

Paolo Urbani
Ordinario di Diritto Amministrativo

Convegno nazionale DS
Roma 13 marzo 2006
Le politiche abitative. Una grande priorità

Le politiche abitative per le fasce più deboli: le nuove modalità
per assicurare il servizio pubblico casa

Le grandi politiche pubbliche per la casa dal piano INA casa alla legge 865/71, al piano decennale per la casa della l. 478/78 sembrano non essere più riproponibili in quelle forme sia per la difficoltà del bilancio statale sia perché gran parte della popolazione risiede in case di proprietà.

Quella complessa legislazione ci conferma tuttavia un punto: che rientra tra i compiti dello stato ordinamento la cura degli interessi pubblici relativi alla soddisfazione del bisogno di abitazioni a basso costo soprattutto per ceti alla soglia di povertà: soglia che permane per una fascia consistente di popolazione per la quale il problema dell'abitazione resta un tema prioritario.

Le modalità di realizzazione sono note: ma accanto all'edilizia agevolata e convenzionata che costituisce il sistema prevalente se non esclusivo ancora in atto diretto ai redditi medio-bassi, va riproposto il tema dell'edilizia sovvenzionata che si presenta come l'unico sistema in grado di rispondere efficacemente all'esigenze della casa come problema sociale per le categorie di reddito minimo. Il problema è come reinterpretare nella dimensione attuale il termine "sovvenzionata".

Il diritto all'abitazione come diritto sociale.

Ma prima di entrare nel merito della questione, occorre inquadrare il tema nell'ambito dei diritti sociali, tra i quali quello all'abitazione non solo è oggetto di patti e convenzioni internazionali ma si desume indirettamente anche dalla nostra Costituzione che presuppone un diritto all'abitazione come condizione essenziale per la realizzazione dei diritti

fondamentali dell'individuo¹. Diritto all'abitazione da tenere distinto dal *favor* dell'art.47 Cost. che si riferisce invece alla proprietà dell'abitazione attraverso la raccolta del risparmio.

Il che significa che se questo diritto è costituzionalmente garantito non possiamo obliterarlo perché ci troviamo di fronte ad un diritto "finanziariamente" condizionato.

Se poi guardiamo alla risposta che l'ordinamento ha dato al problema della casa come "diritto all'abitazione" vediamo che la legislazione inquadra l'edilizia residenziale pubblica tra i servizi pubblici. D'altronde la legge Luzzatti del 1908, ma ancor prima la l.254/1903² attribuiva per la prima volta ai comuni il compito di realizzare abitazioni popolari nell'ambito delle prime politiche municipali per i servizi pubblici. La stessa Corte Cost. nella sent.221/75 nel definire la materia le attribuisce il carattere di **prestazione e gestione del servizio casa**, concetto ribadito ancora dalla stessa Corte nella sent.135 del 1998.

Il servizio pubblico alla casa e la determinazione dei livelli minimi

Come ridare adeguata collocazione alla disciplina dell'edilizia residenziale pubblica in rapporto alla distribuzione delle competenze legislative tra stato, regioni ed enti locali che attribuisce alle regioni la competenza programmatica in materia ai sensi dell'art.60 del D.legisl.112/98?

Se il diritto "all'abitazione" si pone come requisito minimo nell'ambito dei diritti di cittadinanza e spetta ai pubblici poteri la cura e soddisfazione del servizio pubblico alla casa, dobbiamo ricordare che l'art.117 lco. lett. m) del Titolo V cost. attribuisce

¹ La Corte Cost. è intervenuta più volte in materia di edilizia popolare a proposito del diritto all'abitazione. Nella sent.419/1991 si legge questo passaggio: " Si aggiunga la progressiva valorizzazione del diritto a permanere nell'abitazione, a compenso della insufficienza del mercato a rispondere alla crescente domanda della popolazione urbana, *sino alla formulazione di un diritto sociale fondamentale all'abitazione che connota la nostra forma di Stato* (Corte cost., sentenza n. 217 del 1988 e sentenza n. 404 del 1988).

² L'art. 18 della l.254/03 recita "quando sia riconosciuto il bisogno di provvedere alloggi per le classi meno agiate.....i comuni sono autorizzati ad 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 dei municipi".

alla competenza esclusiva statale *“la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*: tra questi vi rientra certamente il diritto all’abitazione sia come diritto sociale nel senso prima chiarito sia come prestazione ovvero come servizio pubblico alla casa.

D’altronde, lo stesso d.legisl.112/98 ancor prima del Titolo V riserva allo stato (art. 59) *“la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standards di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”*.

Vi è quindi ampio spazio perché il legislatore statale, vincolando il legislatore regionale, assicuri sul territorio nazionale livelli adeguati di abitazioni popolari per le fasce sociali più esposte al mancato soddisfacimento del diritto all’abitazione, senza nulla togliere agli altri sistemi dell’edilizia agevolata o convenzionata, o alle modalità d’integrazione del reddito attraverso il canone sociale di cui alla l.431 del 1998.

Gli interventi riformatori

Quali potrebbero essere i contenuti di questa disciplina statale tale da assicurare su tutto il territorio nazionale uguali opportunità per gli aventi diritto alla casa popolare?

La competenza esclusiva dello stato di cui al 117 cost. citato impone l’introduzione in una legge sull’edilizia residenziale pubblica di una norma specifica che individui i *“livelli essenziali delle prestazioni”* – quindi determini standard del servizio pubblico casa – cui le regioni si devono attenere nell’attività di programmazione dell’ERP.

Ma questo non è sufficiente se non si agisce anche sul versante della disciplina concorrente in materia di principi del governo del territorio considerando come principio fondamentale della materia quello di assicurare sul territorio tra le dotazioni territoriali anche l’edilizia *“sociale”*.

Torna qui il tema delle modalità di soddisfacimento dell’edilizia pubblica per queste categorie sociali, e di una reinterpretazione del concetto di edilizia sovvenzionata destinata alla locazione degli alloggi pubblici e che tradizionalmente comporta oneri a totale carico dello stato, che sembrerebbe ancora oggi lo strumento attraverso il quale raggiungere l’obiettivo prefissato.

La reinterpretazione non può non partire dalla ricollocazione del diritto all'abitazione nell'ambito della disciplina regionale in materia di governo del territorio all'interno del quale, secondo la giurisprudenza della Corte Cost. è ricompresa anche l'edilizia, e delle politiche urbanistiche dei comuni.

Il declino dei Peep e della riserva di aree per l'edilizia pubblica

Non che il collegamento tra urbanistica ed edilizia pubblica non sia stato evidente nella legislazione di settore in materia a partire dagli anni '60. Pensiamo allo strumento del Peep per dare organica sistemazione agli interventi abitativi o alla percentuale minima di aree da riservare all'edilizia pubblica nei Piani regolatori in rapporto al fabbisogno complessivo di edilizia abitativa dei comuni per il decennio (art.2 l.10/77).

Per anni questi istituti hanno assicurato un rapporto organico tra localizzazione delle aree e canalizzazione dei fondi pubblici ma la situazione attuale è assai diversa poichè nei casi ormai residuali in cui i comuni redigono il Peep questo è destinato all'edilizia convenzionata o agevolata che non riguarda le categorie sociali in discorso, poiché tende alla proprietà della casa con il risparmio privato, mentre il legislatore regionale per la maggior parte ha eliminato l'obbligatorietà della riserva minima di aree nei PRG, considerando la disposizione rientrante nella materia trasferita della programmazione dell'ERP.

Cosicché l'edilizia sovvenzionata si è trovata non solo priva di fondi ma anche priva delle aree relative.

Una legislazione regionale che debba farsi carico del soddisfacimento dei "livelli essenziali dei diritti sociali" non può quindi che disciplinare nuovamente negli strumenti urbanistici questo obiettivo individuando nelle politiche urbanistiche dei comuni lo strumento per ridare nuovo spazio all'edilizia sovvenzionata.

Le nuove frontiere della pianificazione territoriale comunale

Le nuove tecniche di pianificazione introdotte dal legislatore regionale nella formazione degli strumenti urbanistici comunali,

il superamento della zonizzazione, l'introduzione di meccanismi perequativi, la previsione di programmi di riqualificazione urbana ma soprattutto la previsione di accordi pubblico-privato propri dell'urbanistica consensuale finalizzati alla migliore sistemazione degli assetti territoriali ed urbani, anche attraverso la concessione di diritti edificatori in cambio di adeguate dotazioni territoriali di opere e servizi pubblici, apre prospettive completamente nuove al tema dell'edilizia sociale.

Ma la sua riconsiderazione non può essere né affidata alla totale discrezionalità dei comuni né confinata, come eventualità, all'interno di qualche accordo pubblico-privato che contempra tra gli impegni dell'operatore privato la cessione di aree o di alloggi destinati ai fini sociali, poiché in questo caso non sarebbe soddisfatta l'esigenza sistematica della garanzia dei livelli minimi del servizio abitativo, come previsto nel citato art.59 del d.leggs.112/98.

Qualche proposta operativa per le politiche urbanistiche

Vanno qui fissati alcuni punti fermi che possono poi trovare sistemazione nell'ambito di provvedimenti legislativi statali e regionali che riportino a sistema il tema della copertura del fabbisogno di edilizia sociale.

Al centro vi è certamente la politica di programmazione regionale cui spetta il compito di verificare il fabbisogno potenziale e inevaso di edilizia sociale.

In secondo luogo, per le considerazioni già svolte, se l'edilizia residenziale pubblica rientra tra i servizi pubblici, a questa prestazione, propria dell'amministrazione per servizi, devono corrispondere livelli minimi e quindi standards da assicurare sul territorio (comunale, provinciale o anche regionale) nel farsi della pianificazione urbanistica.

In terzo luogo, grazie alle tecniche di pianificazione prima richiamate, la fornitura del servizio casa può essere assicurata attraverso modalità diverse da quelle tradizionali come ad es. quella dei comparti perequativi o dei programmi di riqualificazione urbana di parti del territorio già urbanizzato superando lo strumento del piano attuativo di settore – il Peep – che per le modalità di acquisizione delle aree (esproprio), per la difficoltà di garantire le opere di urbanizzazione e per la sua

collocazione marginale rispetto alla città non risponde più alle esigenze attuali.

Si tratta come è noto di strumenti di pianificazione attuativa che pongono al centro due elementi: il primo la valorizzazione delle aree attraverso la concessione di diritti edificatori anche premiali da parte dell'amministrazione ed il secondo che riguarda la realizzazione – ed in qualche caso la gestione – delle opere di urbanizzazione e dei servizi che il privato operatore si accolla in cambio dei vantaggi derivanti dall'edificabilità delle aree. Al centro si pone l'accordo negoziale tra le parti che presuppone sempre un vantaggio per gli interessi della collettività.

Se negli "oneri" a carico del privato s'incorpora la prestazione del servizio alla casa "sociale" calcolato in rapporto ai diritti edificatori concessi ed alle tipologie degli interventi edilizi ammessi, si farebbe un grande passo avanti nell'ottenere da parte dell'amministrazione la disponibilità di alloggi per le fasce sociali interessate.

La quota di edilizia sociale da cedere rispetto al costruito dovrebbe comunque essere già determinata dall'amministrazione nell'ambito degli assetti generali della pianificazione strutturale quantomeno nei minimi, lasciando poi alla contrattazione urbanistica la definizione dei massimi nell'ambito dello scambio edificatorio, al fine da garantire che la prestazione del servizio casa non sia eventuale ma sistematica in rapporto al fabbisogno abitativo individuato dal comune.

Sia chiaro che non s'intende considerare la quota di edilizia sociale da assicurare come standard urbanistico il che competerebbe la riproposizione di una riserva di aree, ma come standard di servizio, che non comporta la sua preventiva localizzazione sul territorio comunale ma che comunque va calcolato nel caso in cui in parti del territorio comunale soggette a trasformazione o ristrutturazione, il piano preveda (strutturale e poi operativo) che gli interventi edilizi ammessi devono "inglobare" anche una quota di edilizia sociale.

Riferendoci allo specifico settore dell'edilizia pubblica *tout court*, dalla questione esulerebbe il tema dell'edilizia agevolata o convenzionata che come abbiamo detto riguarda altre categorie di utenti per la quale potrebbe continuare il ricorso alle modalità d'intervento vigenti.

In questi termini, possiamo parlare ancora di edilizia "sovvenzionata?"

La risposta può essere positiva poiché, anche se attraverso modalità diverse, la copertura del fabbisogno abitativo “popolare” sarebbe assicurato dal vantaggio che gli operatori ricavano dalla urbanizzazione delle aree edificabili compensato dal contributo “pubblico” che gli operatori privati non versano all’amministrazione in termini di oneri, realizzando direttamente le opere destinate all’abitazione sociale secondo le quote fissate o concordate con l’amministrazione locale.

Infine, ma questo tema può essere solo accennato, verrebbe affidata alla discrezionalità dell’amministrazione se ottenere la cessione di aree o la cessione di alloggi pubblici, se prevedere l’uso delle abitazioni private per periodi di tempo determinati per le fasce sociali individuate, se ipotizzarne il riscatto o altro. Si tratta di questioni che possono trovare soluzione in rapporto agli interventi edificatori ed alle modalità di realizzazione tramite perequazioni o scambi edificatori che sono rimessi alle scelte della pianificazione comunale.

Resta tuttavia fermo un punto: che si tratta di assicurare un servizio pubblico alla casa sociale – quindi la dotazione effettiva di alloggi per famiglie altamente disagiate – di conseguenza le modalità per assicurare la “fornitura” effettiva del servizio possono essere le più diverse ed opportune rispetto ai casi concreti.