

GABRIELLA M. RACCA

Capitolo XII. I DIRITTI SOCIALI A TUTELA  
DEI LEGAMI FAMILIARI

Sezione III. L'EDILIZIA ABITATIVA SOCIALE  
PUBBLICA



*giuffrè editore - 2012*

---

*Estratto dal volume:*

**TRATTATO  
DI DIRITTO DI FAMIGLIA**

diretto da  
PAOLO ZATTI

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

VOLUME SESTO

a cura di  
LEONARDO LENTI

## Sezione III. — L'EDILIZIA ABITATIVA SOCIALE PUBBLICA

di *Gabriella M. Racca*

### 14. I principi internazionali, europei e costituzionali.

Il diritto internazionale ha elaborato il diritto all'abitazione come un complesso di diritti definiti *housing rights* in base ai quali “ogni individuo ha il 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 o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà”<sup>329</sup>.

Per quanto concerne specificamente l'abitazione si è affermato che il diritto ad un'abitazione adeguata debba assicurare a tutti l'accesso ad un alloggio adeguato<sup>330</sup> ad un prezzo ragionevole; la riduzione del numero delle persone « senza tetto »; una politica degli alloggi che tenda a soddisfare i fabbisogni di tutte le categorie svantaggiate; disposizioni per limitare gli sfratti; pari possibilità di accesso per gli stranieri agli alloggi sociali e ai sussidi per l'alloggio; edilizia residenziale e sussidi per l'alloggio corrispondenti alle necessità delle famiglie.

Già nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966<sup>331</sup> gli Stati riconoscevano il diritto ad un alloggio adeguato e si impegnavano ad assicurare l'attuazione di questo diritto, prevedendo altresì l'impegno al “miglioramento continuo” delle “condizioni di vita”. Ancora più esplicita è l'enunciazione della Carta sociale europea, modificata nel 1996, ove al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1) a favorire l'accesso ad

---

<sup>329</sup> *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, art. 25.

<sup>330</sup> L'Ufficio ONU dell'Alto Commissariato per i Diritti umani ha dedicato un proprio rapporto a *The Right to adequate Housing* Ginevra 09, 14883, novembre 2009, 9, p. 245. F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 232; F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Liber Fausto Pocar, Giuffrè, 2009, 19 ss.

<sup>331</sup> Carta sociale europea, art. 11.

un'abitazione di livello sufficiente; 2) a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3) a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti<sup>332</sup>. La stessa Carta specifica tale diritto a favore dei portatori di handicap<sup>333</sup>, dei lavoratori migranti e relative famiglie<sup>334</sup>, persone anziane<sup>335</sup> e delle persone a rischio di emarginazione sociale e di povertà<sup>336</sup>.

La materia non rientra espressamente nelle competenze del Trattato Ue, tuttavia da tempo ormai si è affermato un principio rivolto all'attuazione di politiche che consentano a tutti i cittadini della UE di avere accesso ad un alloggio adeguato e salubre<sup>337</sup>. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata ufficialmente a Nizza<sup>338</sup>, afferma il diritto all'assistenza abitativa come fondamentale. In particolare sancisce 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 comunitario e le legislazioni e prassi nazionali"<sup>339</sup>. Tale diritto viene ricollegato anche alla più generale "protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale"<sup>340</sup>. Una definizione più recente si rinviene nella "*Comunicazione della Commissione sui servizi sociali di interesse generale nella UE (2006)*" dove

<sup>332</sup> Carta sociale europea, art. 31, *Diritto all'abitazione*.

<sup>333</sup> Carta sociale europea, art. 15, *Diritto delle persone portatrici di handicap all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità*, comma 3°.

<sup>334</sup> Carta sociale europea, 19, *Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza*, comma 4°.

<sup>335</sup> Carta sociale europea, art. 23, *Diritto delle persone anziane ad una protezione sociale*.

<sup>336</sup> Carta sociale europea, art. 30, *Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale*.

<sup>337</sup> Consiglio europeo di Nizza del 7 dicembre 2000. Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Presentazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 224-225.

<sup>338</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 7 dicembre 2000, C 364/01, pubblicata sulla GUCE del 18 dicembre 2000. L'attuale testo del Trattato sull'Unione Europea, in seguito alle modifiche effettuate tramite il Trattato di Lisbona (firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), riconosce espressamente quanto sancito all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea prevedendo, all'art. 6, comma 1°, che: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni".

<sup>339</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 34, c. 3, in tema di sicurezza sociale e assistenza sociale. Nel 13° incontro dei Ministri per la casa dell'UE dell'ottobre 2001 a Bruxelles si era sottoscritta una dichiarazione politica in cui "Le politiche abitative sono state individuate come strumento per il rafforzamento della coesione sociale". La stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha enunciato il diritto fondamentale all'assistenza abitativa (art. 41 comma 2°), a tutela della famiglia (art. 13, comma 3°).

<sup>340</sup> Carta dei diritti fondamentali, art. 13, comma 3°.

fra i servizi sociali viene indicato il “social housing, che fornisce abitazione per cittadini svantaggiati o gruppi socialmente meno avvantaggiati”<sup>341</sup>.

Da ultimo la strategia Europa 2020<sup>342</sup> ha individuato la crescita sostenibile e l’inclusione sociale tra gli obiettivi prioritari da raggiungere entro il 2020. Un’indagine statistica realizzata a livello UE pubblicata nel 2011, sulla base di dati riferiti alle condizioni abitative in Europa nel 2009, ha riscontrato che circa 30 milioni di persone nell’UE soffrono la mancanza di spazio e vivono in condizioni abitative disagiate<sup>343</sup>. La Commissione UE ha evidenziato che “il non avere un alloggio e l’essere esclusi dalla possibilità di disporre sono una delle forme più estreme di povertà e deprivazione, che è aumentata negli ultimi anni”<sup>344</sup>. La previsione di una piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale, ha consentito di individuare l’innovazione sociale come uno strumento di sviluppo delle politiche sociali che risulti adeguato rispetto le specifiche esigenze mediante azioni dei singoli Stati membri per la riduzione dei costi connessi all’abitazione come una *social policy* capace di garantire una maggiore liquidità alle famiglie e di ridurre la spesa sociale. Si ritiene essenziale che le scelte adottate per ridurre tali costi per le famiglie siano sostenibili nel lungo periodo<sup>345</sup>.

Il sistema di protezione multilivello dei diritti fondamentali integra quello internazionale svolto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo con quello sovranazionale della Corte di giustizia dell’Unione europea, in particolare sulla base della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, integrata nel Trattato di Lisbona<sup>346</sup>, ai quali si unisce la tutela

---

<sup>341</sup> Anche i “servizi di interesse generale” sono richiamati nel testo della stessa Carta, precisamente all’art. 36: “L’Unione riconosce e rispetta l’accesso ai servizi di interesse economico generale così come previsto dalle legislazioni e dalle pratiche nazionali, conformemente al trattato istitutivo della Comunità europea, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell’Unione”.

<sup>342</sup> Commissione UE, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusive*, COM(2010) 2020, 3 marzo 2010; Incontro di studio, *Le autonomie territoriali e la lotta alla povertà*, Torino, 11 novembre 2011; R. CAVALLO PERIN, L. LENTI, G. M. RACCA, A. ROSSI (a cura di), *I diritti sociali come diritti della personalità*, Edizioni scientifiche italiane, 2010.

<sup>343</sup> A. RYBKOWSKA e M. SCHNEIDER, *Population and social conditions*, in *Eurostat statistics in focus*, n. 4/2011.

<sup>344</sup> Commissione UE, *La Piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, COM(2010) 758 definitivo, 16 dicembre 2010, 5.

<sup>345</sup> Comitato delle Regioni, *Discussion paper of the Commission for Economic and Social Policy, Towards a European Agenda for Social Housing*, 12 aprile 2011.

<sup>346</sup> Cfr. sui diritti sociali riconosciuti dal TUE, art. 3, comma 3°. L’Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L’Unione combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

costituzionale nazionale<sup>347</sup>. Nonostante il riconoscimento di tali diritti sul piano internazionale ed europeo ed i conseguenti impegni ad attuare politiche che li rendano effettivi, la Corte europea dei diritti dell'uomo esclude la possibilità di configurare un "diritto individuale nei confronti degli Stati contraenti ad ottenere una casa"<sup>348</sup>. Nel nostro ordinamento nazionale il diritto alla casa trova fondamento nei principi costituzionali dal momento che il raggiungimento della pari dignità sociale non pare poter prescindere dalla garanzia di un'abitazione che assicuri la sicurezza dell'esistenza della persona umana e del nucleo familiare. Il diritto all'abitazione rientra fra gli obbiettivi di eguaglianza sostanziale posti dall'art. 3, c. 2° Cost. Si è da tempo ritenuto che la legge statale debba garantire un *minimum* nel godimento del "diritto all'abitazione" per tutti, in ottemperanza "all'inderogabile imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari, contribuendo a conferire il massimo di effettività a un diritto sociale fondamentale come quello dell'abitazione (art. 3, secondo comma, Cost.)"<sup>349</sup>, di cui si rileva peraltro "una preoccupante carenza di effettività". La Corte costituzionale considera che il legislatore abbia previsto il dovere collettivo di "impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione"<sup>350</sup>, dovere che connota "da un canto la forma costituzionale di Stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione"<sup>351</sup>. In tale prospettiva il "diritto all'abitazione" rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione. Le misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle

---

<sup>347</sup> D. TEGA, *Il sistema di protezione Cedu dei diritti e l'ordinamento italiano*, in CARTABIA (a cura di), *I diritti di azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali delle Corti europee*, Il Mulino, 2007; A. BARBERA, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti momenti di stabilizzazione*, Giuffrè, 2004, 89 ss.

<sup>348</sup> D. TEGA, *Il sistema di protezione Cedu e l'ordinamento italiano*, cit. Per un'analisi comparata con i sistemi del Regno Unito e della Spagna, cfr.: C. HUNTER, *The right to housing in the UK*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 313 e ss.; C. GARCIA ALVAREZ, *El derecho a la vivienda en España*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 325. CEDU decisione n. 400 del 1988. Sul c.d. diritto alla casa Gustavo Zagrebelsky, Presidente emerito della Corte Costituzionale, ha svolto durante la celebrazione dei cinquanta anni della Corte, il 22 aprile 2006, un intervento in cui ha affermato che la circolazione delle giurisprudenze può essere uno strumento, filtrato attraverso *standards* minimi di omogeneità e giudizi di congruità, operati dalle Corti costituzionali, utile per trovare risposte all'interno della propria Costituzione, vista però in un contesto più ampio. Cfr. anche: G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Edizioni scientifiche italiane, 2008, 145.

<sup>349</sup> Corte cost., 11 febbraio 1988, n. 217, in *Giur. Cost.*, 1988, 840, con nota di FERRARI. Si veda anche: Corte Cost., 21 novembre 2000, n. 520, Corte cost., 4 febbraio 2003, n. 28.

<sup>350</sup> Corte cost. 17 febbraio 1987, n. 49.

<sup>351</sup> A. BARBERA, Art. 2, *Commentario Branca della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 107; D. SORACE, *A proposito di "proprietà all'abitazione", "diritto all'abitazione" e proprietà (civilistica) della casa*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, 1977, III, 1035.

persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà costituisce dunque una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione adeguata. La soddisfazione di un interesse così "imperativo come quello in questione non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali) facenti parte della Repubblica". Nel testo costituzionale si ritrova un riferimento esplicito alla casa solamente nell'art. 47, comma 2°, Cost., nella previsione che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" ed in un primo tempo si era ritenuto che tale norma esprimesse unicamente un particolare *favor* per la trasformazione del risparmio popolare nella titolarità di alcuni particolari beni fra cui l'abitazione, mentre si escludeva ogni possibilità desumere "un diritto generale alla casa sganciato dal diritto di proprietà" <sup>352</sup>. Successivamente si è invece chiarito che le statuizioni che favoriscono l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione avessero "una portata più generale ricollegandosi al fondamentale diritto umano all'abitazione riscontrabile nell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo <sup>353</sup> e nell'art. 11 del ricordato Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali" <sup>354</sup>. Anche le disposizioni poste a tutela della famiglia ed in particolare dei diritti della donna e del bambino (artt. 30, 31, 37 Cost.) non possono prescindere dalla garanzia di un ambiente fisico idoneo alla vita familiare <sup>355</sup>. A tutela dei figli naturali la

<sup>352</sup> F. MERUSI, *Art. 47, Commentario Branca della Costituzione*, Zanichelli, 1980, 185 e 186, nota 10; A. PACE, *Il convivente more uxorio ed il c.d. diritto "fondamentale" all'abitazione*, in *Giur. cost.*, 1988, 1801, ove si critica l'indirizzo seguito dalla Corte nel ritenere che l'art. 2 Cost. contenga un "elenco aperto" di diritti "fondamentali", perché porta a dar corpo ad un diritto alla "non privazione del tetto" senza un ben identificato contenuto che può determinare la corrispondente limitazione di altri diritti costituzionalmente garantiti, ma incompatibili con quello creato "ex novo"

<sup>353</sup> New York, 10 dicembre 1948.

<sup>354</sup> Approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale della Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con legge 25 ottobre 1977, n. 881. Cfr.: Corte cost., 11 febbraio 1988, n. 217, cit.

<sup>355</sup> Significativa in tal senso la pronuncia della Corte costituzionale 11 febbraio 1988, n. 217, che ha ritenuto irragionevole la discriminazione presente in alcune norme regionali che prevedevano l'esclusione delle "giovani coppie" — coppie senza figli che siano sposate da non più di due anni ed i cui componenti non superino i trent'anni di età — dalle graduatorie speciali per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica in caso di sopravvenienza di figli. Si v. anche: Corte cost., Ord., 23 novembre 2006, n. 395, in cui la Corte ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3°, lettera a) del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), censurato, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, e 31 Cost., nella parte in cui, nel disciplinare i requisiti per ottenere il ricongiungimento familiare "prevede che l'alloggio nella disponibilità dello straniero debba rientrare nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica" (cfr. anche: Corte cost., 25 febbraio 2011, n. 61). Corte cost., 18 febbraio 1998, n. 17, in *Foro it.*, 1998, I, 977, che afferma l'incostituzionalità dell'art. 11, comma 1°, l.rg. Emilia-Romagna 14 marzo 1984 n. 12, mod. dall'art. 10 l.rg. 2 dicembre 1988 n. 50 e previgente alle ulteriori modifiche introdotte dall'art. 10 l.rg. 16

Corte costituzionale ha ritenuto che la cessazione della stabile convivenza possa costituire causa di successione nell'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica a favore del convivente dell'originario assegnatario dell'alloggio, che sia affidatario della prole naturale <sup>356</sup>. Dalla tutela del diritto al lavoro si è desunto il diritto ad alloggi economici vicini ai luoghi di lavoro (art. 4 Cost.) e ad una retribuzione che consenta alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.). Per questa ragione si è affermato che la proprietà di un alloggio inadeguato per le esigenze del nucleo familiare non pregiudica la possibilità di divenire assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica <sup>357</sup>. Un fondamento al "diritto alla

---

marzo 1995 n. 13, nella parte in cui, ai fini dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, non consente la permanenza nella speciale graduatoria riservata alle famiglie di recente o di prossima formazione dei nuclei familiari che, pur possedendo gli altri requisiti richiesti dalla stessa norma, risultino formati da un numero di componenti superiori a due a causa della sopravvenienza di figli. Corte cost., Ord., 15 novembre 1990, n. 522, considera manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 12, d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035 (norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), in relazione agli art. 2 e 3 cost., nella parte in cui non prevede, fra i successibili nella titolarità dell'assegnazione in locazione semplice dell'alloggio, il convivente more uxorio dell'assegnatario in caso di morte di quest'ultimo. Corte cost., Ord., 21 marzo 1989, n. 153, in *Giur. cost.*, 1989, I, 717, considera manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 cost., la questione di legittimità costituzionale, degli art. 19, 2° e 3° comma, e 23, 1° comma, lett. d), l. rg. Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12 (norme per la repressione, la gestione, la revoca e la disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, 2° comma, l. 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione dei criteri generali emanati dal CIPE con deliberazione del 19 nov. 1981), nella parte in cui non prevedono il diritto alla voltura del contratto di locazione a favore del coniuge non contraente, cui l'autorità giudiziaria abbia assegnato la casa coniugale in sede di separazione personale nell'ipotesi in cui l'altro coniuge abbia acquisito la proprietà di un alloggio anteriormente alla separazione stessa). Il fatto che la nascita di un figlio potesse far venire meno il diritto, già acquisito, all'inclusione nella graduatoria speciale, determina una disparità di trattamento tra diversi nuclei familiari tutti ugualmente di recente formazione e penalizzerebbe le coppie con figli anziché agevolarle, dal momento che la limitata disponibilità di alloggi di edilizia residenziale pubblica ne rende assai difficile, in concreto, l'assegnazione a coloro che sono inseriti soltanto nella graduatoria generale, prima dei quali tendono ad essere soddisfatti gli iscritti nelle varie graduatorie speciali.

<sup>356</sup> Corte cost., 20 dicembre 1989, n. 559, in *Foro it.*, 1990, I, 1465, afferma l'illegittimità, per violazione degli art. 3 e 2 cost., l'art. 18, 1° e 2° comma, l. rg. Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64, nella parte in cui non prevede la cessazione della stabile convivenza come causa di successione nell'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica ovvero come presupposto della voltura della convenzione a favore del convivente dell'originario assegnatario dell'alloggio, che sia affidatario della prole naturale. Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 5 maggio 2011, n. 881, in *Foro amm.*, T.A.R., 2011, 1701, ove i giudici sanciscono che in caso di decesso dell'aspirante assegnatario o dell'assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, subentrano rispettivamente nella domanda o dell'assegnazione i componenti il nucleo familiare. I giudici specificano che per nucleo familiare deve intendersi la famiglia costituita dai coniugi e dai figli legittimi, legittimati, naturali, riconosciuti ed adottivi e dagli affiliati con loro conviventi precisando che fanno altresì parte del nucleo familiare il convivente more uxorio, gli ascendenti, i discendenti, i collaterali e gli affini fino al terzo grado, purché la stabile convivenza con il concorrente duri da almeno due anni prima della data di pubblicazione del bando di concorso e sia dimostrata nelle forme di legge.

<sup>357</sup> Si vedano le numerose pronunce della Corte Costituzionale che dichiarano l'incostituzionalità di leggi regionali troppo restrittive nella definizione dei requisiti preclusivi dell'assegnazione di un alloggio

casa” si è rinvenuto anche nell’art. 14 Cost., che nell’assicurare la libertà di domicilio presuppone il diritto di disporre di un’abitazione idonea ad assicurare il libero svolgimento della vita privata<sup>358</sup>. Fra i “mezzi necessari per vivere” assicurati agli inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi non pare possa escludersi l’abitazione, da garantire anche ai lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38 Cost.), riportando la protezione sociale dei non abbienti nell’ambito della protezione dei lavoratori, in quanto solo coloro che non possono adempiere al dovere del lavoro, per ragioni indipendenti dalla loro volontà, sono destinatari dei trattamenti assistenziali e previdenziali<sup>359</sup>. In particolare la Corte costituzionale ha affermato espressamente che gli interventi in questione costituiscono un “servizio sociale”. Si ritiene dunque imprescindibile la garanzia al maggior numero di cittadini possibile di un fondamentale diritto sociale, quale quello all’abitazione (oggi *social housing*), al fine di “contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana”.

### 15. L’evoluzione delle politiche pubbliche sulla casa: dall’edilizia economica e popolare all’edilizia residenziale pubblica.

Fin dall’inizio del secolo scorso si è rilevata la necessità di una politica sociale volta ad assicurare un’abitazione ai nuclei familiari meno abbienti per la soddisfazione di quello che è stato considerato fra i bisogni “più elementari dell’uomo”<sup>360</sup>. Il carattere sociale dell’intervento è elemento

---

per il nucleo familiare: Corte cost., 1° giugno 2000, n. 169, in *Foro it.*, 2000, I, 2108, sulla incostituzionalità dell’art. 2, 1° comma, lett. c), l.r. Umbria 21 novembre 1983 n. 44, nella parte in cui, stabilendo che ai fini dell’assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica occorre non essere titolare di diritti reali di godimento su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, omette di prevedere che non si considera adeguato l’alloggio dichiarato inabitabile per ragioni igienico-sanitarie, facendo riferimento esclusivamente all’ipotesi di inabitabilità per motivi statici. Corte cost., 5 giugno 2000, n. 176, in *Foro it.*, 2000, I, 2107, Corte cost., 19 luglio 2000, n. 299, in *Foro it.*, 2000, I, 3070, sulla titolarità di diritti reali su altri immobili

<sup>358</sup> T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, 2000, 538, che ricollega all’art. 14 il fondamento del “diritto alla casa”, non necessariamente in proprietà.

<sup>359</sup> Corte cost., 7 aprile 1988, n. 404; M. NIGRO, *L’edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 1957, 156 e s., che considera in tal modo eliminata o quantomeno ridotto alle minime proporzioni la beneficenza ed assistenza pubblica, ridotta alla sola cura degli indigenti; G. ROHERSSEN, voce *Edilizia popolare ed economica*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, 1965, 319.

<sup>360</sup> L. 31 maggio 1903, n. 254, cosiddetta legge Luzzatti; E. PRESUTTI, *Principi fondamentali di scienza dell’amministrazione*, Società editrice libraria 1903, 326, che riferisce del progetto di legge volto ad agevolare la costruzione di case operaie e a rendere più facile ai lavoratori l’acquisto di convenienti abitazioni; M. NIGRO, cit., 1957, 121, ricollega l’intervento dello Stato sia all’aumento della popolazione ed all’agglomerazione sui luoghi di lavoro conseguente all’industrializzazione, sia all’ampliamento dei compiti assunti dallo Stato stesso.

che trova affermazione sin dalle origini della disciplina della funzione pubblica alla casa <sup>361</sup> con il sorgere dell'edilizia economica e popolare come forma di intervento volto a offrire una prima soluzione al problema della casa non solo della popolazione che versa in condizioni estreme di pauperismo, ma anche di ceti c.d. bassi <sup>362</sup>.

Le tipologie degli interventi che nel tempo sono stati realizzati comportavano la costruzione e l'assegnazione degli alloggi da parte dello Stato, ovvero l'agevolazione ed il controllo di tali attività demandate ad altri enti. Tali agevolazioni potevano consistere nella concessione di mutui, nel concorso alle spese, nella definizione di prezzi d'acquisto di favore e frazionabili, in esenzioni tributarie o nella predisposizione delle opere e dei servizi necessari agli insediamenti abitativi. Gli interventi erano in origine distinti in edilizia economica, edilizia popolare ed edilizia popolarissima, in relazione alle differenti categorie di possibili destinatari delle corrispondenti abitazioni, ma tale distinzione è stata superata dal fatto che dal secondo dopoguerra sono state disposte sovvenzioni quasi esclusivamente per la costruzione di case popolari <sup>363</sup>.

<sup>361</sup> L. 31 maggio 1903, n. 234, c.d. Legge Luzzatti.

<sup>362</sup> Il popolo cui il legislatore intende riferirsi con il termine case popolari — e non operaie — «sono i proletari, i quali vivono di magri salari in quartieri luridi e in tetre mude, che si devono trasformare, risanare, abbattere; ma è popolo per noi anche l'artigiano indipendente che sta poco meglio di questi coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti, è popolo l'infelice impiegato civile, l'infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni. Ed è popolo l'operaio del pensiero che fatica più volte assai peggio di quello che del proprio lavoro vive, comincia con il maestro di scuola per passare all'insegnante mal retribuito delle scuole secondarie del primo e del secondo grado e finisce anche in regioni più alte allo scrittore di giornali, a tante altre miserie intellettuali che noi conosciamo». Si manifestano così «diverse gradazioni di povertà, diverse gradazioni di infelicità» ove la disciplina che così viene introdotta «non imprigiona in una sola forma la costruzione di case popolari, appunto perché vuol tener conto di tutte queste sfumature di dolori e di bisogni» L. LUZZATTI, *Sulle case popolari*, Proposta di legge, Camera dei Deputati 14 maggio 1902, Tipografia della Camera, 1902, 16, ricordata da: R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 294. V. DOMENICHELLI, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in *Dig. Pub.*, Utet, 1990, vol. V, 411; G. ROEHRSEN, cit., 316; N. ASSINI, *Edilizia residenziale pubblica*, EGI, 1989, vol. XII, 1.

<sup>363</sup> Benché le categorie di beneficiari fossero individuate in relazione alla condizione di inferiorità economica, o per la perdita dell'abitazione per un evento calamitoso, ad una determinata infermità, per la qualità di ex combattenti ovvero di lavoratori di determinati enti (M. NIGRO, cit., 140). Per assicurare una costante provvista di fondi per l'attuazione dei piani di costruzione di case per i lavoratori nel secondo dopoguerra si è istituita la "gestione autonoma" denominata "I.N.A.-Casa" (l. 28 febbraio n. 43 del 1949), basata su versamenti obbligatori dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti e dello Stato, cui era attribuita la funzione di programmazione, mentre la costruzione e la gestione degli alloggi restava demandata ad enti od organi dello Stato già in precedenza operanti nel settore. In seguito la gestione I.N.A.-Casa, venne soppressa e trasformata nella Gestione case per lavoratori (GESCAL, con la l. 14 febbraio 1963/60), ancora finanziata con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma alquanto ridotti rispetto ai precedenti; forse anche per questa ragione non ugualmente efficace. Con la l. 18 aprile 1962/167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*, si assiste ad un primo tentativo di coordinamento degli interventi di edilizia economica e popolare con la disciplina urbanistica, attraverso la previsione del "piano per l'edilizia economica e

Con la legislazione degli anni settanta <sup>364</sup> viene introdotta la definizione di “edilizia residenziale pubblica” considerata come materia “composita”, che si articola in tre aspetti, il primo urbanistico, il secondo di programmazione e realizzazione delle costruzioni che rientra nei lavori pubblici ed il terzo attinente alla prestazione e gestione del “servizio della casa”, come attuazione delle politiche pubbliche sulla casa, selezione degli utenti beneficiari, determinazione dei canoni, disciplina delle assegnazioni degli alloggi in locazione o in proprietà <sup>365</sup>. L’obbiettivo era l’introduzione di una programmazione in grado di valutare i bisogni delle diverse fasce sociali in relazione alle differenti situazioni locali, senza limitarsi alla categoria dei meno abbienti, proponendosi di attuare una “politica della casa”. L’espressione “edilizia residenziale pubblica” si riferisce infatti ad una complessa disciplina che persegue il fine pubblico di assicurare un’abitazione a condizioni di favore rispetto a quelle di mercato. Gli interventi di “edilizia residenziale pubblica” consistono infatti complessivamente nell’acquisto, nella realizzazione e nel recupero di alloggi con risorse integralmente o parzialmente pubbliche, da assegnare in locazione, in diritto di superficie o in proprietà.

Occorre anche ricordare che l’evoluzione delle politiche sulla casa si è affiancata alla creazione delle Regioni ed al conseguente trasferimento di competenze. In assenza di una espressa previsione costituzionale relativa all’edilizia residenziale pubblica è stata in un primo tempo la Corte costituzionale <sup>366</sup> a ricondurre alle materie dell’urbanistica e dei lavori pubblici la competenza concernente la programmazione, la realizzazione ed il finanziamento degli interventi in materia, escludendo solamente la fase della gestione e assegnazione degli alloggi. Tale competenza è stata in seguito confermata (art. 93, d.P.R. 24 luglio 1977/616), ma sono rimaste allo Stato le funzioni relative alla programmazione nazionale ed alla ripartizione dei fondi nazionali fra le regioni, sui programmi di emergenza nonché alla determinazione dei criteri per l’assegnazione degli alloggi, che è stata direttamente affidata ai comuni.

Successivamente si è introdotto il cosiddetto “piano decennale per l’edilizia residenziale” <sup>367</sup> volto alla definizione degli interventi di edilizia sovvenzionata, agevolata nonché all’acquisizione e urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali. Gli interventi previsti diretti alla

---

popolare” il cosiddetto “PEEP”, che doveva individuare le aree da espropriare, urbanizzare e destinare nei successivi dieci anni a tali attività, affrontando in tal modo il più generale problema degli insediamenti abitativi.

<sup>364</sup> L. 2 ottobre 1971, n. 865 e successivamente con la l. 5 ottobre 1978, n. 457.

<sup>365</sup> Così Corte cost., 12 febbraio 1996, n. 27.

<sup>366</sup> Corte cost., 8 luglio 1975, n. 221.

<sup>367</sup> L. 5 ottobre 1978, n. 457.

costruzione o al recupero edilizio di alloggi pubblici si definiscono di “edilizia sovvenzionata” finanziati con fondi pubblici (sovvenzioni <sup>368</sup>) destinati in via permanente a locazione agli aventi titolo individuati in ragione di parametri di reddito e di categoria lavorativa a canone determinato. Si tratta di abitazioni i cui locatari sono soggetti a rotazione in ragione del successivo venir meno in capo ai beneficiari dei parametri reddituali.

Si considera “edilizia agevolata” quella volta alla realizzazione di interventi da parte di privati ovvero da cooperative edilizie utilizzando credito agevolato dai contributi pubblici e da esenzioni fiscali <sup>369</sup>. Si caratterizza per il titolo di godimento finale, dato dall’acquisto in proprietà della casa in favore di categorie protette o corporative con la previsione di forme di agevolazioni finanziarie statali a copertura degli interessi sui mutui contratti dagli assegnatari.

L’“edilizia convenzionata” comporta invece la stipulazione di accordi con i comuni volti ad assicurare varie misure di favore per la costruzione di abitazioni <sup>370</sup> per categorie individuate di beneficiari con canoni di locazione o di acquisto successivo a costo calmierato. Le convenzioni consentono di trasferire il minor costo dell’area assegnata al realizzatore dell’intervento sui prezzi e sui canoni di locazione, con il fine di consentire l’accesso alle abitazioni anche a famiglie e soggetti deboli secondo criteri definiti dalle amministrazioni comunali <sup>371</sup>.

Se le ultime tipologie sono accomunate da un fine di sostegno di una domanda debole e sono dirette all’incremento dell’offerta di alloggi i cui contratti di vendita o affitto sono conclusi a prezzo inferiore a quello di mercato, la prima è in principio diretta a vantaggio di coloro che versano in stato di bisogno <sup>372</sup>.

---

<sup>368</sup> Poi soggetta alla generale disciplina sui vantaggi economici di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 12.

<sup>369</sup> L. 1° novembre 1965, n. 1179, Delib. CIPE 14 febbraio 2002.

<sup>370</sup> L. 28 gennaio 1977, n. 10, artt. 7 e 8; la l. 15 febbraio 1980, n. 25; l. 25 marzo 1982, n. 94; l. 5 aprile 1985, n. 118 *Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa*, l. 23 dicembre 1986, n. 899 *Misure urgenti per fronteggiare l’eccezionale carenza di disponibilità abitativa*).

<sup>371</sup> Esempio che fonda il modello di edilizia convenzionata risale alla l. 18 aprile 1962, n. 167, che disciplina l’acquisizione di aree per l’edilizia economica e popolare attraverso la predisposizione – obbligatoria per i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e dei capoluoghi di provincia – di piani di edilizia economica e popolare (PEEP); M. SOLINAS, *Il piano di zona per l’edilizia economica e popolare*, Cedam, 1985; F. CORSICO, *Il piano di edilizia economica e popolare*, NIS, 1981; S. CIVITARESE MATTEUCCI-G. GARDINI, *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, WP (Barcellona, 16-17 dicembre 2004), <http://www.pausania.it/files/relazgardiniecivitarese.pdf>; D. SORACE, *A proposito di “proprietà dell’abitazione”, “diritto d’abitazione”, e “proprietà (civiltistica) della casa”*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1977, 1175. F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 58.

<sup>372</sup> Le funzioni amministrative relative alla programmazione, localizzazione, realizzazione e gestione degli alloggi di edilizia agevolata, convenzionata e sovvenzionata e le funzioni relative alle procedure di finanziamento sono trasferite alle Regioni con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Tale disciplina aveva accentrato le funzioni in capo al Comitato per l'Edilizia Residenziale (CER) ove la rappresentanza regionale risultava ridotta rispetto a quella ministeriale. La stessa legge aveva demandato al Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.), vasti poteri di indirizzo, esercitati su proposta del CER, nonché la definizione dei requisiti degli alloggi, nonché dei criteri per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione<sup>373</sup> Il trasferimento alle regioni di maggiori competenze in materia, ad eccezione di quelle mantenute allo Stato ed espressamente elencate all'art. 59, art. 62, comma 2°, del decreto legislativo n. 112 del 1998, ha comportato la soppressione del CER. L'intesa sulle procedure di trasferimento delle funzioni è stata demandata alla Conferenza permanente tra lo Stato e le regioni e province autonome<sup>374</sup>.

Alle regioni si era già in precedenza attribuito il compito di individuare il fabbisogno abitativo nel territorio regionale, distinguendo quello che poteva essere soddisfatto attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente e quello da soddisfare con nuove costruzioni<sup>375</sup>. A tal fine le regioni hanno emanato leggi regionali in attuazione degli indicati principi direttivi. Le emergenze abitative hanno peraltro inciso sull'attuazione del piano decennale, determinando l'introduzione di programmi straordinari che hanno reso ancora una volta gli interventi frammentari e non coordinati. La questione si è posta anche perché l'elevazione dei limiti di reddito ha fortemente ampliato il numero delle famiglie destinatarie degli interventi.

Per affrontare le emergenze abitative connesse anche all'ingresso di immigrati regolari in Italia si è infatti definito un programma emergenziale

---

<sup>373</sup> L. 5 agosto 1978, n. 457, art. 2, c II, prevede la determinazione delle linee d'intervento per soddisfare il fabbisogno abitativo, la suddivisione delle risorse tra le Regioni, la determinazione dei criteri per le assegnazioni e per la fissazione dei canoni di locazione, e, su proposta del CER, la determinazione dei tassi e i programmi quadriennali e biennali (la legge è stata attuata inizialmente con la delibera CIPE 19 novembre 1981. La Corte costituzionale ha affermato l'inammissibilità dei conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato promossi dalle regioni Marche, Piemonte, Liguria e Molise in relazione alla successiva delibera 13 marzo 1995 del CIPE, recante criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei canoni, non ricorrendo il presupposto costituito dalla lesione di una competenza costituzionale propria delle regioni. Cfr.: Corte cost., 12 febbraio 1996, n. 27, in *Giur. it.*, 1997, I, 36, con nota DI GENIO; Cons. St., 8 maggio 2000, n. 2643, in *Foro it.*, 2000, III, 592, ove in relazione ad un intervento di edilizia agevolata si afferma la necessità di uno specifico accertamento del fabbisogno abitativo quando si debbano realizzare una molteplicità di interventi coordinati in base alla deliberazione comunale di localizzazione dei programmi costruttivi di edilizia residenziale pubblica. Si afferma che in materia di p.e.e.p. si compiono scelte che sono espressione di discrezionalità tecnica e di apprezzamenti di merito, insindacabili in sede di legittimità se non per gravi ed evidenti vizi di irrazionalità, tuttavia si richiede "un minimo di ostensione - anche *ob relationem* - delle ragioni di tale scelta").

<sup>374</sup> Deliberazione CIPE 14 febbraio 2002, *Adeguamento limiti di reddito per l'accesso ai programmi di edilizia agevolata gestiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*.

<sup>375</sup> L. 5 agosto 1978, n. 457, art. 4.

per la costruzione di ventimila alloggi <sup>376</sup>, e successivamente con un atto di programmazione nazionale (piano straordinario triennale <sup>377</sup>) da concertare con le regioni, il cui fine è l'intervento a favore dell'edilizia sovvenzionata e agevolata nei comuni superiori ai diecimila abitanti sulla base delle indicazioni di questi ultimi a favore di fasce di assegnatari già ricompresi nelle graduatorie degli elenchi per l'assegnazione degli alloggi pubblici. Si tratta di un intervento promosso nell'ambito delle funzioni dello Stato di determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi delle politiche sociali, oltre che nel concorso, unitariamente a Regioni e enti locali interessati, all'elaborazione di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale <sup>378</sup>.

All'ampia definizione di edilizia residenziale pubblica si riconducono anche le politiche di erogazione a famiglie in difficoltà, di contributi monetari per il pagamento degli affitti e di politiche di blocco dei canoni o vincolistiche, comprende l'insieme delle politiche tese all'accrescimento dell'offerta di abitazioni nelle tre tipologie ricordate, realizzate con l'apporto di un contributo pubblico, sia esso direttamente o indirettamente finanziario o di altra natura.

#### 15.a. *Gli enti competenti.*

Il complesso dei soggetti coinvolti nell'attività di produzione, assegnazione e gestione degli alloggi comprende, oltre ad organi dello Stato ed enti pubblici territoriali e non, anche soggetti privati fra i quali in particolare le cooperative edilizie <sup>379</sup>. Per l'attuazione delle politiche abitative era stata prevista l'istituzione "in ciascun capoluogo di provincia" <sup>380</sup> di Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP), enti pubblici articolati a livello provinciale e finanziati con fondi statali <sup>381</sup>, con il compito di eseguire i programmi di edilizia sovvenzionata e di approvare i programmi di edilizia residenziale pubblica realizzati da altri operatori, quali le cooperative e le imprese. Successivamente i compiti degli IACP <sup>382</sup> sono stati ridefiniti ed estesi alla "realizzazione dei programmi di intervento di edilizia residen-

---

<sup>376</sup> L. 8 febbraio 2001, n. 21, che adotta misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione.

<sup>377</sup> L. 8 febbraio 2007, 9, *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*.

<sup>378</sup> D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 58.

<sup>379</sup> Camera dei Deputati. Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare*. Documento conclusivo approvato nella seduta del 29 luglio 2010.

<sup>380</sup> L. 6 giugno 1935, n. 1129.

<sup>381</sup> TRIMARCHI, voce *Istituto autonomo delle case popolari*, *Enc. dir.* Agg. III, Giuffrè, 1999, 707.

<sup>382</sup> L. 5 maggio 1976, n. 258.

ziale pubblica e di edilizia convenzionata ed agevolata, nonché alle opere di edilizia sociale e alle case-albergo di tipo economico e popolare in tutti i comuni della provincia”<sup>383</sup>. Con il trasferimento alle regioni di tutte le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e gestione di interventi di edilizia residenziale pubblica e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale, nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento, si è prevista anche la riorganizzazione di tali enti, che hanno in seguito assunto denominazioni e disciplina differente in ciascuna regione. Le leggi regionali hanno infatti denominato in modo diverso gli enti di edilizia residenziale e li hanno qualificati come enti pubblici strumentali non economici, con personalità giuridica, ed autonomia organizzativa e contabile<sup>384</sup>. In alcune Regioni gli ex IACP gestiscono anche il patrimonio di proprietà dei Comuni<sup>385</sup>, in altre la gestione è stata affidata a soggetti privati individuati mediante gara pubblica<sup>386</sup>. Già in passato spesso si osservava un limitato intervento diretto

<sup>383</sup> D.P.R. 14 febbraio 1975, n. 226.

<sup>384</sup> (ALER, ATC, ARER, IERP, ACER, IPES, rispettivamente Aziende lombarde per l’edilizia residenziale, l.r.g. 10 giu. 1996/13; Agenzia territoriale per la casa, l.r.g. Regione Piemonte 26 aprile 1993/11, Azienda regionale per l’edilizia residenziale, Istituti per l’edilizia residenziale pubblica, Azienda casa Emilia Romagna, l.r. n. 24/2001, Istituto per l’edilizia sociale del Trentino Alto Adige, l.r.g. n. 13/1998, con forma giuridica di enti pubblici non economici, strumentali o ausiliari, ovvero enti pubblici economici, denominate anche agenzie ovvero aziende. Per altre regioni: l.r.g. Abruzzo 21 luglio 1999/44, la l.r.g. Basilicata 24 giugno 1996, n. 29, la l.r.g. Calabria 30 agosto 1996, n. 27, la l.r.g. Emilia Romagna 27 luglio 1999, n. 17 e la l.r.g. Emilia Romagna n. 24 del 2001; la l.r.g. Lazio 6 agosto 1999, n. 12, la l.r.g. Liguria 12 marzo 1998, n. 9, la l.r.g. Lombardia 10 giugno 1996, n. 13, la l.r.g. Marche 7 giugno 1999, n. 18, la l.r.g. Molise 7 febbraio 1990 e l.r.g. Molise 24 giugno 1991, n. 8; la l.r.g. Toscana 3 novembre 1998, n. 77, la l.r.g. Umbria 22 aprile 1997/16, la l.r.g. Veneto 9 marzo 1995/10. Sul patrimonio immobiliare di tali enti: Cost., 2 apr. 1999/119, GC 1999, 1553, considera manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli art. 7, comma 1°, e 8, c. IV, d.lg. 30 dic. 1992/504, nella parte in cui non prevedono l’esenzione dall’imposta comunale sugli immobili per quelli di proprietà degli istituti per l’edilizia residenziale pubblica in riferimento all’art. 2 Cost).

<sup>385</sup> Camera dei Deputati. Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, *Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare*. Documento conclusivo approvato nella seduta del 29 luglio 2010. L. 24 dicembre 1990, n. 560, art. 1, comma 1°, che indica, tra gli altri, come alloggi di edilizia residenziale pubblica quelli acquisiti, realizzati o recuperati a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della Regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori (...), dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli Istituti autonomi per le case popolari e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale.

<sup>386</sup> Un ruolo rilevante è svolto dalle cooperative edilizie, che sono società ove il carattere della mutualità comporta la redistribuzione dei profitti ai soci, che sono anche i destinatari dell’attività sociale che nel caso di specie consiste nella realizzazione di alloggi da attribuire ai soci. Le cooperative edilizie sono state definite come “soggetti privati di interesse pubblico” (A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, 1989, 1047; V. DOMENICHELLI, *Dall’edilizia popolare ed economica all’edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell’intervento pubblico*, Cedam, 1984, 420), in relazione alle funzioni svolte ed ai controlli relativi al corretto utilizzo dei finanziamenti pubblici ricevuti. Si distingue fra cooperative a proprietà indivisa, ove gli alloggi restano in proprietà della cooperativa ed i soci acquistano solamente un diritto di godimento, e cooperative a proprietà divisa, ove il socio acquista la

degli enti territoriali, che assumevano un ruolo regolatore di processi affidati a soggetti privati (casche di risparmio, opere pie, monti di pietà) autorizzati a concedere prestiti ai soggetti realizzatori, ove lo Stato, dopo la previsione di forme di gestione autonome quali INA-Casa<sup>387</sup> e GESCAL (Gestione case lavoratori<sup>388</sup>), diviene finanziatore dell'edilizia residenziale pubblica solo negli anni settanta del secolo scorso, ove il Ministero dei lavori pubblici e il Comitato edilizia residenziale (CER) assumono un ruolo centrale di coordinamento delle differenti tipologie di intervento pubblico in materia di edilizia residenziale pubblica<sup>389</sup>.

## 16. L'evoluzione del riparto delle competenze legislative.

La riforma del titolo V della Costituzione<sup>390</sup> conferma l'indicato assetto con la riserva allo Stato della determinazione dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti fondamentali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e con la previsione fra le materie di legislazione concorrente del "governo del territorio" (art. 117 Cost.)<sup>391</sup>.

Si è di recente chiarito che l'"edilizia residenziale pubblica", pur non espressamente ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost., non può ricondursi alla potestà legislativa residuale delle Regioni<sup>392</sup>.

Già prima della riforma del titolo V Cost. era considerata una materia composita, in cui si potevano individuare tre fasi: "la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente ri-

---

proprietà dell'alloggio. Vengono fissati nelle leggi che dispongono i contributi pubblici e negli statuti delle cooperative i requisiti per divenire soci di cooperative edilizie (Cass., sez. II, 20 luglio 1999, n. 7768, in *Foro it.*). Gli interventi consistono nel pagamento da parte dello Stato degli interessi sui mutui contratti per la costruzione di alloggi popolari, come pure in varie agevolazioni fiscali e nel finanziamento mediante la creazione di un fondo di rotazione (Cass., sez. II, 20 marzo 1998, n. 2969).

<sup>387</sup> L. 28 febbraio 1949, n. 43, basata su versamenti obbligatori dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti e dello Stato.

<sup>388</sup> L. 14 febbraio 1963, n. 60, finanziata con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori ridotti rispetto alla gestione INA-Casa.

<sup>389</sup> L. 11 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847.*

<sup>390</sup> L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, e dell'art. 117 Cost.

<sup>391</sup> La riduzione delle risorse limita la possibilità di sostegno delle cosiddette "categorie deboli", ossia alle famiglie più indigenti o i cui componenti sono affetti da handicap o da gravi malattie, e che rientrano nelle politiche assistenziali ed il riconoscimento di maggiori competenze alle autonomie locali rischia di comportare un'ulteriore diminuzione delle risorse.

<sup>392</sup> Corte cost. 21 marzo 2007, n. 94.

conducibile ai “lavori pubblici” [...]; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all’edilizia residenziale pubblica in senso stretto”<sup>393</sup>. Sempre con riferimento al quadro costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, si considerava che « al di fuori della formulazione dei “criteri generali” da osservare nelle assegnazioni, è attribuita alle regioni la più ampia potestà legislativa nella materia, e quindi la disciplina attinente alle assegnazioni e alle successive vicende dei relativi rapporti »<sup>394</sup>. Dalla competenza legislativa regionale concorrente (l’unica prevista dalla Costituzione per le Regioni ordinarie prima della riforma del Titolo V) si traeva la conclusione che alle Regioni fossero conferiti « ampi poteri di programmazione e di gestione degli interventi pubblici [...] nonché l’organizzazione del servizio, da esercitare in conformità dei principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali »<sup>395</sup>, ad eccezione della programmazione nazionale, la previsione di programmi congiunturali di emergenza, nonché la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni.

Dopo la riforma del Titolo V, il quadro sistematico non risulta significativamente cambiato e la materia dell’edilizia residenziale pubblica viene definita “trasversale” e riconducibile a tre possibili livelli di competenza normativa. La Corte costituzionale ha precisato che la materia dell’edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall’art. 117 Cost., si estende su tre livelli normativi: il primo riguarda la determinazione dell’offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti (che rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2°, lettera *m*, Cost.); il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, come competenza concorrente ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost.; il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell’art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o comunque denominati dalla legislazione regionale. Si è precisato che la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativo, nel senso che lo Stato fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo

<sup>393</sup> Corte cost., 17 luglio 1975, n. 221.

<sup>394</sup> Corte cost., 30 giugno 1988, n. 727 e Corte cost., 22 giugno 1976, n. 140.

<sup>395</sup> Corte cost., 19 ottobre 1992, n. 393 e Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217.

Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il “governo del territorio”<sup>396</sup>.

La competenza dello Stato si limita dunque alla determinazione dei principi attinenti all’edilizia residenziale pubblica nell’ambito di programmi aventi carattere sociale, mentre non può estendersi alla gestione del relativo patrimonio immobiliare<sup>397</sup>.

Una simile impostazione ha determinato la dichiarazione di incostituzionalità del cosiddetto “piano casa” che ampliava la competenza statale oltre al carattere sociale<sup>398</sup>.

## 17. L’edilizia residenziale pubblica come servizio pubblico.

Come ricordato l’attività necessaria a rendere effettivi il diritto alla casa soddisfa un interesse collettivo mediante prestazioni volte ad assicurare un’abitazione ad ogni nucleo familiare. Il fine pubblico perseguito, il contenuto ed il regime giuridico dell’attività di edilizia in un primo tempo “popolare ed economica” poi “residenziale pubblica” hanno indotto a qualificarla da tempo come attività di servizio pubblico<sup>399</sup>, distinguendola peraltro dalle attività volte specificamente ad incentivare l’iniziativa privata (sovvenzioni, mutui, sussidi ai diretti interessati per consentire loro la diretta soddisfazione del bisogno). La connotazione come attività di servizio pubblico si è fondata sulla constatazione che l’attività volta a garantire il diritto all’abitazione soddisfa un bisogno individuale che normalmente viene soddisfatto insieme dalla comunità familiare, con la conseguenza che mediante la soddisfazione di una pluralità di interessi individuali si raggiunge la soddisfazione mediata di un interesse collettivo. La Corte costituzionale ha riconosciuto che l’evoluzione legislativa della materia dell’edilizia sovvenzionata ha confermato la sua configurazione come servizio pubblico sulla base “del principio giustificativo dell’intera materia, che consiste nella predisposizione di interventi pubblici di varia natura comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale della provvista di alloggi per i lavora-

---

<sup>396</sup> Corte cost., 26 marzo 2010, n. 121, in cui la Consulta non ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il quale lo Stato, prevedendo l’approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale.

<sup>397</sup> Corte cost. 26 marzo 2010, n. 121; d.lgs. 112, 2008, art. 11, comma 3°, lett. e, che presupponeva l’esercizio di potestà legislativa statale per programmi di edilizia residenziale pubblica aventi *anche* carattere sociale, ove è stata ritenuta l’incostituzionalità limitatamente alla parola *anche* premessa a sociale.

<sup>398</sup> V. *infra*.

<sup>399</sup> M. NIGRO, cit., 160. Da ultimo si veda M. BALDINI, *La casa degli italiani*, Il Mulino, 2010.

tori e le famiglie meno abbienti”<sup>400</sup>. Il servizio pubblico in questo caso non sarebbe assicurato all’intera popolazione, ma solamente a particolari categorie di lavoratori ed ai non lavoratori involontari o giustificati, ma oltre ai non abbienti andava assicurato anche ai dipendenti pubblici di determinati enti (ferrovieri, maestri elementari) e privati, in relazione al rapporto di strumentalità fra l’attribuzione dell’alloggio e lo svolgimento di una particolare attività lavorativa<sup>401</sup>.

Se per quanto concerneva l’edilizia “economica e popolare” la qualificazione di servizio pubblico è stata contestata in relazione alla disomogeneità dei fini ricavabili dal t.u. del 1938/1165, che non sembravano riconducibili ad un sistema unitario, per l’edilizia “residenziale pubblica” tale qualificazione è generalmente accolta, anche se non sempre si traggono le conseguenze per quanto concerne l’applicazione dei principi connessi. Come ricordato l’edilizia residenziale pubblica oltre all’aspetto urbanistico, di programmazione e realizzazione delle costruzioni ha come compito fondamentale quello della prestazione e gestione del “servizio della casa”, come attuazione delle politiche pubbliche sulla casa, che deve attuarsi con la corretta e trasparente selezione degli utenti beneficiari e determinazione dei canoni .

In particolare la disciplina giuridica dei soggetti chiamati a realizzare le prestazioni ha precluso il fine di lucro<sup>402</sup>, considerando il servizio come di “protezione sociale” e non “industriale e commerciale”, in quanto rivolto a categorie ben determinate di soggetti e non al mercato. Il contenuto della prestazione dell’alloggio può distinguersi a seconda che sia concesso in locazione ovvero sia trasferito in proprietà a seguito del pagamento di un prezzo generalmente inferiore a quello di mercato. L’attività degli enti preposti alla soddisfazione del bisogno di alloggi è prevalentemente regolata da norme pubblicistiche, ad esempio per quanto concerne appalti e contratti che erano disciplinati come contratti dello Stato, e non pare possano sottrarsi all’applicazione della disciplina in materia di aiuti di stato e di appalti pubblici di origine europea<sup>403</sup> a garanzia della concorrenza e del corretto impiego delle risorse pubbliche.

<sup>400</sup> Corte cost. 11 febbraio 1988, n. 217.

<sup>401</sup> M. NIGRO, cit., 1957, 166; N. ASSINI, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in *Enc. Giur. Trec.*, 1989, 8.

<sup>402</sup> R.d. 28 aprile 1938, n. 1165, *Approvazione del testo unico delle disposizioni sull’edilizia popolare ed economica*, artt. 22, 30, 37.

<sup>403</sup> Cass., sez. un., 21 dicembre 1999, n. 916, afferma che l’azienda territoriale per l’edilizia residenziale pubblica, ente pubblico economico secondo la l.rg. Veneto 9 marzo 1995, n. 10, è da considerarsi “organismo di diritto pubblico”, ai fini dell’applicazione d.lgs. 157/1995, che recepisce la direttiva 92/50/Cee in materia di appalti pubblici di servizi, con il conseguente obbligo di applicazione delle procedure di scelta del contraente e la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per la controversia relativa all’impugnazione dell’aggiudicazione e degli atti di gara G. M. RACCA, cit., 2000, 310. G. M. RACCA, *L’aggregazione dei contratti pubblici per la sostenibilità, la concorrenza e la qualità delle prestazioni*, in *Scritti in onore di Alberto Romano*, Edizioni Scientifiche italiane, 2011. Cfr.:

17.a. *L'edilizia abitativa sociale come servizio di interesse economico generale: alloggio sociale e aiuti di stato.*

In tempi più recenti si è superata la definizione di edilizia residenziale pubblica e si è accolta quella di “edilizia abitativa sociale” come servizio di interesse generale “L’edilizia abitativa sociale, comunque supportata dalle pubbliche istituzioni a livello statale, regionale o locale, costituisce un servizio di interesse generale, a salvaguardia della coesione sociale, volto a ridurre gli svantaggi di individui o di gruppi nell’accesso all’abitare adeguato, ossia salubre, sicuro e dignitoso, sulla base della competente normativa che definisce i requisiti e le caratteristiche sociali dell’alloggio”<sup>404</sup>. In collegamento con tale definizione si è proceduto a fornire quella di “alloggio sociale”<sup>405</sup> come “l’unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L’alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall’insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie”.

Tali definizioni sono state richieste dalla decisione della Commissione europea che aveva affermato che “*offrire abitazioni meno care grazie a facilitazioni finanziarie sia per l’affitto che per la costruzione, deve essere considerata un’attività economica*”<sup>406</sup>. La Commissione aveva infatti precisato che i Comuni che svolgono tali attività, nel far questo, entrano in concorrenza con altri operatori nel mercato immobiliare, e per questo motivo esercitano un’attività economica. La definizione di alloggio sociale vien dunque introdotta ai fini dell’esclusione dall’obbligo di notifica degli aiuti di stato. L’esclusione dell’applicazione delle regole sulla concorrenza può fondarsi solo se i benefici connessi all’intervento pubblico vadano integralmente ai comuni e vengano impiegati esclusivamente per il servizio dell’edilizia sociale abitativa. Questi vantaggi economici vanno integralmente trasferiti agli utenti finali come cifra equivalente al costo del servizio che consiste nell’abbassamento degli affitti per i soggetti svantaggiati.

In tale prospettiva è possibile escludere l’applicazione dell’art. 87 (2) del Trattato (oggi ricompreso nell’art. 107 Trattato sul Funzionamento

---

Decisione della Commissione Ce, Aid N 209/2001 Irlanda, *Guarantee for borrowings of the Housing Finance Agency*, 3 luglio 2001.

<sup>404</sup> Definizione CNEL Assemblea, 25 gennaio 2007.

<sup>405</sup> Art. 1, comma 2°, d.m. del Ministero delle Infrastrutture, 22 aprile 2008, *Definizione di alloggio sociale ai fini dell’esenzione dall’obbligo di notifica degli aiuti di Stato*.

<sup>406</sup> Decisione della Commissione Ce, Aid N 209/2001 Irlanda, cit., 3 luglio 2001.

dell'UE) in quanto questo vantaggio è riconosciuto solo ad una parte limitata del mercato.

Il “*social housing*” è pienamente coerente con gli obiettivi del Trattato se gli interventi sono limitati al sostegno degli obiettivi sociali. Tuttavia come noto, la c.d. direttiva servizi prevede che “*i servizi d’interesse economico generale sono servizi che, essendo prestati dietro corrispettivo economico, rientrano nell’ambito di applicazione della presente direttiva*”<sup>407</sup>. Tuttavia si precisa che la direttiva non riguarda il finanziamento dei servizi d’interesse economico generale e non si applica alle sovvenzioni concesse dagli Stati membri, in particolare nel settore sociale” ma questo a patto che tale finanziamento e tali sovvenzioni siano “in conformità delle norme comunitarie sulla concorrenza”. Infatti si precisa che la Direttiva Servizi accetta di escludere dal proprio ambito di applicazione “*i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari*”<sup>408</sup>, purché, come ha già precisato, siano finanziati “*in conformità delle norme comunitarie sulla concorrenza*”.

Le Regioni hanno disciplinato l’edilizia sociale come servizio di interesse generale<sup>409</sup>, regolamentando lo statuto e le competenze dei soggetti pubblici delegati alla costruzione e/o alla gestione del patrimonio, le regole per l’accesso, le tariffe (i canoni), le modalità di attribuzione dei finanziamenti per la costruzione ed il recupero.

#### 17.b. *I provvedimenti di assegnazione, revoca e decadenza.*

Nei rapporti con gli utenti si può rilevare che l’assegnazione degli alloggi avviene normalmente a seguito di una procedura concorsuale, ove sulla base della verifica del possesso di determinati requisiti viene formulata una graduatoria<sup>410</sup>. L’atto di assegnazione di alloggio (bene del patrimonio

<sup>407</sup> Direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, Considerando n. 17.

<sup>408</sup> Direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, art. 2. “La presente direttiva non si applica alle attività seguenti: a) i servizi non economici d’interesse generale j) i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l’assistenza all’infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato”.

<sup>409</sup> L. n. 557 del 1978. Le tipologie di intervento restano quella dell’edilizia sovvenzionata (affidata agli Iacp, comunque denominati e ai Comuni), convenzionata e agevolata (Iacp comunque denominati e cooperative e imprese)

<sup>410</sup> Cons. St., sez. IV, 25 settembre 2008, n. 4785; Cons. St., sez. IV, 7 giugno 2005, n. 2908; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 6 giugno 2007, n. 1612, in cui i giudici chiariscono che i comuni con l’edilizia residenziale pubblica, predispongono e mettono a disposizione strutture abitative per i cittadini meno abbienti, fornendo un servizio sociale la cui materiale fruizione richiede lo svolgimento di un procedimento concorsuale al termine del quale, secondo parametri preventivamente stabiliti nel bando, sono preferiti coloro che si trovano in una condizione di maggiore disagio abitativo rispetto ad altri. Tutto ciò è richiesto non solo per l’assegnazione dell’alloggio ma anche per il suo mantenimento, proprio perché

indisponibile, perché destinato a pubblico servizio) è stato infatti qualificato in un primo tempo come provvedimento amministrativo favorevole rientrante nella categoria delle ammissioni e dunque agli atti di accertamento costitutivo, successivamente è prevalsa la configurazione come atto di concessione che genera un rapporto pubblicistico. Il rapporto di locazione che consegue all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica è stato costruito come rapporto di prestazione amministrativa ad efficacia continuata, poiché permane la possibilità di decadenza collegata alla perdita dei requisiti, che costituiscono presupposto dell'assegnazione<sup>411</sup>. Inoltre, in quanto rapporto di durata, si applica il principio secondo cui la legge sopravvenuta disciplina il rapporto giuridico in corso che non ha ancora esaurito i propri effetti quando la norma innovatrice sia diretta a regolare non il fatto generatore del rapporto, ma il suo perdurare nel tempo, con la conseguenza che l'amministrazione competente può legittimamente dichiarare la decadenza dall'assegnazione ove l'assegnatario non possieda o non conservi nel tempo il nuovo requisito<sup>412</sup>.

All'atto di assegnazione si collega la tutela propria della posizione soggettiva di interesse legittimo, e che costituisce il presupposto del contratto di locazione (seppur con caratteristiche peculiari) e dei relativi diritti soggettivi, rapporto che richiamava le problematiche connesse alla concessione amministrativa presupposto di un contratto. Si sostiene infatti che si possano individuare due fasi: la prima di assegnazione, pubblicistica attribuita alla giurisdizione del giudice amministrativo<sup>413</sup>, la seconda privatistica nella quale la posizione dell'assegnatario assume natura giuridica di diritto soggettivo in particolare nelle controversie in cui siano in discussione cause sopravvenute di estinzione o risoluzione del rapporto locatizio, sottratte al discrezionale apprezzamento della pubblica amministrazione e quindi non solo quelle di opposizione al decreto di decadenza per mancata

---

è sempre il permanere della condizione di maggiore disagio a giustificare la destinazione dell'alloggio a quel nucleo familiare al quale in origine è stato attribuito; TAR Calabria, 11 maggio 2005, n. 409, concernente una questione relativa alla attribuzione dei punteggi ed alla formazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi popolari che risulta di spettanza esclusiva del Comune territorialmente competente

<sup>411</sup> Cass., sez. un., 23 febbraio 2001, n. 6; Cass., sez. un., 10 agosto 2000, n. 564. Cfr. anche: Cass., sez. II, 11 febbraio 2002, n. 1876.

<sup>412</sup> Cass., sez. I, 9 febbraio 2001, n. 1851, nel caso di specie la legge regionale aveva stabilito un'ulteriore condizione per l'assegnazione, costituita dalla non titolarità di diritti di proprietà su uno o più alloggi ubicati in qualsiasi località del territorio dello Stato, il cui valore locativo complessivo fosse almeno pari a quello di un alloggio adeguato nell'ambito territoriale cui si riferiva il bando di concorso, prevedendo la decadenza allorché invece detta titolarità sussistesse, Cass., sez. I, 8 marzo 2001, n. 3385.

<sup>413</sup> Cons. St., sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 552; Cons. St., sez. IV, 23 gennaio 1998, n. 46, *Com. Firenze c. Ciabani*, in *Cons. St.*, 1998, I, 24; Cons. Giust. Amm. Sic., sez. giu., 27 maggio 1997, n. 159, *Ciulla c. Com. Catania*, in *Cons. St.*, 1997, I, 903.

occupazione dell'alloggio<sup>414</sup>, ma anche tutte quelle dirette a contrapporre a provvedimenti di decadenza per altri motivi o di revoca di una posizione di diritto soggettivo<sup>415</sup>. Il Consiglio di Stato ha di recente affermato la propria giurisdizione sulle controversie relative alla legittimità dei provvedimenti di decadenza dall'assegnazione. Si riafferma il consolidato orientamento in base al quale rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie relative a provvedimenti incidenti sul rapporto concessorio di alloggi di edilizia residenziale pubblica dal momento che l'indicata norma attribuisce alla giurisdizione amministrativa<sup>416</sup>, in via generale e salvo i casi espressamente indicati (indennità, canoni ed atti corrispettivi), tutte le controversie, anche se involgenti diritti soggettivi, derivanti da rapporti di concessione di beni<sup>417</sup>. La Corte costituzionale ha riaffermato<sup>418</sup> la concentrazione nella giurisdizione amministrativa (con le sole menzionate eccezioni previste dalla stessa norma, in materia di indennità, canoni ed altri corrispettivi), di tutte le controversie (anche relative a diritti soggettivi) derivanti da rapporti di concessione di beni, con la conseguenza che<sup>419</sup>, le controversie concernenti le altre tre ipotesi di cessazione del rapporto derivante dall'assegnazione di alloggi di edilizia, e cioè, l'annullamento dell'assegnazione illegittima per carenza dei requisiti prescritti ovvero per indebiti punteggi<sup>420</sup>, la revoca o la decadenza dell'assegnazione per le circo-

<sup>414</sup> D.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, art. 11.

<sup>415</sup> Cass., sez. un., 30 ottobre 2008, n. 26023; Cass., sez. un., 19 dicembre 2007, n. 26742; Cass., sez. un., 28 dicembre 2005, n. 1731, concernente la controversia relativa al rapporto di locazione sorto per effetto del provvedimento di assegnazione, con la quale si tenda a far valere, attraverso la contestazione del fatto posto a fondamento del provvedimento di decadenza, la titolarità del diritto soggettivo dell'assegnatario ricorrente, o del suo avente causa, alla conservazione del godimento dell'immobile; Cass., sez. un., 23 giugno 2005, n. 13459. Con riferimento al riparto di giurisdizione Cons. Stato, Sez. V, 30 agosto 2006, n. 5073.

<sup>416</sup> D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 art. 133, comma 1°, b), affermazione in precedenza contenuta nella l. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 5.

<sup>417</sup> Cons. St., a. p., 5 settembre 1995, n. 28; Cons. St., sez. VI, 9 giugno 2005, n. 3035, Cons. St., sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 552.

<sup>418</sup> Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204.

<sup>419</sup> Ad esclusione dell'ipotesi della decadenza prevista dal d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1035, avente ad oggetto le *Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, art. 11, per cui è prevista esplicitamente la competenza del giudice ordinario. Cons. St., sez. V, 21 ottobre 2011, n. 5663, ove il Collegio afferma che "per le controversie in materia di alloggi di edilizia economica e popolare, il riparto della giurisdizione — a parte la speciale ipotesi di opposizione prevista dall'art. 11, comma 13, del d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1035 con esclusivo riguardo al provvedimento di decadenza dall'assegnazione per mancata occupazione dell'alloggio nel termine prescritto — è regolato dal consueto criterio della posizione soggettiva riconoscibile in capo al privato, dovendosi attribuirgli al giudice amministrativo allorché tale posizione sia di interesse legittimo, perché attinente alla fase del procedimento amministrativo strumentale all'assegnazione, caratterizzato da poteri pubblicistici, e al giudice ordinario allorché sia di diritto soggettivo perfetto, in quanto attinente al rapporto locativo costituitosi in seguito all'assegnazione". Cfr.: Cons. St., sez. V, 11 agosto 2010, n. 5621; Cons. St., sez. V, 30 agosto 2006, n. 5073.

<sup>420</sup> D.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, cit., art. 16. Cfr.: Cass., sez. I, 22 febbraio 2008, n. 4539, ove i

stanze sopravvenute<sup>421</sup>, il rilascio per il caso di occupazione senza titolo<sup>422</sup> appartengono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo<sup>423</sup>. In seguito alla citata sentenza n. 204/04 della Corte costituzionale, la Cassazione ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle controversie attinenti alla fase successiva al provvedimento di assegnazione, nell'ambito della quale la pubblica amministrazione non eserciti un potere autoritativo, ma agisca quale parte di un rapporto privatistico di locazione<sup>424</sup>.

Quando nei contratti di locazione vengono introdotti patti di futura vendita o si prevede la possibilità di alienazione dell'alloggio assegnato, a condizioni di favore, fino all'avvenuto trasferimento del bene l'interessato deve possedere i requisiti richiesti dalle norme per accedere al beneficio<sup>425</sup> e talora si limita anche la possibilità di disporre del bene in futuro, o quantomeno si esclude la possibilità di ulteriore accesso ai benefici già ottenuti. In passato venivano distinti i presupposti per l'assegnazione (la non abbinanza) la cui mancanza determina nullità del provvedimento<sup>426</sup>, sanzionata con la decadenza, dai criteri di preferenza a parità di altre

---

giudici sanciscono che in caso di annullamento da parte del giudice amministrativo della graduatoria degli aspiranti assegnatari di alloggi realizzati dall'Istituto Autonomo Case Popolari e di successiva emissione, da parte del Sindaco del Comune (divenuto competente in materia, ai sensi dell'art. 95 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 e dell'art. 54 della legge 5 agosto 1978, n. 457), di un provvedimento di assegnazione dell'alloggio in favore del ricorrente vittorioso nel giudizio amministrativo, qualora quest'ultimo non sia riuscito ad ottenere la disponibilità dell'alloggio per l'opposizione del precedente assegnatario ed il Sindaco ometta di provvedere tempestivamente, in via di autotutela, all'annullamento della precedente assegnazione e di emettere il decreto di rilascio costituente titolo esecutivo, ai sensi dell'art. 11, comma 12 (richiamato dall'art. 16), del d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1035, il comportamento della P.A. è censurabile *ex art.* 2043 cod. civ. anche sotto il profilo della colpa, per aver lasciato inalterata la posizione di coloro che non avevano più diritto ad occupare l'immobile e per aver tardivamente immesso l'avente diritto nel possesso dell'immobile assegnatogli; pertanto, l'Amministrazione è tenuta al risarcimento dei danni anche non patrimoniali cagionati al privato, in conseguenza della lesione di un interesse costituzionalmente protetto, a prescindere dalla rilevanza penalistica della fattispecie.

<sup>421</sup> D.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, cit., art. 17.

<sup>422</sup> D.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, cit., art. 18.

<sup>423</sup> Cons. St., sez. VI, 9 giugno 2005, n. 3035, e nello stesso senso Cons. St., sez. V, 30 agosto 2006, n. 5073; Cons. St., sez. IV, 11 giugno 2002, n. 6187; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 11 febbraio 2010, n. 100.

<sup>424</sup> Cass., ord., sez. un., 23 dicembre 2004, n. 23830, concernente l'accertamento del diritto vantato da un congiunto dell'assegnatario, in seguito al decesso di questi, al subentro nell'assegnazione dell'alloggio specie. Cfr.: Cass., sez. un., 7 luglio 2011, n. 14956, ove i Giudici, in tema di edilizia residenziale pubblica, affermano che la controversia introdotta da chi si opponga ad un provvedimento dell'Amministrazione comunale di rilascio di immobili ad uso abitativo occupati senza titolo rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, ritenendo che ad essere contestato è il diritto di agire esecutivamente e configurando l'ordine di rilascio come un atto imposto dalla legge (nel caso di specie l'art. 30 della legge reg. Campania 2 luglio 1997, n. 18) e non come esercizio di un potere discrezionale dell'Amministrazione. La Corte estende tale principio anche qualora sia dedotta l'illegittimità di provvedimenti amministrativi (diffida a rilasciare l'alloggio e successivo ordine di sgombero), dei quali è eventualmente possibile la disapplicazione da parte del giudice, chiamato a statuire sull'esistenza delle condizioni richieste dalla legge per dare corso forzato al rilascio del bene. Cass., sez. un., 25 novembre 2009, n. 24764.

<sup>425</sup> Cass., sez. I, 29 marzo 2000, n. 3777, *Macri c. Com. Ugento*, in *Riv. giur. edilizia*, 2000, I, 606.

<sup>426</sup> Cass., 20 novembre 1979, n. 6061.

condizioni <sup>427</sup>. La revoca dell'assegnazione può infatti avvenire anche quando un componente del nucleo familiare acquista la proprietà di altra abitazione idonea a soddisfare le esigenze familiari <sup>428</sup>. Quanto agli atti delle cooperative edilizie è significativo il fatto che, benché provenienti da privati siano soggetti alla disciplina pubblicistica (impugnabilità avanti al giudice amministrativo) in relazione alle agevolazioni e finanziamenti che tali cooperative ricevono, oltre ad essere assoggettata a controlli pubblici, ad esempio il potere di revocare l'assegnazione dell'alloggio cooperativo a contributo statale quando ci siano state speculazioni sugli alloggi sociali <sup>429</sup>.

### 17.c. *La vendita degli alloggi.*

Da tempo si è prevista la possibilità di vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica agli assegnatari, locatari <sup>430</sup>, mediante piani di cessione ed abrogando le norme che in precedenza la vietavano, facendo peraltro cadere quelle cautele che limitavano le possibilità di speculazione <sup>431</sup>. Viene ammessa la vendita agli assegnatari “a titolo di locazione da oltre un decennio, e che non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese”. In tal modo si è attuata una politica principalmente rivolta a soddisfare esigenze di bilancio e solo indirettamente volta a favore delle famiglie. Altro aspetto importante da sottolineare è la progressiva accresciuta consapevolezza della necessità di coordinare gli interventi di edilizia residenziale pubblica con la programmazione e pianificazione urbanistica, prevedendo una localizzazione integrata nel complesso urbano e non in aree periferiche completamente separate dagli insediamenti esistenti. La medesima l. 17 febbraio 1992, n. 179, si segnala altresì per l'introduzione dei programmi integrati di intervento volti a riqualificare le aree urbane degradate <sup>432</sup>. Successivamente si è previsto la dismissione di almeno la metà

---

<sup>427</sup> I diversi gradi di non abbenza, la condizione di coniugato con prole inerivano alla legittimità dell'atto. La disciplina dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e della relativa revoca per mancata occupazione è volta a garantire un'abitazione a chi ne è sprovvisto, con la conseguenza che se l'alloggio assegnato non viene occupato dall'assegnatario, se ne desume che questi non necessita dell'alloggio che può dunque essere assegnato ad altri soggetti che ne sono privi (Cons. St., sez. VI, 24 maggio 2000, n. 2994).

<sup>428</sup> Cass., sez. I, 22 giugno 2001, n. 8531.

<sup>429</sup> PERINI, voce *Edilizia popolare ed economica*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. VII, Utet, 1964, 388 e ss.

<sup>430</sup> L. 17 febbraio 1992, n. 179.

<sup>431</sup> Corte cost., 29 dicembre 1992, n. 486, ove si afferma che la materia dell'edilizia residenziale pubblica — trasferita alle regioni, ed avente ad oggetto interventi pubblici di varia natura comunque finalizzati alla provvista di alloggi a favore dei lavoratori e delle famiglie meno abbienti — comprende indubbiamente anche la cessione degli alloggi, in quanto tale cessione è indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli alloggi e con la qualifica di assegnatario, risulta finalizzata anche all'incremento del patrimonio abitativo, e rientra fra i compiti di enti operanti all'esclusivo servizio di funzioni attribuite alle regioni).

<sup>432</sup> Corte cost., 19 ottobre 1992, n. 393, in *Foro it.*, 1992, I, 3203, che dichiara l'infondatezza, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli art. 16, comma 9°, e 2, comma 2°,

del patrimonio di edilizia residenziale pubblica al fine di reperire finanziamenti da destinare a nuovi programmi <sup>433</sup>. Le Regioni hanno dunque definito i piani vendita del patrimonio nella misura minima del 50% e massima del 75% del patrimonio abitativo di ciascuna provincia. Gli enti proprietari hanno proceduto alla vendita degli alloggi agli assegnatari in locazione da almeno un quinquennio o i loro familiari conviventi, sempreché non fossero in mora per i canoni, con successiva possibilità di alienazione anche ad assegnatari esclusi dalle categorie tutelate ovvero anche a terzi in possesso dei requisiti previsti dalle norme vigenti per non incorrere nella decadenza del diritto all'assegnazione. Si è prevista in tali casi anche una priorità nell'acquisto a favore delle cooperative edilizie, iscritte all'albo nazionale che si impegnassero a dare in locazione gli alloggi ad un canone convenzionato per almeno otto anni <sup>434</sup>.

## **18. Il piano nazionale dell'edilizia abitativa (c.d. piano casa): da generale a sociale.**

Di recente è stato adottato un nuovo piano nazionale per l'edilizia abitativa <sup>435</sup> qualificato come "macroprogramma di edilizia multifunzionale" <sup>436</sup> e non solo di edilizia sociale.

Tuttavia pare opportuno precisare immediatamente che la Corte costituzionale ha ridimensionato la portata del c.d. piano casa affermando l'incostituzionalità della parola "anche" ha ricondotto il piano casa alla definizione di interventi di edilizia sociale, escludendo la legittimità dei differenti strumenti quali i programmi integrati volti a promuovere interventi di edilizia residenziale. Si è inoltre precisato come la disciplina statale non possa sottrarsi alle procedure di leale cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Inoltre gli obiettivi del c.d. piano casa rilette a seguito della richiamata pronuncia della Corte costituzionale paiono rivolti all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di

---

17 febbraio 1992/ 179, che contengono le disposizioni finanziarie per la realizzazione dei programmi integrati d'intervento, in riferimento all'art. 3 Cost.).

<sup>433</sup> L. 24 dicembre 1993, n. 560.

<sup>434</sup> Il prezzo degli alloggi è stato definito moltiplicando per 100 il valore della rendita catastale risultante dalla revisione generale dei relativi estimi, con una riduzione dell'1% per ogni anno di anzianità di costruzione dell'immobile, fino al limite massimo del 20%, con possibilità di richiedere la determinazione del prezzo all'Ufficio tecnico erariale.

<sup>435</sup> L. 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, art. 11, d.p.c.m. 16 luglio 2009, *Piano nazionale di edilizia abitativa*.

<sup>436</sup> P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 258.

abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente <sup>437</sup> a prima casa per talune categorie di soggetti svantaggiati. I destinatari sono individuati nei nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; le giovani coppie a basso reddito; gli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; gli studenti fuori sede; i soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione e altre *particolari categorie sociali* individuate dalle norme di settore <sup>438</sup>.

Il piano nazionale di edilizia abitativa prevede la costruzione di nuove abitazioni ma anche la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato, sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, attraverso differenti strumenti come specificato dalla Corte costituzionale <sup>439</sup>. Il c.d. piano casa ritrova il suo obiettivo fondamentale nella riduzione del disagio abitativo mediante la realizzazione di alloggi pubblici mediante acquisizione e recupero di edifici esistenti, di alloggi di locazione a canone sociale e la riqualificazione di quartieri degradati, nonché la previsione di possibilità di vendita degli alloggi agli aventi titolo.

Anche in attuazione di un generale principio di solidarietà (art. 2 Cost.) intento del legislatore è la promozione di forme di *partnerships* pubblico-privato attraverso moduli convenzionali, con obbligo per i comuni di individuare ambiti a finalità sociali che garantiscano come standard urbanistico anche l'edilizia residenziale pubblica. Infatti l'edilizia residenziale pubblica è divenuta *standard urbanistico o di servizio pubblico* <sup>440</sup>. Si

---

<sup>437</sup> La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie particolarmente svantaggiate deve concretamente realizzarsi attraverso l'attribuzione di una posizione preferenziale a tali soggetti in modo da assicurare loro il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori: Corte cost. 23 maggio 2008, n. 166.

<sup>438</sup> L. n. 9 del 2007, cit., art. 1.

<sup>439</sup> Corte cost., 26 marzo 2010, n. 121.

<sup>440</sup> L. 24 dicembre 2007, n. 244 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*, art. 1, c. 258: Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al Decreto del Ministro dei lavori pubblici, 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale; c. 259: Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito

riconduce alla pianificazione comunale la questione della localizzazione e realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica e sono definiti ambiti urbanistici la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita, da parte di proprietari singoli o consorziati, di aree e immobili da destinare all'edilizia residenziale sociale (*standard di servizio*) in rapporto al fabbisogno locale, ove è possibile inoltre prevedere l'insediamento di alloggi a canone calmierato <sup>441</sup>.

Si individuano forme di scambio tra diritti edificatori e c.d. *housing sociale* <sup>442</sup>, la cui realizzazione è comunque soggetta alla disciplina sull'evidenza pubblica <sup>443</sup>, e di promozione del coinvolgimento diretto di privati nella programmazione e nella realizzazione di interventi edilizi con finalità sociale.

Il c.d. piano casa prevede infatti il coinvolgimento delle risorse private in aggiunta a quelle pubbliche con ricorso a modelli di intervento la cui sperimentazione fino ad oggi è stata circoscritta al settore delle opere pubbliche (*project financing*), e a strumenti finanziari immobiliari innovativi per l'acquisizione o la costruzione di immobili per l'edilizia residenziale, come i fondi immobiliari per il *social housing*. È prevista la costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; all'incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dalla alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo; la promozione da parte di privati di interventi secondo le forme della finanza di progetto <sup>444</sup>; alle agevolazioni, anche amministrative, in favore di coope-

---

delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 259.

<sup>441</sup> La norma non ha individuato una misura minima dello standard di edilizia sociale, in termini di spazi da assicurare, lasciando agli accordi tra enti pubblici e operatori privati la quantificazione nei vari ambiti. A livello regionale si è in taluni casi ovviato dettando una disciplina delle condizioni dello scambio: in Puglia il numero minimo di alloggi da cedere corrisponde al 10% del totale, ove in Lazio può arrivare al 50%; l.r. Lazio 11 agosto 2009, n. 21; l.r. Basilicata 7 agosto 2009, n. 25; l.r. Marche 8 ottobre 2009, n. 22; l.r. Friuli Venezia Giulia 11 novembre 2009, n. 19; l.r. Lombardia 16 luglio 2009, n. 13; R. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 257.

<sup>442</sup> A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in *Le Regioni*, 2010, 1378.

<sup>443</sup> L. 6 agosto 2008, n. 133, cit., art. 11, comma 7°; d.m. Ministero delle Infrastrutture, 22 aprile 2008, *Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato*.

<sup>444</sup> D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, Parte II, Titolo III, Capo III. Il richiamo alla finanza di progetto è da taluno inteso come modello spurio poiché non riguarda al realizzazione e la gestione di un'opera pubblica e dove, in assenza di una remunerazione adeguata nella gestione delle opere, la proposta progettuale compensa gli oneri a carico del concessionario attraverso la previsione dell'ammissibilità di

native edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa; alla realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale <sup>445</sup>. Si promuove l'approvazione di appositi accordi di programma <sup>446</sup> al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento, attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Per la migliore realizzazione dei piani i comuni e le province possono associarsi secondo le forme usuali previste dall'ordinamento sulle autonomie locali <sup>447</sup>, secondo una previsione che evidenzia come la disciplina riguardi interventi anche di rilevante impatto territoriale sovralocale <sup>448</sup>.

Nella ridefinizione del piano casa compiuta dalla Corte costituzionale si è affermata anche l'incostituzionalità dell'originaria previsione del ricorso al c.d. *general contractor* in alternativa al procedimento di formazione dei programmi integrati mediante accordo di programma <sup>449</sup> poiché la previsione di attuativa tale strumento, introdotto per le infrastrutture strategiche e a esclusiva competenza centrale, avrebbe alterato il rapporto di concorrenza delle potestà centrali e regionali, in violazione del principio di leale collaborazione <sup>450</sup>.

Oltre alla possibile destinazione di una quota del patrimonio immobiliare del demanio, costituita da aree ed edifici non più utilizzati, alla realizzazione degli interventi previsti, sulla base di accordi tra l'Agenzia del demanio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della

---

realizzare opere private da collocare sul mercato. Parte degli edifici residenziali del programma integrato affidato al concessionario riguardano unità abitative per le fasce sociali più deboli: R. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, cit., 263.

<sup>445</sup> L'originaria lettera della disposizione recitava: edilizia residenziale anche sociale, ove l'inciso *anche* è stato ritenuto incostituzionale: Corte cost. n. 121 del 2010, cit. La norma non prevede la definizione di una quota minima di interventi a carattere sociale.

<sup>446</sup> Approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata di cui al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 8: l. n. 133 del 2008, cit., art. 11, comma 4°. In generale sugli accordi di programma a livello locale: A. SAVATTERI, *Art. 34*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, 2006 e ampia dottrina *ivi* citata.

<sup>447</sup> D.lgs. n. 267 del 2000, cit., artt. 30 e ss.

<sup>448</sup> R. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, cit., 261.

<sup>449</sup> L. n. 133 del 2008, cit., art. 11, comma 9°.

<sup>450</sup> Corte cost. n. 121 del 2010, cit.

difesa in caso di aree ed edifici non più utilizzati a fini militari, le regioni e gli enti locali <sup>451</sup>, è prevista l'istituzione di fondi *ad hoc* da parte dello Stato. Viene prevista l'iscrizione nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un fondo in cui confluiscono tutte le risorse stanziare da altre leggi <sup>452</sup> per sostenere gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica <sup>453</sup>, ma non iscritte nei bilanci e non impegnate - ancorché in gran parte già programmate. Si è esclusa l'illegittimità costituzionale dell'istituzione di tale fondo poiché si ritiene che le somme che vi confluiscono non vengano sottratte in via definitiva al circuito regionale in quanto destinate ad essere riprogrammate, e quindi ridistribuite, in base alle modalità e ai criteri previsti nel piano casa <sup>454</sup>.

È poi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte delle coppie o dei nuclei famigliari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato <sup>455</sup>. La creazione del fondo a destinazione vincolata è diretta consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa, le cui modalità operative di funzionamento sono rimandate a successivi provvedimenti del Ministro della gioventù d'intesa con la Conferenza unificata <sup>456</sup>.

Altri strumenti possibili sono i fondi comuni di investimento immobiliare <sup>457</sup> destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa previsti dalla disciplina in esame, che potendo gli stessi essere anche costituiti da fondi immobiliari di investimento ad alto tasso di redditività che si avvalgono di capitali di fondazioni, banche o altri investitori privati e di beni immobili ceduti al fondo, che diviene per taluni enti locali uno strumento, non privo di rischi, di dismissione di beni pubblici <sup>458</sup>. In attuazione di tali disposti

<sup>451</sup> L. 6 agosto 2008, n. 133, cit., art. 11, comma 10°.

<sup>452</sup> L. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, c. 1154; d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, artt. 21, 21 bis, ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, e 41.

<sup>453</sup> L. 6 agosto 2008, n. 133, cit., art. 11, comma 12°.

<sup>454</sup> Corte cost. n. 121 del 2010, cit.

<sup>455</sup> L. 6 agosto 2008, n. 133, cit., art. 13, comma 3° bis.

<sup>456</sup> D.m. 17 dicembre 2010, n. 256, *Regolamento recante la disciplina del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali*.

<sup>457</sup> L. 6 agosto 2008, n. 133, art. 58, *Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali*. Cfr.: L. 25 gennaio 1994, n. 86, *Istituzione e disciplina dei fondi comuni di investimento immobiliare chiusi*; d.l. 25 settembre 2001 n. 351. Il modello del fondo chiuso comporta che il diritto al rimborso delle quote viene riconosciuto ai partecipanti solo a scadenze prefissate; ne deriva che durante il periodo di durata del fondo la liquidabilità dell'investimento può essere assicurata solo dalla alienazione a terzi delle quote, frutto della negoziazione delle stesse su un mercato secondario.

<sup>458</sup> L. 6 agosto 2008, n. 133, art. 58. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del comma 2° dell'art. 58 nella parte in cui disponeva: «la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante,

talune Regioni hanno avviato la costituzione e sottoscrizione di quote di fondi immobiliari chiusi per la realizzazione anche di alloggi di edilizia residenziale sociale. Ciò al fine di accogliere i finanziamenti del Fondo investimenti per l'abitare (FIA), promosso dalla Cassa depositi e prestiti, dall'associazione delle fondazioni bancarie e dall'Abi che hanno dato vita alla CDP Investimenti SGR Spa, società di gestione del fondo. Si tratta di un fondo immobiliare riservato ad investitori qualificati operante nel settore dell'edilizia privata sociale (*social housing*) con la finalità di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali a supporto e integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali <sup>459</sup>.

In particolare di recente l'Emilia Romagna <sup>460</sup> ha disciplinato la partecipazione della Regione ai fondi immobiliari chiusi aventi, tra le proprie finalità, anche la realizzazione di alloggi da offrire a condizioni più convenienti di quelle di mercato. La Regione potrà sottoscrivere quote dei fondi, che operano sul suo territorio, sia con conferimenti in danaro sia apportando beni immobili. La selezione dei fondi immobiliari chiusi ai quali la Regione partecipa avviene mediante procedura ad evidenza pubblica considerando, in particolare, quali elementi di valutazione: la quota del valore complessivo del fondo riservata ad investimenti in attività immobiliare; la quota dell'investimento immobiliare destinata all'edilizia residenziale sociale e ad altre tipologie di alloggi accessibili agli utenti a condizioni più favorevoli di quelle di mercato; il rendimento atteso sul valore complessivo del fondo; il rendimento atteso e il profilo di rischio delle diverse classi di quote del fondo, qualora il suo capitale sia suddiviso in tali classi; i canoni di locazione applicati agli alloggi di edilizia residenziale sociale e alle altre tipologie di alloggi accessibili dagli utenti a condizioni più favorevoli di quelle di mercato; i canoni di locazione applicati ai restanti alloggi di edilizia residenziale; la durata del fondo; le regole di liquidazione del fondo; le regole di governo e di gestione del fondo <sup>461</sup>.

---

in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro un termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente»: Corte cost. 30 dicembre 2009, n. 340.

<sup>459</sup> Il complesso degli investimenti attivabili supera i 2 miliardi di euro, da utilizzare per sottoscrivere fino al 40% del capitale dei fondi promossi a livello locale. Per le prime esperienze italiane sul social housing si veda: F. PRIZZON-L. INGARAMO-M. BAGNASACCO, *Housing Sociale. Quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia*, Politecnico di Torino-siti, 2007.

<sup>460</sup> L. r. Emilia Romagna 30 giugno 2011, n. 6.

<sup>461</sup> Richiamando l'esperienza di altre regione è di interesse ricordare la l.r. Piemonte 6 agosto 2009, n. 22, normativa che consente alla Regione Piemonte la possibilità di aderire, con una dote di 2,5 milioni di euro e fino dalla loro fase costitutiva, sia ai fondi immobiliari promossi in attuazione del piano casa sia

Emerge l'importanza, tra gli altri, del parametro di valutazione dato dall'impegno dei fondi per la realizzazione di investimenti che privilegino gli interventi di recupero e di riqualificazione urbana, oltre all'utilizzo del patrimonio immobiliare inventurato con conseguente contenimento del consumo di terreno agricolo <sup>462</sup>.

## 19. Le prospettive future del *social housing*.

Gli studi internazionali ed europei più recenti sul c.d. *social housing* <sup>463</sup>

---

a quelli promossi al di fuori di esso da fondazioni bancarie e da investitori istituzionali qualificati pubblici e privati. Per la selezione delle iniziative alle quali partecipare, la legge considera la dimensione del fondo, il coinvolgimento della Regione nelle scelte strategiche, l'apporto finanziario a essa richiesto e la costante possibilità di verificare gli investimenti incasso d'opera esclusa la partecipazione a fondi che direttamente o indirettamente perseguono finalità speculative. Il Veneto e la Lombardia hanno scelto di partecipare alla promozione dei fondi immobiliari anche attraverso le loro società finanziarie regionali. La l.r. Veneto 27 febbraio 2008, n. 1, art. 85 ha messo a disposizione 5,5 milioni di euro per aderire alla costituzione, anche attraverso Sviluppo Veneto, di un "fondo immobiliare etico" chiuso, istituito con le fondazioni bancarie, per la realizzazione e il recupero (o anche l'acquisto) di alloggi destinati alla locazione a canone calmierato. La l.r. Lombardia 24 marzo 2004, n. 5, art. 2 ha autorizzato la giunta a promuovere attraverso Finlombarda Gestioni la costituzione e gestione di fondi immobiliari e a sottoscrivere quote di quei fondi o di quelli promossi da altri soggetti. Il raggio di azione entro cui la Regione è autorizzata a muoversi appare ampio, considerato che la norma fa riferimento a «fondi immobiliari nell'ambito delle politiche volte ad ampliare l'offerta di alloggi», senza alcun riferimento ai fondi chiusi da un lato e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica dall'altro: R. LUNGARELLA, *Gli strumenti legislativi locali e il sistema dei fondi immobiliari Regioni in prima linea per il social housing. Dal progetto dell'Emilia ai casi di Veneto e Lombardia*, Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi di 20 giugno 2011, 6.

<sup>462</sup> Altri esempi di fondi immobiliari destinati al c.d. *social housing* sono: Veneto Casa, fondo immobiliare chiuso promosso dalla Regione e dalla fondazione della Cassa di risparmio di Padova e Rovigo, con l'obiettivo di investire 75 milioni di euro per accrescere l'offerta di alloggi in affitto a basso canone per immigrati, giovani coppie, famiglie monoreddito; in Emilia Romagna il fondo Parma social house, con la partecipazione del Comune (che ha messo a disposizione le aree a un prezzo molto basso), degli imprenditori locali, della fondazione della cassa di risparmio. La Cassa Depositi e Prestiti ha messo a disposizione 25 dei quasi 140 milioni di euro necessari per realizzare, in tre anni, 852 alloggi, di cui 252 in locazione a basso canone, 420 per la vendita e 180 in locazione con possibilità di riscatto all'ottavo anno; si propone una dotazione di circa cinquanta milioni di euro Abitare sostenibile, il fondo immobiliare promosso da Regione Piemonte e nove fondazioni bancarie che per fronteggiare l'emergenza abitativa affitterà alloggi a canoni del 25-30% inferiori rispetto a quelli di mercato; a Crema è stata posta la prima pietra degli alloggi realizzati dal Fondo abitare sociale 1, promosso dalla fondazione Cariplo: R. LUNGARELLA, *Gli strumenti legislativi locali e il sistema dei fondi immobiliari Regioni in prima linea per il social housing. Dal progetto dell'Emilia ai casi di Veneto e Lombardia*, cit.

<sup>463</sup> Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *Housing and the Economy: Policies for Renovation*, in *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2011*, 2011, in <http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en264937443416656241137443,00.html>; Commissione UE, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, 3 marzo 2010; Commissione UE, *La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, COM(2010) 758 definitivo, 16 dicembre 2010, 5; Comitato delle Regioni, *Discussion paper of the Commission for Economic and Social Policy, Towards a European Agenda for Social Housing*, 12 aprile 2011; A. RYBKOWSKA e M. SCHNEIDER, *Population and social conditions*, cit., n. 4/2011, in cui

evidenziano un rinnovato interesse per le problematiche abitative e propongono nuovi modelli per affrontare un così complesso e antico bisogno. Ovviamente il pericolo, già rilevato, è che alla novità della definizione non corrisponda una significativo miglioramento degli interventi, anzi l'espressione "edilizia sociale abitativa", perdendo la connotazione di "pubblica" potrebbe prefigurare una limitazione dell'intervento pubblico in ragione della scarsità di risorse <sup>464</sup>.

Gli aspetti di maggiore interesse desumibili dalle più recenti elaborazioni sul *social housing* sembrano connessi alla prospettiva integrata della soddisfazione del bisogno abitativo in relazione con l'attuazione di altre politiche socio assistenziali, con l'obiettivo di affrontare le differenti tipologie di disagio attraverso interventi coordinati. Simili interventi richiedono professionalità integrate che definiscano i bisogni abitativi, gli aspetti economico-finanziari, gli interventi immobiliari, architettonici e ambientali, gli aspetti costruttivi e gestionali in funzione dell'organizzazione dei servizi socio assistenziali e del relativo coordinamento.

Sembra progressivamente acquisito il valore del coordinamento della soddisfazione del bisogno abitativo con l'assistenza socio assistenziale, talora anche sanitaria mediante lo sviluppo di capacità di integrazione e di realizzazione del c.d. *mix sociale* che dovrebbe evitare di isolare gli interventi di edilizia sociale. La progettazione degli interventi sembra chiamata a considerare tutti i profili connessi alla creazione di comunità abitative con spazi comuni adeguati alla attività di accompagnamento sociale rivolta a categorie sociali differenti, anche in relazione alle differenti tipologie e gradazioni del disagio.

Gli interventi di c.d. *social housing* più di recente sperimentati sembrano infatti rivolgersi (per non trascurabili ragioni di sostenibilità degli investimenti privati) anche a fasce sociali che non si trovano nella condizione di disagio tale da potersi collocare utilmente nelle graduatorie per accedere ai servizi pubblici abitativi, pur nella difficoltà di accedere all'affitto o all'acquisto di un'abitazione ai prezzi di mercato.

Gli enti pubblici competenti potrebbero favorire gli interventi di *social housing* che mirassero ad affrontare congiuntamente le differenti situazioni

---

vengono approfonditi alcuni dati statistici sulle condizioni abitative in cui vivono i cittadini dell'Unione Europea e le differenze che sussistono tra i differenti Stati Membri; L. GHEKIERE, *The Development of Social Housing in the European Union, When general interest meets Community interest*, in *Collection Europe*, 2007, ove vengono approfondite le problematiche connesse ai mercati immobiliari delle città europee, l'incremento del costo degli alloggi il potere d'acquisto delle famiglie europee e vengono presi in considerazione i profili connessi alle politiche adottate dall'Unione Europea. Cfr.: R. TUNSDALL, *Social housing and social exclusion 2000-2011*, Centre for Analysis of Social Exclusion - London School of Economics, 2011, in <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper153.pdf>.

<sup>464</sup> R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 271. M. BALDINI, *La casa degli italiani*, cit.

di disagio. In tal modo si potrebbero soddisfare i bisogni abitativi di gruppi sociali differenti che adeguatamente assistiti potrebbero costituire nuove comunità abitative caratterizzate da un “mix sociale” bilanciato ove i destinatari dei servizi ne divengano anche attori grazie alla progettazione di spazi e ambienti pubblici comuni. Le politiche abitative pubbliche dovrebbero così accompagnare verso il superamento progressivo delle situazioni di emergenza abitativa, disagio e svantaggio prevedendo un percorso che favorisca la crescita del reddito familiare con possibili miglioramenti abitativi, anche nella medesima comunità.

Se risulta evidente la necessità di introdurre significative innovazioni nella gestione del servizio abitativo sociale non possono tacersi le forti criticità ancora diffuse che riguardano la definizione dei criteri di assegnazione, che talora rispondono ancora a logiche politico-clientelari e ad una non piena oggettività in relazione a condizioni specificamente definite. L'ampiezza dei criteri e la conseguente sproporzione tra aventi diritto e alloggi disponibili affida al decisore pubblico una discrezionalità molto ampia e difficilmente sindacabile. La composizione ancora diffusamente politica delle commissioni che applicano i criteri di assegnazione non sempre assicura infatti l'oggettività della decisione. Un ruolo di controllo di legittimità dell'assegnazione andrebbe garantito ai soggetti utilmente collocati nelle graduatorie ed a tutti i soggetti interessati mediante una piena trasparenza e pubblicità dei relativi atti amministrativi. Risulta evidente che ad un'assegnazione discrezionale, e talora arbitraria, si colleghi la scarsa attuazione dei controlli circa la permanenza dei requisiti ed i conseguenti abusi. La prospettiva dell'*housing sociale* con la creazione di una comunità abitativa potrebbe favorire anche il superamento di tali gravi violazioni.

In periodo di crisi economica è indubbio che simili interventi saranno possibili se si svilupperanno le capacità dei soggetti pubblici di compiere delle operazioni che valorizzino il patrimonio pubblico e lo pongano al servizio del miglioramento della qualità della vita dei soggetti più svantaggiati assicurandone l'integrazione sociale. Tale obiettivo è perseguibile solamente mediante corrette valutazioni relativamente alla concessione di diritti edificatori ai soggetti privati attuatori in qualunque forma giuridica essi operino. La realizzazione di “scambi *leali* e non scambi *inequali*”<sup>465</sup> sembra la sfida che le amministrazioni pubbliche sono chiamate ad affrontare per una corretta realizzazione dell'edilizia abitativa sociale.

---

<sup>465</sup> P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, cit., 268.