

**Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa:  
il (ri)accentramento (non sempre opportuno)  
di settori strategici per l'economia nazionale**

di Alessandro Venturi \*

(in corso di pubblicazione su *le Regioni*, 2010)

1. Con la sentenza n. 121/2010<sup>1</sup> è stato deciso il ricorso promosso da svariate regioni su quello che rappresenta una sorta di *New Deal* del quarto Governo Berlusconi per il “Piano nazionale di edilizia abitativa” previsto dalla Manovra estiva del 2008, e segnatamente dall’art. 11 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2008 n. 133.

L’obiettivo principe dell’intero piano era ed è quello di garantire su tutto il territorio nazionale il rispetto dei livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana attraverso la costruzione di nuove abitazioni o il recupero di quelle esistenti da destinare prioritariamente alle categorie sociali svantaggiate. Il piano nazionale di edilizia abitativa prevede infatti la costruzione di nuove abitazioni e 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. Per tali ragioni sono indicate anche le categorie sociali svantaggiate<sup>2</sup> che concorrono prioritariamente nell’accesso al libero mercato degli alloggi in locazione.

L’elevato grado di dettaglio delle previsioni ivi contenute, ancorché legittimamente ascrivibili a molteplici ambiti materiali riservati in via esclusiva alla legislazione statale, non poteva non provocare la levata di scudi delle regioni che ancora una volta, come già accadde con la nota Legge Obiettivo<sup>3</sup> sulle infrastrutture strategiche, vedevano minacciata la loro autonomia in virtù di un non meglio definito interesse nazionale.

E invero, le norme *de qua* intervengono in una “materia non materia”<sup>4</sup>, ovvero in una materia composita, ascrivibile a molteplici ambiti materiali, talché l’individuazione dell’esatto livello di competenza presta il fianco a molteplici interpretazioni<sup>5</sup>.

La stessa Corte Costituzionale, che già con la sentenza n. 221 del 1975 ebbe a definire l’edilizia residenziale pubblica una materia dal carattere composito, con la sentenza n. 94

---

<sup>1</sup> Corte Cost. 26 marzo 2010, n.121.

<sup>2</sup> E segnatamente: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all’articolo 1 della legge n. 9 del 2007; g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

<sup>3</sup> V. la l. 443/2001, promulgata all’avvio del secondo Governo Berlusconi, che stabilisce procedure e modalità di finanziamento per la realizzazione delle grandi infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale per il decennio 2002-2013.

<sup>4</sup> A riconferma di quanto sostenuto da tempo dalla dottrina che si è diffusamente soffermata sul Titolo V, cfr. F. BENELLI, *La ‘smaterializzazione’ delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006 e R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 889 e ss.

<sup>5</sup> Sul tema V. VALENTI, *L’edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà osservazioni alla sentenza della corte costituzionale n.166 del 2008*, in <http://www.federalismi.it>, osserva come sia inevitabile che in una materia così articolata come è l’edilizia residenziale pubblica, il tentativo di costruire una efficace tutela multilivello anche del diritto alla casa si rivela problematico, specie con riguardo al corretto esercizio delle competenze legislative di ciascun Ente territoriale, alla realizzazione di una collaborazione tra gli stessi che sia effettivamente leale, che non si traduca, cioè, in uno sconfinamento delle competenze reciproche.

del 2007, ha individuato tre livelli di intervento precisando che spetta alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dell'offerta minima di alloggi al fine di garantire l'uniformità sul territorio nazionale di una prestazione considerata nei livelli essenziali, concernente i diritti sociali (art.117, II comma, *lett. m*) Cost.)<sup>6</sup>; alla competenza concorrente Stato-Regioni spetta il secondo livello d'intervento riguardante la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, rientrante nella materia del governo del territorio<sup>7</sup>; alla competenza esclusiva della Regione spetta invece la gestione del patrimonio immobiliare dell'edilizia residenziale pubblica di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari.

Alla complessità dovuta all'intreccio di materie testé ricordato va altresì aggiunta l'indeterminatezza della materia "*livelli essenziali delle prestazioni*"<sup>8</sup> che sovente interviene a limitare la competenza regionale, tanto quella concorrente quanto quella c.d. residuale.

E' indubbio che in una materia composita come l'edilizia residenziale pubblica<sup>9</sup> l'esercizio delle prevalenti competenze regionali incontra diversi limiti; va tuttavia rilevato che, dopo oltre un trentennio di pressoché totale disimpegno per le politiche abitative<sup>10</sup>, nell'ultimo triennio, a partire dalla legge n. 9 dell'8 febbraio 2007 recante « *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali* », lo Stato abbia inaugurato una nuova stagione e contemporaneamente un nuovo modello<sup>11</sup> di *social housing* caratterizzata da uno spiccato interventismo. Del resto le stesse previsioni contenute nella l.133/2008, che pure prevedono il raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza unificata, oltre alle finalità e ai principi generali, mostrano un elevato grado di dettaglio nella regolazione tanto degli interventi in cui si sostanzia il piano quanto delle relative procedure attuative, prevedendo altresì l'istituzione di un fondo unico presso il Ministero delle Infrastrutture che consenta una gestione centralizzata degli interventi.

La Corte "salva" sostanzialmente il Piano Casa<sup>12</sup> muovendo da due principali argomentazioni: la chiamata in sussidiarietà da un lato, inaugurata con la nota sentenza n. 303/2003, e la definizione dei principi fondamentali del governo del territorio dall'altro a cui la Corte aggiunge sovente un richiamo alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ancorché su talune disposizioni si sia abbattuta la censura di costituzionalità, come si avrà modo di esaminare nel prosieguo, appare indubbio a chi scrive che l'autonomia regionale ne esce sostanzialmente compressa sotto due distinti profili: quello dell'autonomia

<sup>6</sup> V. Corte Cost. 486/2005.

<sup>7</sup> V. Corte Cost. 451/2006.

<sup>8</sup> La letteratura sui livelli essenziali è sterminata, *ex multis* v. A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in questa Rivista, 2003,1063 e ss.; R. BIFULCO, *Livelli essenziali, diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, p. 135 e ss.; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni* in G. AZZARITI (a cura di) *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, vol. II, p. 43 e ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell'art. 117, comma 2 lett. m) della Costituzione*, in *Politica del Diritto*, 3, 2002 p. 345 e ss.

<sup>9</sup> Ancora attuali le considerazioni svolte da P. URBANI, *L'organizzazione centrale dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale*, in AA. VV., *La casa di abitazione tra normativa nazionale vigente e prospettive*, Milano, 1986.

<sup>10</sup> Per una ricostruzione delle politiche abitative in Italia si rinvia al pregevole scritto di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. Trim. dir. Pubblico*, 2010.

<sup>11</sup> Cfr. Ministero Infrastrutture, *Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative..* Roma, 16 maggio 2007.

<sup>12</sup> Sul tema della casa il governo ha varato tra il 2008 e il 2009 due programmi. Il primo contenuto nella manovra finanziaria del 2008 denominato "Piano nazionale di edilizia abitativa". Il secondo, prende il nome di "Piano casa" ed è stato presentato dal presidente del Consiglio dei Ministri il 6 marzo 2009 con l'intento di rilanciare un settore chiave per la nostra economia come l'edilizia. Nella denominazione comune entrambe i programmi hanno assunto la denominazione di Piano Casa.

finanziaria, in piena fase di attuazione della l.42/2009, e quello dell'autonomia organizzativa e gestionale degli interventi a sostegno delle politiche abitative a livello locale.

Nelle more della decisione del ricorso, tuttavia, le stesse Regioni, ben consapevoli che la leva del piano casa sta negli investimenti che il governo si è impegnato a rendere disponibili, sono addivenute alla stipula di un accordo con lo Stato<sup>13</sup> con lo scopo di garantire la diretta finanziabilità degli interventi e allo stesso tempo di riequilibrare i rispettivi ruoli e competenze. Ciò nonostante, il Governo ha emanato il d.p.c.m. 16 luglio 2009 (vigente la l. 9 aprile 2009, n. 33 che ripristinava l'intesa in luogo del semplice parere) che definisce gli aspetti finanziari ed operativi per l'attuazione del Piano Casa a prescindere dall'intesa con la Conferenza, offrendo nuovamente alle Regioni il pretesto per riprendere il contenzioso innanzi alla Corte.

2. Le regioni impugnano, con motivazioni sostanzialmente analoghe, gli artt. 11 e 13 del d.l. 25 giugno 2008, n.112, disciplinanti rispettivamente il nuovo piano nazionale per l'edilizia abitativa e la gestione degli alloggi di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari.

Quanto alla prima norma le difese regionali sostengono innanzitutto una palese violazione della loro competenza legislativa in materia di governo del territorio<sup>14</sup> in quanto la norma impugnata non sarebbe direttamente riconducibile alla competenza statale in tema di livelli essenziali di fabbisogno abitativo, bensì più correttamente ascrivibile alla programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica.

E invero, l'impugnato art.11, secondo l'articolato ragionamento condotto dalla difesa dell'Emilia Romagna, non si limita a determinare l'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze abitative delle fasce di popolazione meno abbienti, né tanto meno individua alcun livello di prestazione sociale<sup>15</sup>, bensì prevede un piano per incrementare il patrimonio immobiliare da destinare prioritariamente, ancorché non in via esclusiva, a prima abitazione<sup>16</sup>.

I successivi commi dell'art.11 prevedono poi una disciplina completa e dettagliata sia della tipologia di interventi da realizzare - prevedendo tra gli altri la costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e l'alienazione degli alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti - sia delle procedure di attuazione e verifica del

---

<sup>13</sup> V. Accordo Stato-Regioni sottoscritto il 5 marzo 2009. In tale sede, a fronte dell'impegno da parte dello Stato a ripristinare l'intesa in luogo del semplice parere (v. l. 9 aprile 2009, n.33) e quindi a ripristinare i presupposti normativi per la condivisione, tra Stato, Regioni ed Enti locali, del Piano Casa, e a rendere effettivamente disponibili le risorse programmate, le Regioni si sono impegnate a sospendere i procedimenti di ricorso innanzi alla Corte.

<sup>14</sup> Per una trattazione più diffusa del tema si rinvia a A. VENTURI, *I poteri normativi delle regioni*, in R. FERRARA, G. F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia*, Breviaria Iuris, Padova, 2010, 122 ss.

<sup>15</sup> Per comodità di lettura si riporta il comma 1 dell'art.11 del d.l. 112 come modificato dalla l.133/2008: "1. Al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana, e' approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, un piano nazionale di edilizia abitativa."

<sup>16</sup> Il comma 2: "2. Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di 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 a prima casa."

piano, precludendo nella sostanza qualsiasi spazio alla competenza legislativa regionale nel dare attuazione ai principi statali sul governo del territorio<sup>17</sup>.

Alle doglianze testé ricordate va aggiunta la previsione secondo cui le norme impugnate sono destinate ad essere integrate da accordi di programma finalizzati a 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. Tale disciplina, che tra l'altro prevede esplicitamente la possibilità di una approvazione dei predetti accordi decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa in Conferenza, appare alle Regioni lesiva tanto del principio della leale collaborazione quanto dell'art.118 primo comma della Cost. in assenza di giustificabili esigenze di carattere unitario.

Le argomentazioni esposte dalla difesa erariale, per canto loro, si appellano ad un *trend* legislativo, affermatosi negli ultimi anni e in gran parte avvallato dalla Corte<sup>18</sup>, che riconosce allo Stato la facoltà di svolgere un'intensa attività di programmazione, come è previsto ad esempio dalla legislazione in materia di infrastrutture strategiche e quella sulla riduzione del disagio abitativo prevista dalla l. 8 febbraio 2007, n.9.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa, secondo quanto sostenuto dall'avvocatura, intenderebbe realizzare una strategia di azione complessiva volta a riconoscere il carattere fondamentale per il paese della riqualificazione urbana; tale scelta si concretizzerebbe attraverso il fattivo coinvolgimento delle risorse private in aggiunta a quelle pubbliche che comporta il ricorso a modelli di intervento la cui sperimentazione fino ad oggi è stata circoscritta al settore delle opere pubbliche (i.e. *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*.

Alla luce delle considerazioni svolte dalle parti risulta chiaro pertanto come le due diverse istanze, di assicurare una tutela del diritto all'abitazione sull'intero territorio nazionale<sup>19</sup>, da un lato, e le prerogative regionali della programmazione e della attuazione delle politiche di *welfare*, dall'altro, secondo un modello che a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione si è caratterizzato per una forte differenziazione su base regionale<sup>20</sup>, continuano ad essere soggette ad un instabile equilibrio, con reciproci sconfinamenti che, a dieci anni dalla riforma, continua a rimettere alla decisione della Corte la legittimità o meno di detti comportamenti.

Nel caso di specie i dubbi di costituzionalità del Piano sollevati dalle Regioni sono più che fondati atteso che di meri principi non si tratta come del resto si evince anche alla luce del d.p.c.m. attuativo del 16 luglio 2009 e segnatamente da quelle disposizioni che prevedono l'attuazione del piano attraverso accordi di programma, a loro volta attuati da programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana<sup>21</sup> nella misura in cui legittimano la definizione di strumenti finalizzati a regolare le procedure amministrative

---

<sup>17</sup> A tale proposito viene correttamente ricordato che l'art.60 , comma 1 lett. d) del d.lgs. 112/1998 già attribuiva alle Regioni la determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati (PI), di recupero urbano (PRU) e di riqualificazione urbana.

<sup>18</sup> *Ex multis v. Corte Cost. 166/2008.*

<sup>19</sup> Nel segno di un pieno riconoscimento costituzionale del diritto all'abitazione come ebbe a dire la stessa Corte con la sentenza 217 del 1988 "...*creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero dei cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello dell'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti che lo Stato non può abdicare in nessun caso*".

<sup>20</sup> V. A MALTONI, *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, in questa Rivista, 2005, 871 ss.

<sup>21</sup> Sono altresì ammesse le procedure previste per le opere strategiche nazionali (i.e. *general contractor*) già dettate dalla l. 21 dicembre 2001, n. 443 (legge obiettivo) e ora contenute nel codice dei contratti pubblici (d. lgs. 163/2006).

per localizzare, costruire e recuperare gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

3. Ad avviso della Corte, la previsione da parte dello Stato di un piano nazionale di edilizia abitativa va ascritta al cd. secondo livello normativo, dei tre di cui si compone la materia edilizia residenziale pubblica, con ciò legittimando l'esercizio di una competenza nell'ambito del governo del territorio in ordine alla predeterminazione dei principi generali della programmazione nazionale e regionale.

Allo stesso risultato conduce l'argomentazione che prende le mosse dall'esigenza di determinare livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli che, alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi con l'intento di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate<sup>22</sup>. E invero, secondo la Consulta l'attuazione in via amministrativa del piano non può che spettare allo Stato, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, dal momento che attiene ai profili nazionali uniformi, in virtù della chiamata in sussidiarietà.

Parimenti infondate sono le questioni relative alla definizione delle categorie di destinatari degli interventi da realizzare con il piano che correttamente trovano fondamento nella materia "livelli essenziali delle prestazioni" secondo quanto già stabilito nella pronuncia n. 166 del 2008 laddove si stabiliva che la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie particolarmente svantaggiate dovesse 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.

Resta sullo sfondo la censura che talune regioni avevano sollevato in merito all'utilizzo dell'avverbio "*prioritariamente*", che nell'interpretazione datane dalla Corte lascerebbe spazio alla possibilità che i livelli minimi soggettivi stabiliti dallo Stato possano essere innalzati dalle Regioni. Interpretazione quest'ultima che parrebbe invece smentita dai successivi provvedimenti attuativi i quali lasciano presagire che trattasi in realtà di un programma di edilizia multifunzionale nel cui ambito trova spazio anche l'edilizia sociale<sup>23</sup>.

Da ultimo anche la definizione puntuale degli strumenti, peraltro già in gran parte in uso da parte delle amministrazioni comunali sulla base di talune legislazioni regionali, che dovrebbero consentire la realizzabilità degli interventi è stata ritenuta costituzionalmente compatibile in quanto si tratterebbe di principi fondamentali del governo del territorio.

La Corte censura invece l'art.11, comma 3, lett. e), che prevedeva la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale "anche" sociale, limitatamente alla parola "anche" ritenendola un "corpo estraneo in un complesso normativo statale" che trova giustificazione e legittimità esclusivamente dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. E' da escludere, quindi, che all'interno del piano possano trovare spazio programmi integrati aventi come fine quello di promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale. In tale modo la Corte intende circoscrivere la legittimazione della competenza statale a definire principi fondamentali alla sola edilizia residenziale pubblica specificando altresì che l'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un differente contesto di riferimento allo scopo di verificare a quale titolo lo Stato sia legittimato ad intervenire.

Due ulteriori censure si abbattono, infine, rispettivamente sui commi 4 e 9 dell'art.11 limitatamente alle parti che violano il principio di leale collaborazione. In particolare l'ultimo periodo del comma 4 prevede che, decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta

<sup>22</sup> V. Corte Cost. n.166/2008

<sup>23</sup> In questo senso v. P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, dattiloscritto della relazione al convegno "*Diritti fondamentali e politiche UE dopo Lisbona*", Pescara 6/7 maggio 2010 consultabile in [http://www.astrid-online.it/rassegna/14-05-2010/Urban\\_i\\_edilizia-resid\\_Pescara\\_05\\_2010.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/14-05-2010/Urban_i_edilizia-resid_Pescara_05_2010.pdf).

l'intesa in Conferenza per l'approvazione degli accordi di programma, questi ultimi possano essere comunque approvati. Tale norma ad avviso della Corte vanifica, nei fatti, la previsione dell'intesa attribuendo ad una delle parti in causa un ruolo preminente incompatibile con uno strumento forte di leale collaborazione quale è appunto l'intesa caratterizzata dalla sostanziale co-determinazione dell'atto<sup>24</sup>. Per la medesima ragione risulta incostituzionale il procedimento, già previsto per le infrastrutture strategiche della Legge Obiettivo, alternativo alla stipula dell'accordo di programma, per l'approvazione dei piani integrati, anche in tal caso infatti ad essere violato è il principio della leale collaborazione tra livelli di governo coinvolti nell'attuazione del piano.

4. Veniamo ora alla seconda delle due norme impugnate, e segnatamente, all'art.13 che disciplina la dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Istituti Autonomi Case Popolari, comunque denominati dalle singole legislazioni regionali, dettando puntuali criteri. Le regioni ricorrenti eccepiscono che la competenza regionale nelle predette materie risale al d.p.r. 616 del 1977 ed è stata recentemente ribadita dalla Consulta con la pronuncia n.94 del 2007<sup>25</sup> che ha inquadrato la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica nel cd. terzo livello normativo rientrante nel comma 4 dell'art.117 Cost.

In particolare la norma prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti unitamente a quello per i rapporti con le Regioni promuovano in sede di conferenza unificata la conclusione di accordi con Regioni ed enti locali diretti a semplificare le procedure di alienazione degli immobili pubblici di proprietà dei predetti enti.

E invero, la previsione di accordi diretti a semplificare le procedure di alienazione degli immobili risulterebbe un improprio condizionamento della potestà legislativa regionale da parte di un organismo (i.e. la Conferenza) e di un atto (i.e. l'Intesa) non legittimati a produrre un simile condizionamento. Le stesse considerazioni, ad avviso della difesa regionale, varrebbero qualora si ritenesse che gli accordi debbano essere conclusi con la singola Regione in quanto la potestà legislativa spetta ad un organo diverso da quello deputato a concludere l'accordo e comunque non può essere vincolata da accordi stipulati da soggetti privi di tale potestà.

I giudici costituzionali ritengono che la norma impugnata presenti caratteri diversi rispetto a quella contenuta nell'art.1, comma 597 della legge 23 dicembre 2005, n.266 e pertanto sia pienamente compatibile con il riparto delle competenze e non pregiudichi l'autonomia regionale atteso che il ruolo dei Ministeri indicati sarebbe limitato alla promozione di accordi che per essere conclusi dovrebbero comunque essere subordinati al positivo assenso delle regioni, lasciando impregiudicata quindi l'attività gestionale in senso stretto.

Oggetto di censura sono invece i commi 2 e 3 dell'art. 13 nelle parti in cui vengono dettagliati i criteri alla base degli accordi che vincolerebbero le regioni nell'attività gestionale di dismissione del patrimonio edilizio e viene prevista la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita. I giudici costituzionali evidenziano infatti

---

<sup>24</sup> In tal senso v. Corte Cost. n. 24 del 2007 ove si precisava che attribuire la decisività della volontà ad una sola delle parti conduce inevitabilmente a ridurre il ruolo dell'altra parte all'espressione di un semplice parere. Diffusamente sul tema di accordi e intese v. L. VIOLINI, *Meno "supremazia" e più "collaborazione" nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in questa Rivista, 2003, 691 ss. e S. MANGIAMELI, *La Conferenza Stato Regioni e la riforma costituzionale del Titolo V: dalla rappresentanza alla collaborazione*, in *Le Conferenze Stato-Regioni ed Unificate*, pubblicazione a cura dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, 2006, 31 ss.;

<sup>25</sup> In tale occasione la Corte, chiamata a pronunciarsi su talune disposizioni dal tenore analogo a quelle oggetto dell'odierna pronuncia, aveva concluso per l'illegittimità dei commi 597 e 598 dell'art.1 della l. n.266 del 2005 (legge di stabilità 2006).

che l'uso del presente indicativo, da un lato, laddove la norma precisa che "si tiene conto dei seguenti criteri", implica "una doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi" limitando così la sfera di discrezionalità del legislatore regionale. Dall'altro l'attribuzione di una specifica facoltà alle Regioni in una materia rientrante nella loro competenza residuale equivale ad una indebita interferenza dello Stato in una sfera che non gli è propria, previsione quest'ultima aggravata dalla facoltà concessa agli enti locali, in forza della legge statale, di superare la legislazione regionale qualora quest'ultima non preveda sul proprio territorio la stipula delle predette convenzioni.

5. Sullo sfondo restano poi le norme, uscite indenni dal giudizio di costituzionalità, che hanno previsto, in fase di piena attuazione del federalismo fiscale<sup>26</sup>, l'istituzione di fondi *ad hoc* da parte dello Stato sulle quali giova svolgere talune considerazioni critiche.

La prima, contenuta nel comma 12 dell'art.11, prevede 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>27</sup> per sostenere gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica, precisando altresì che gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione di dette disposizioni sono incompatibili e pertanto restano prive di effetti. Come rilevato dalla Consulta la norma è stata oggetto di molteplici modifiche, intervenute in tempi successivi alla proposizione del ricorso, che hanno dapprima previsto la previa consultazione delle regioni<sup>28</sup>, e poi introdotto<sup>29</sup>, a seguito dell'accordo Stato-Regioni del 5 marzo 2009, l'intesa con la Conferenza Unificata. Nelle argomentazioni della Corte, a prescindere dall'intesa, una volta che è stata riconosciuta la competenza dello Stato ad intervenire per approvare un piano nazionale di edilizia residenziale pubblica è da escludere che sia illegittima l'istituzione di un apposito Fondo, in cui, giova ribadirlo, confluiscono tutte le somme stanziare ma non iscritte nei bilanci e non impegnate - ancorché in gran parte già programmate - giacché tale previsione non esclude che le somme che vi confluiscono sia sottratte in via definitiva al circuito regionale. Esse infatti sono destinate ad essere riprogrammate, e quindi ridistribuite, in base alle modalità e ai criteri previsti nel piano casa.

La seconda norma oggetto di censura, introdotta in sede di conversione del d.l.112, ha 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 familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La creazione del Fondo, di cui al comma 3 *bis* dell'art.13, 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>30</sup>.

<sup>26</sup> Si vedano al riguardo le osservazioni di C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451/2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del «federalismo fiscale a Costituzione inattuata»*, in questa *Rivista*, 2007, 604 e le attualissime e puntuali considerazioni di F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in questa *Rivista*, 2005, 469 ss.

<sup>27</sup> E segnatamente quelle previste dall'articolo 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché quelle previste dagli articoli 21, 21 bis, ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, e 41 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e s.m.i.

<sup>28</sup> V. art. 1 *ter* del d.l. 20 ottobre 2008, n. 158 convertito in legge, con modificazioni dall'art.1 comma 1 della l. 18 dicembre 2008, n. 199 (cd. legge per la proroga degli sfratti).

<sup>29</sup> V. art. 7 *quater*, comma 12, lett.b), del d.l. n.5 del 2009 convertito con modificazioni dall'art. 1 comma 1 della l. 9 aprile 2009, n.33

<sup>30</sup> Previsione quest'ultima inserita solo dopo l'accordo Stato Regioni del 5 marzo 2009.

Le regioni eccepiscono la violazione della loro autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria ingiustificabile tanto in ragione della chiamata in sussidiarietà - dovendosi escludere motivi di carattere unitario per la gestione accentrata del fondo e per la regolazione delle modalità operative di funzionamento dello stesso - quanto in relazione alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni giacché l'acquisto della casa non è da ritenere livello necessario per soddisfare il diritto all'abitazione dal momento che la norma si limita a prevedere una spesa a prescindere dai requisiti di reddito dei beneficiari. E invero, la norma impugnata, istituendo un Fondo speciale a destinazione vincolata che incide su un ambito materiale su cui le Regioni hanno competenza residuale (i.e. le politiche sociali<sup>31</sup>), impedisce di fatto alle regioni di esercitare le competenze in ordine alle scelte e alla regolazione degli interventi sociali oltre a privarle della discrezionalità in ordine all'allocazione delle relative funzioni amministrative.

Sull'impugnativa di tale norma, anch'essa modificata nelle more del ricorso nel tentativo di scongiurare la declaratoria di incostituzionalità, la Corte, ben consapevole di stare per addentrarsi in una zona grigia in cui già da tempo si sono consolidati taluni orientamenti giurisprudenziali di segno contrario<sup>32</sup>, per una corretta lettura della norma invita a considerare tanto la dinamica delle relazioni tra Stato e Regioni quanto il bilanciamento dei contrapposti principi costituzionali che vengono in rilievo nella materia "servizi sociali".

Che la norma *de qua* generi una compressione dell'autonomia regionale è fuor di dubbio. Tuttavia, il giudice delle leggi ritiene che tanto la previsione di un'interlocuzione (*rectius* intesa) con le Regioni in sede di Conferenza per la determinazione dei criteri di accesso al Fondo quanto l'espressione normativa che fa salve le politiche abitative regionali, mitighino la portata dirompente della norma. A ben vedere, quindi, dette previsioni rispetterebbero quella prassi tipica del regionalismo cooperativo che consente alle Regioni di far pesare, in sede di Intesa, i propri orientamenti. E' evidente tuttavia che, seppur nell'ambito di una leale cooperazione tra Stato e Regioni, la diretta attribuzione, alle categorie di beneficiari predefinite dalla legge, di risorse economiche, ancorché sotto forma di garanzia per l'accesso al credito, incide direttamente sulla discrezionalità del legislatore regionale nella determinazione delle politiche abitative regionali.

La Corte è stata costretta "*a far luogo ad una vistosa torsione di una competenza pure dotata di somma duttilità*"<sup>33</sup> quale è la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, secondo il recente insegnamento della sentenza 10 del 2010 sulla *social card*, in base al quale alla mera formulazione di una scala astratta di bisogni da soddisfare e di priorità da osservare va sostituendosi la previsione e la concreta erogazione di una provvidenza. E invero sarebbe "*inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva*"<sup>34</sup>. Parimenti ingiustificabile sarebbe altresì un sostanziale svuotamento della competenza regionale a fronte di leggi

---

<sup>31</sup> V. *ex plurimis* Corte Cost. nn.168 del 2009 e 50 del 2008 annotata da F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in questa *Rivista*, 2008, 638 ss.

<sup>32</sup> Ci si riferisce in particolare alla giurisprudenza costituzionale, e segnatamente alle sentenze n.423/2004 e 168/2008, che aveva ritenuto parte dell'art. 119 immediatamente produttiva di effetti sul legislatore e conseguentemente incostituzionali tutte quelle norme nazionali istitutive di fondi vincolati. Per completezza va rammentato tuttavia che in più occasioni la stessa Corte ha "salvato" taluni fondi in considerazione della necessità di non privare immediatamente di sostegno diritti già tutelati, sul punto v. C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art.119, c.5, Cost. secondo la sentenza 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del "federalismo fiscale a Costituzione inattuata"*, in questa *Rivista*, 2007, 604 ss. e

<sup>33</sup> Così efficacemente A. RUGGERI, "*Livelli essenziali*" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>34</sup> V. corte cost. 121/2010, p.to 18.2 del considerato in diritto.



statali “ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale”.

Pertanto, stante la perdurante inattuazione dell'art.119 la Corte invita a ricercare “forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale” che si sostanziano nel caso *de quo* in un attento scrutinio da cui risulta la non irragionevolezza della norma che prevede la codecisione nella gestione del Fondo e la salvaguardia delle politiche abitative regionali. Bilanciamento quest'ultimo che trova ulteriore giustificazione nel richiamo delle “*imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale ed internazionale*” che già la sentenza n.10 del 2010 ha ritenuto “essere giustificazioni sufficienti”, ancorché contingenti, “*per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei “servizi sociali”*”.

6. Veniamo ora ad alcune considerazioni finali. Tra le molte osservazioni che potrebbero essere svolte a commento della sentenza che qui si annota, si è scelto, senza pretesa di esaustività, di soffermarsi sull'impatto che il Piano casa avrà sulle politiche abitative regionali e a livello Comunale.

La sentenza in esame ha certamente il pregio di ribadire la necessità di una leale collaborazione tra livelli di governo in una politica, quale è l'edilizia residenziale pubblica, in cui si intrecciano molteplici competenze. Una possibile soluzione per il corretto esercizio di una *multilevel governance* è quindi rappresentata dai diversi moduli di raccordo istituzionale funzionali alla (leale) collaborazione<sup>35</sup>. Un esempio in tale direzione è rappresentato dall'Intesa tra Stato, Regioni ed Enti Locali<sup>36</sup> sull'atto statale concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, alla cronaca noto come “Piano casa”<sup>37</sup>, con lo scopo di predisporre misure legislative coordinate tra Stato e Regioni nell'ambito delle rispettive competenze e condividere l'introduzione di misure di semplificazione procedurali dell'attività edilizia.

Come si è notato, tuttavia, le censure di costituzionalità si sono abbattute esclusivamente su una serie di questioni di carattere generale, lasciando intatto l'intero impianto e soprattutto quelle norme che nei fatti sono destinate a riportare al centro le politiche della casa.

Nel solco di una tecnica legislativa già ampiamente sperimentata a partire dalla Legge Obiettivo, il legislatore statale, ancora una volta con l'avvallo della Suprema Corte suprema, intende colmare il deficit abitativo, particolarmente accentuato in talune regioni, e contemporaneamente, ma forse prioritariamente, rilanciare un settore in grave sofferenza, con un Piano nazionale che ignora l'intrinseca territorialità delle politiche abitative. Tale territorialità a ben vedere era già stata riconosciuta fin dal d.p.r. 616/1977 ove già si prevedeva il trasferimento delle funzioni amministrative relative alla programmazione, localizzazione, realizzazione e gestione degli alloggi di edilizia

<sup>35</sup> V. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed Enti Locali*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2003, 88.

<sup>36</sup> V. Intesa Stato-Regioni ed Enti Locali del 31 marzo 2009 che prevede l'impegno delle Regioni ad approvare entro e non oltre 90 giorni proprie leggi ispirate preferibilmente ai seguenti obiettivi: 1) regolamentare interventi — che possono realizzarsi attraverso piani/programmi definiti tra Regioni e Comuni — per gli edifici residenziali uni-bifamiliari o comunque di cubatura non superiore a 1000 metri che consentano la possibilità di ampliamento entro il limite del venti per cento della volumetria esistente al fine di migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica, fatte salve diverse determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica; 2) disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con possibilità di ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del trentacinque per cento della volumetria esistente, al fine di migliorarne qualità architettonica ed efficienza energetica, nonché di utilizzare fonti di energie rinnovabili, ferma restando l'autonomia legislativa regionale in riferimento ad altre tipologie di intervento; 3) semplificare le procedure per velocizzare la concreta applicazione di quanto previsto.

<sup>37</sup> Tanto il piano straordinario per l'edilizia residenziale pubblica, cui si riferisce la sentenza annotata, quanto il successivo piano di rilancio dell'edilizia privata hanno assunto la denominazione comune di Piano casa.

agevolata, convenzionata e sovvenzionata (sociale) oltre alle procedure di finanziamento, secondo una logica che disegnava nell'asse Regioni, Istituti autonomi case popolari e Comuni gli attori capaci di cogliere e ponderare l'effettivo bisogno abitativo da soddisfare<sup>38</sup>. Tuttavia, fin da allora, tale riconoscimento era stato solo formale, giacché continuava ad essere vigente il sistema ordinatorio della programmazione nazionale.

La storia della politica della casa in Italia, ancora una volta, si ripete senza lasciare in dote altro se non quartieri dormitorio, degrado urbanistico ed architettonico, segregazione sociale quali segno del sostanziale fallimento, sia qualitativo che quantitativo, di politiche abitative centralistiche. Altrettanto inincidenti sono stati gli effetti conseguenti agli interventi diretti a introdurre una serie di contrappesi rispetto alla realizzazione diretta delle abitazioni quali la legge sull'equo canone<sup>39</sup> e più recentemente, dopo la liberalizzazione dei canoni<sup>40</sup>, l'erogazione di contributi diretti alle famiglie bisognose per le spese connesse all'affitto. Come fa notare Paolo Urbani si tratta di modeste misure tampone che non incidono *funditus* sul problema abitativo, ma rappresentano semplici palliativi ad un problema irrisolto<sup>41</sup>.

L'inadeguatezza e l'inappropriatezza di un intervento uniforme e interamente governato dal centro, in un contesto in cui il ruolo e il protagonismo delle regioni è sensibilmente mutato e si ampiamente differenziato, è pertanto destinato a riproporre i fallimenti del passato.

Senza voler negare un ruolo che costituzionalmente spetta allo Stato nella determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario nella materia dell'edilizia residenziale pubblica e così pure in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, si ritiene tuttavia che vi sono diversi elementi che operino un sostanziale svuotamento delle prerogative regionali e delle funzioni amministrative storicamente esercitate dai comuni tra i quali la previsione di una piena decontestualizzazione urbanistica dei programmi costruttivi, così come il sostanziale ridimensionamento delle potestà programmatiche comunali, lo spostamento a livello provinciale delle politiche abitative e la previsione di accordi diretti alla realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana.

Se si considera poi che i programmi integrati d'intervento, dapprima disciplinati a livello nazionale con la l. 179/1992 e poi ampiamente (ri)codificati e sperimentati a livello regionale e locale, sono dichiarati di interesse strategico nazionale e che altrettanto definito è lo spettro delle modalità attuative che si sostanziano nella previsione di affidamento a fondi immobiliari della valorizzazione e realizzazione degli interventi, nella finanza di progetto attraverso l'affidamento in concessione di costruzione e gestione degli alloggi sino a prevedere l'affidamento al *general contractor* della legge obiettivo, non può sfuggire, come è stato evidenziato<sup>42</sup>, che siamo di fronte a piani complessi la cui estensione territoriale non è definibile a priori che sembrano far fronte più ad un'esigenza di ricostruzione di un paese distrutto da una guerra o da una calamità naturale piuttosto che ad una emergenza abitativa tutta da verificare territorio per territorio.

Stabilire modalità attuative e procedurali così stringenti significa in altri termini espropriare le Regioni non solo e non tanto di una potestà legislativa che pure si deve svolgere nel rispetto dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario stabiliti dalla Stato, quanto piuttosto sovvertire, e per certi versi arrestarne l'incompiuto cammino, della pianificazione urbanistica, da quella di area vasta a quella comunale, che nell'ultimo

<sup>38</sup> Cfr. P. URBANI, *op. cit.*, 3.

<sup>39</sup> V. l. 27 luglio 1978 n. 392.

<sup>40</sup> V. l. 9 dicembre 1998 n. 431, recante Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo.

<sup>41</sup> Così P. URBANI, *op. cit.*, 4.

<sup>42</sup> Cfr. P. URBANI, *op. cit.*, 8.

ventennio, in pressoché tutte le regioni d'Italia, ha faticosamente cercato di ristabilire quell'ordine e quel delicato equilibrio tra interessi contrapposti<sup>43</sup> che è intrinseco alla pianificazione urbanistica. E' evidente poi che tali effetti si riversano sulle funzioni proprie dei comuni comprimendone notevolmente la riserva di autonomia e di programmazione urbanistica.

Un'ultima considerazione merita il meccanismo di sostenibilità degli interventi ancorato com'è alla redditività degli stessi. A questo riguardo si segnala in particolare che il finanziamento statale che verrà reso effettivamente disponibile dovrà servire come quota incentivante e aggiuntiva alle premialità previste dall'art.11 comma 4 che si possono generare rispetto al singolo intervento.

E invero, la previsione del trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori, l'incremento premiale di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, i cd. standard qualitativi<sup>44</sup>, i provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione e la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate, ancora una volta incidono direttamente su potestà normative e amministrative di regioni e comuni.

Come noto infatti, il legislatore statale con la legge n. 204 del 2007 (finanziaria 2008)<sup>45</sup> ha qualificato l'edilizia residenziale pubblica come standard urbanistico<sup>46</sup>, riportando a pieno titolo nell'alveo della programmazione urbanistica comunale il problema della localizzazione e realizzazione degli alloggi sociali. Tale previsione aveva il pregio di "sganciare" la realizzazione degli interventi dall'erogazione diretta di finanziamenti pubblici favorendo la promozione di accordi di *partnership* pubblico-privati incentrati sullo scambio tra diritti edificatori e *housing sociale*. La previsione dell'*housing sociale* come standard urbanistico va nella giusta direzione di assicurare la dotazione di servizi e opere di urbanizzazione a livello locale a prescindere dal finanziamento pubblico e quindi in una logica di effettiva sostenibilità nel tempo<sup>47</sup>.

Alla luce delle seppure brevi considerazioni testè svolte si comprende allora come la

---

<sup>43</sup> Sui nuovi strumenti della pianificazione urbanistica si rinvia per una introduzione a P. URBANI, *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità del provvedere e garanzia del contenuto minimo del diritto di proprietà*, in Riv. Giur. Dir. Urbanistico, 2007.

<sup>44</sup> Su cui sia consentito rinviare a A. VENTURI, *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per "incompatibilità" comunitaria?* (nota a Corte Cost. 129/2006), in questa Rivista 2006, 983-1010.

<sup>45</sup> V. art. 2 commi 258 e 259.

<sup>46</sup> Gli standard urbanistici si configurano, negli strumenti urbanistici generali, come concreta individuazione di aree sottratte all'edificazione privata e riservate all'utilizzazione per scopi pubblici e sociali ai sensi del DM 1444/1968.

<sup>47</sup> Un significativo esempio è rappresentato dal Piano di Governo del territorio del Comune di Milano in corso di definitiva approvazione. Il nuovo PGT, tanto nel piano delle regole quanto in quello dei servizi, codifica una vera e propria nuova modalità di soddisfacimento della domanda di servizi assicurando lo scomputo del calcolo della volumetria per tutti quegli spazi da destinare a servizi, gestiti da soggetti pubblici o privati accreditati. Nel PGT infatti la programmazione assume un significato nuovo e proteiforme capace di ricucire una frattura, solo apparentemente insanabile, tra gli interessi attraverso il coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati attorno a un progetto condiviso e a un insieme di obiettivi da perseguire congiuntamente. A valle di questo processo programmatico si collocano poi una diversa declinazione dei poteri amministrativi più inclini al sistema della *soft regulation* (si vedano al riguardo le previsioni del piano delle regole), la marginalizzazione degli istituti espropriativi e conseguentemente la forte riconsiderazione del ruolo del privato come soggetto attivo in grado di svolgere una "funzione urbanistica" ed apportare un contributo positivo nello sviluppo della città e del territorio. E' un esempio che va nella direzione di assicurare il risultato delle scelte pianificatorie in luogo della sola fissazione delle prescrizioni urbanistiche,

disciplina generale delle edilizia residenziale pubblica ne esca sostanzialmente mutilata. L'aver avallato una previsione nazionale che riporta al centro non solo la qualificazione dell'edilizia residenziale e le finalità generali che devono essere perseguite ma anche la programmazione degli interventi, la definizione dei modelli gestionali e degli strumenti attuativi, i moduli procedurali, le procedure e modalità di controllo sull'attuazione degli accordi significa in altri termini disconoscere l'efficacia di una contrattazione, pubblico-privato, che si deve svolgere a livello locale garantendo la più ampia partecipazione possibile di tutti i portatori degli interessi<sup>48</sup>. L'alternativa che si prefigura è quella di programmi integrati gestiti e finanziati direttamente dallo Stato, ancorché co-finanziati dai privati, con il risultato, espressamente indicato tra i criteri di selezione delle proposte, che i territori capaci di attrarre le risorse dei privati e di rendere immediatamente cantierabili gli interventi saranno preferiti a quelli in cui queste condizioni non sono di semplice concretizzazione. Riemerge quindi, sullo sfondo, il tema del regionalismo differenziato<sup>49</sup> per cui vi sono regioni e conseguentemente comuni che già da tempo hanno impostato politiche per la casa incentrate sull'urbanistica contratta avvalendosi degli strumenti testè ricordati e regioni che invece scontano, anche per le condizioni economiche di contesto, una certa arretratezza nell'utilizzo della leva urbanistica per l'*housing sociale*. Per le prime l'intervento statale rappresenta un inutile e forse dannosa intromissione, per le seconde piuttosto un necessario traino, a patto che la ghiotta occasione delle risorse pubbliche rese disponibili non vada a sovvertire il già instabile equilibrio della programmazione urbanistica a livello locale e a rafforzare quel senso di irresponsabilità di chi in ultima istanza ha consolidato prassi di governo improntate all'intervento sostitutivo dello Stato.

\* Università degli Studi di Pavia.

---

“condeterminando” con gli interessi privati e della comunità l'individuazione della scelta migliore d'uso del territorio, ma soprattutto garantendo che alla fissazione delle prescrizioni segua simultaneamente l'attuazione delle scelte concordate.

<sup>48</sup> Sui modelli di *governance* dei programmi abitativi regionali si v. P. URBANI, *L'edilizia abitativa tra piano e mercato*, in *Democrazia e diritto*, 2010.

<sup>49</sup> V. L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le Ist. del Federalismo*, 2008, 88.