestim.it/01casa.htm>, 2004

Le scelte adottate dall'ordinamento italiano riflettono sostanzialmente questi diversi atteggiamenti. In sintesi, la disciplina sull'immigrazione può articolarsi in due distinte fasi: inizialmente, il primo provvedimento normativo a carattere nazionale a prendere in considerazione il fenomeno dell'immigrazione, unitamente alla questione delle politiche abitative, è la legge n. 286/1998, cd. Turco-Napolitano (dal nome dei ministri proponenti); in seguito un nuovo intervento del legislatore (cfr. legge n. 89/2002, cd. Bossi-Fini, ancora dal nome dei ministri proponenti) viene ad apportare significative modifiche al contenuto e allo spirito della disciplina originaria.

La legge n. 89/2002, come noto, interviene in senso restrittivo rispetto all'accesso degli immigrati nel nostro Paese, sollevando notevole clamore. A tal punto che l'attenzione dedicata agli aspetti centrali di questa legge ha finito per far passare in secondo piano la modifica della legge n. 286/98 riguardante i "Centri di accoglienza" e l'accesso abitativo (cfr. art. 40, legge 286/98). In origine, la legge Turco-Napolitano disponeva una vasta tipologia di offerte abitative a favore degli immigrati extracomunitari, riconoscendo al *titolare di carta di soggiorno e regolarmente soggiornante, iscritto nelle liste di collocamento, o occupato in una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo*, un vero e proprio diritto:

- di accedere in condizione di parità con i cittadini italiani agli alloggi della edilizia residenziale pubblica;
- di accedere ai servizi di intermediazione delle agenzie locali che vengano eventualmente predisposte a livello locale per favorire l'accesso al credito agevolato;
- di accedere al credito agevolato in materia edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione;
- di accedere agli alloggi predisposti attraverso contributi regionali a opera di risanamento igienico sanitario di proprietà di province, comuni, consorzi di comuni, enti pubblici e privati;
- di accedere, pagando una quota calmierata in condizione di parità con gli italiani, agli alloggi sociali realizzati da parte dei comuni di maggiore

insediamento degli stranieri, ma anche da associazioni, fondazioni o altri enti pubblici e privati, alloggi che costituiscono una forma di sistemazione abitativa temporanea in attesa di reperire un alloggio ordinario in via definitiva;

- di accedere ai centri di prima accoglienza predisposti e gestiti dalle regioni in collaborazione con i comuni, con le associazioni e le organizzazioni del volontariato che garantiscono temporaneamente aiuto per le esigenze abitative e alimentari e che favoriscono l'inserimento sociale in modo da rendere autosufficienti nel più breve tempo possibile gli stranieri ospitati.

Successivamente, la legge n. 89/2002 è intervenuta a modificare questo punto della legge Turco-Napolitano, disponendo che il possesso del regolare permesso di soggiorno debba essere di durata *almeno biennale*, venendo ad aggiungere quest'ultimo requisito a quello dell'esercizio di una regolare attività lavorativa, laddove prima si riteneva sufficiente anche la sola iscrizione alle liste di collocamento¹⁶. Dal tenore della legge del 2002 sembra necessaria la sussistenza di entrambe le condizioni perché lo straniero possa partecipare ai bandi per l'edilizia pubblica; a tali requisiti bisogna peraltro aggiungere tutte le altre condizioni normalmente previste dai bandi ERP, tra cui il reddito, l'assenza di proprietà di altra abitazione etc.

Su tali disposizioni sono peraltro intervenute le Regioni, secondo la propria competenza in materia di edilizia residenziale e di immigrazione.

In tal senso, in un recente protocollo di intesa sottoscritto dalla Regione Emilia-Romagna e dagli enti locali situati sul territorio regionale viene considerata prioritaria l'offerta di alloggi in locazione, a canone ridotto rispetto ai valori di mercato, per corrispondere al fabbisogno specifico dei lavoratori immigrati,

¹⁶ Le liste di collocamento sono soppresse dal D.Lgs. 297/2002, e in sostituzione di esse è prevista una nuova procedura per il riconoscimento dello stato di disoccupazione: le persone che intendono far accertare il proprio stato di disoccupazione devono presentarsi presso gli uffici territoriali per l'impiego, ed entro la fine di luglio dichiararsi prive di lavoro, immediatamente disponibili allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa tramite i servizi competenti.

italiani e stranieri, nelle aree in cui è in atto una forte attrattiva di mano d'opera. Vengono inoltre privilegiati interventi polifunzionali e integrati con i servizi, la ricerca di soluzioni innovative per il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale ¹⁷. Sul tema, peraltro, la Regione Emilia-Romagna era intervenuta già con la legge regionale n. 14/1990, in cui è sancito il diritto dei cittadini immigrati ad accedere ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica, e vengono altresì promossi "Programmi integrati" destinati ad accogliere una quota di famiglie straniere attraverso interventi di edilizia agevolata normalmente assegnati a cittadini italiani.

Più di recente, con la legge regionale n. 5/2004, recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", la Regione Emilia-Romagna si è impegnata, congiuntamente agli enti locali situati nel territorio regionale "a sostenere interventi volti a favorire la ricerca di una soluzione abitativa anche a beneficio dei cittadini stranieri immigrati", nonché a promuovere e favorire: a) la costituzione di agenzie per la casa con finalità sociali, ivi comprese le agenzie per la locazione in grado di gestire alloggi e di svolgere anche un'azione di orientamento ed accompagnamento alla soluzione abitativa; b) l'utilizzo ed il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile, anche mediante la definizione di un sistema di garanzie e di benefici fiscali, secondo quanto previsto dalle leggi in materia; c) la realizzazione di interventi di facilitazione alla locazione ed al credito per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa abitativa, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia (art. 10). Più in particolare, secondo quanto considerato in precedenza, "I cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti nella Regione hanno diritto ad accedere in condizioni di parità agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché di usufruire dei benefici per l'acquisto, il recupero o la nuova costruzione della prima casa di abitazione": in questa disposizione della Regione non vengono menzionati i due limiti posti dalla Legge Bossi-Fini relativi al possesso "almeno

¹⁷ Protocollo sottoscritto dalla Regione Emilia-Romagna, dagli Enti locali, dalle Parti sociali e dal Forum del terzo settore il 18 dicembre 2001. Il protocollo è indirizzato ad assicurare pari condizioni di accesso alla vita sociale e lavorativa in Emilia-Romagna agli immigrati stranieri regolarmente presenti e alle loro famiglie

biennale” del regolare permesso di soggiorno e all’esercizio di una regolare attività lavorativa. Su tale legge regionale pende tuttavia un ricorso davanti alla Corte costituzionale, poiché il Governo ritiene violata la competenza statale esclusiva in materia di politica estera ex art. 117, comma 2, lett.a).

8. Brevi considerazioni conclusive

L’impressione che si trae nell’esaminare la rapida eclissi dei piani di zona e il successivo affermarsi della programmazione complessa e delle politiche di contrasto alle periferie urbane è che, dietro questa evoluzione, si celi il tentativo di ricucire gli “strappi” provocati dal fenomeno della ghettizzazione, mediante una più corretta organizzazione del territorio urbano e la riqualificazione delle città.

Tuttavia (a parte la valutazione della performance di alcuni strumenti più mirati, come ad esempio i cd. contratti di quartiere¹⁸), si ha l’impressione che il focus di questi programmi sia più il rilancio dello sviluppo economico e la competitività tra i sistemi locali che non vera una “politica sociale” di coesione, di integrazione delle fasce deboli nel tessuto urbano della città, di perequazione distributiva delle risorse abitative.

D’altra parte si tratterebbe di domandarsi, più in generale, se davvero l’urbanistica può farsi portatrice di tali valori, come forse in passato si è creduto, e quindi di affrancarsi dal ruolo di semplice tecnica per il “disegno” ordinato del territorio. Che la pianificazione urbanistica sia riconducibile in ultima analisi ad una generica finalità di convivenza sociale non pare in discussione; il problema è se

¹⁸ Il programma relativo ai “contratti di quartiere” riguarda i quartieri periferici o comunque degradati. Secondo il Ministero delle infrastrutture la prima esperienza applicativa avrebbe dimostrato - per il numero di adesioni e per la qualità delle proposte - che in questo ambito è necessario confermare l’impegno dell’Amministrazione centrale, e non soltanto dal punto di vista dei finanziamenti. Per tali finalità, c’è bisogno di assicurare risorse con continuità, in modo da sostenere le iniziative dei comuni, soprattutto i capoluoghi delle aree metropolitane, ed è importante trovare ambiti di intervento più articolati per investimenti privati tali da ridurre, con adeguate iniziative, le condizioni di separatezza tra questi insediamenti ed il resto della città. Il nuovo programma (2004) finanziato per il 65% con fondi statali e per il rimanente 35% con fondi regionali, è finalizzato ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati dei comuni e delle città a più forte disagio abitativo ed occupazionale. Sono previste, al contempo, misure ed interventi atti ad incrementare l’occupazione, per favorire l’integrazione sociale e l’adeguamento dell’offerta abitativa. Le risorse disponibili ammontano a circa 1000 milioni di euro. Sono state inoltrate, al Ministero, dalle regioni che hanno aderito finanziariamente al programma, le proposte presentate dai comuni. Tali proposte dovranno essere valutate, ai fini dell’ammissibilità al finanziamento, da una commissione mista Stato-regioni.

l'urbanistica possa favorire l'affermazione di modelli sociali specifici, nel nostro caso di integrazione e coesione sociale, e questo pare assai più dubbio.

Naturalmente adottando un'accezione debole si potrebbe ritenere già fattore di coesione sociale, con riferimento alle attuali classi svantaggiate (i lavoratori immigrati ad esempio, ma anche i giovani inoccupati o precari, ecc.), la soluzione della questione abitativa (al limite anche in zone non ancora "riqualificate"), ma da un lato i programmi innovativi di rado mirano a soddisfare esigenze di questo tipo (in realtà mancano specifiche politiche relative ad una rinnovata stagione dell'edilizia economica e popolare diretta alle "nuove povertà"). Dall'altro lato, anche qui si tratta non tanto di un problema dell'urbanistica, quanto di un problema legato al *welfare* nel suo complesso.

Il diritto all'abitazione, come e più di altri diritti sociali, appare "finanziariamente condizionato" e impossibile da garantire in assenza di politiche sociali mirate, portate avanti dai diversi livelli di governo che compongono l'ordinamento policentrico nazionale.