

BREVI NOTE IN MATERIA DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

a cura di **Avv. Micaela Chiesa** – Avvocato amministrativista, partner network ConsulEntilocali

La principale norma di riferimento è stata a lungo l'art. 35 L. 865/1971 che disciplinava le modalità di attuazione del Piano di Zona, attraverso l'esproprio delle aree da parte dei comuni o loro consorzi.

Nella formulazione originaria, dette aree dovevano entrare a far parte del patrimonio indisponibile del comune o del consorzio e potevano essere cedute in diritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali.

Non vi era la previsione di una procedura concorsuale per le assegnazioni delle aree, essendo sufficiente una istanza degli interessati al Sindaco o al Presidente del consorzio.

La concessione, prioritariamente in diritto di superficie veniva accompagnata dalla stipula di una convenzione che prevedeva i corrispettivi, le sanzioni, i termini, i criteri per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, le caratteristiche costruttive, ecc..

La cessione in proprietà era prevista in via subordinata, e limitatamente ad una quota compresa fra il 20 e il 40 per cento in termini volumetrici, originariamente solo in favore di cooperative edilizie e singoli, con priorità per i proprietari espropriati.

Anche la cessione in proprietà era accompagnata da una convenzione contenente gli elementi caratterizzanti gli interventi. Inoltre, doveva contenere la previsione a pena di nullità del divieto di alienazione degli alloggi ivi costruiti (sulle sole aree cedute in proprietà) a qualsiasi titolo e del divieto di costituzione sugli stessi di qualsiasi tipo di diritto reale di godimento per un periodo di tempo di 10 anni dalla data di rilascio della licenza di abitabilità.

Decorsi 10 anni la alienazione o la costituzione di diritti reali di godimento poteva avvenire esclusivamente a favore di soggetti aventi requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari, al prezzo fissato dall'U. T. E, tenendo conto di una serie di parametri inerenti lo stato della costruzione e dell'area. Solo dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità il proprietario dell'alloggio poteva trasferire la proprietà a chiunque o costituire i diritti reali di godimento.

Ma anche in questo caso, doveva essere corrisposta al comune la differenza tra il valore di mercato al momento della alienazione e il prezzo di acquisto a suo tempo corrisposto, rivalutato secondo l'indice istat. Detta differenza, valutata dall'U. T. E. doveva essere corrisposta all'atto della registrazione del contratto dall'Ufficio del Registro che provvedeva a trasmetterla al comune. Dette somme dovevano essere destinate all'acquisto di aree per la costruzione di case di e. e. p.

Fino al pagamento di detta somma l'alloggio poteva essere locato solo a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari, al canone fissato dall'U. T. E. Decorsi 20 anni il proprietario poteva comunque versare la somma di cui sopra al comune, anche senza vendere l'alloggio, "liberando" compiutamente lo stesso.

Gli atti contrari a quanto sopra erano nulli, con nullità rilevabile da chiunque, oltre che d'ufficio dal Giudice.

La legge 457/1978 aveva ampliato le categorie di operatori ammessi all'intervento e previsto ipotesi di cessioni in assenza di contribuzioni statali, però mantenendo vincoli alla possibilità di locazione, possibile solo in favore di soggetti previsti in convenzione ed ai canoni ivi indicati.

La normativa di per sé complessa, è stata ulteriormente gravata da vincoli convenzionali ulteriori, che hanno portato a problemi pratici ed operativi. Le difficoltà interpretative ed attuative dei vincoli convenzionali, sono risultate aggravate dai problemi riconnessi alle procedure espropriative ed al contenzioso conseguente, e dal correlato aspetto degli oneri aggiuntivi, a titolo di conguaglio per l'acquisto delle aree, posti a carico dei proprietari degli alloggi anche 10 o 15 anni dopo l'acquisto.

Infine, in anni più recenti si è posto il problema dei fallimenti degli operatori o comunque delle truffe ai danni dei promissori acquirenti.

Queste problematiche hanno portato all'accantonamento dell'istituto, che risulta peraltro ancora oggetto delle politiche nazionali e regionali, e che merita di essere recuperato, utilizzando le possibilità di semplificazione introdotte dalle nuove norme di settore.

Il problema delle procedure espropriative può intendersi ridimensionato, oltre che stabilizzato, a seguito della approvazione del T.U. 327/2001 e con le recentissime sentenze della Corte Costituzionale dello scorso anno. Ampio spazio è riservato alle cessioni bonarie; è disciplinata la delega del procedimento ai concessionari; norme specifiche sono previste in materia di aree destinate all'edilizia residenziale pubblica.

Senza contare che l'ampio rilievo attribuito alla prelazione in favore del proprietario ovvero di chi abbia la disponibilità delle aree consente di utilizzare la procedura espropriativa in via residuale.

Con la legge 210/2004, attuata con il D.Lgs 20.06.2005 n. 122 è stato previsto l'obbligo del costruttore di garantire il promissario acquirente dei corrispettivi versati, in caso di proprio fallimento o altre situazioni di crisi.

Anche le specifiche norme di settore hanno ridotto gli aspetti di più difficile gestione. La legge 179/92 ha previsto, all'art. 20, che a decorrere dalla sua data di entrata in vigore, gli alloggi di edilizia agevolata potessero essere alienati o locati decorsi 5 anni dalla assegnazione o dall'acquisto.

Anche prima di detto termine la cessione è possibile, ma solo previa autorizzazione regionale in presenza di gravi, sopravvenuti e documentati motivi. In tutti i casi di subentro il contributo è mantenuto a condizione che il subentrante sia in possesso dei requisiti soggettivi vigenti al momento del subentro stesso.

L'art. 23 comma 2 della stessa legge ha abrogato i commi 15, 16, 17, 18 e 19 dell'art. 35 L. 865/71, eliminando tutte le condizioni limitative alla cessione, in favore di determinati soggetti di durata ventennale, oltre che la previsione di cessione al comune della plusvalenza.

Inoltre, ha ammesso la localizzazione dei programmi di edilizia agevolata, ex art. 22 2, non solo nei P.d.Z. e nelle aree delimitate ai sensi dell'art. 51 della L. 865/71 ma anche in aree non inserite in alcun piano o perimetrazione, purché destinate dallo strumento urbanistico vigente alla edificazione a carattere residenziale.

In tale ultimo caso gli interventi vengono convenzionati secondo criteri definiti dalle regioni ai sensi degli artt. 7 e 8 della L. 10/77 e succ. mod.

Anche nella legge regionale di governo del territorio , n. 12/2005 come modificata dalla LR 4/2008, i riferimenti a sostegno della edilizia residenziale pubblica (in tutte le sue forme, anche nelle recenti specificazioni di cui alla l.r. 14/2005) sono numerosi:

Secondo l'art. 8, il documento di piano deve anche determinare le politiche di intervento per la residenza, ivi comprese le eventuali politiche per l'edilizia residenziale pubblica

L' art. 9, inerente il piano dei servizi, definisce l'edilizia residenziale pubblica quale servizio di interesse pubblico o generale, e l'individuazione delle aree relative come obbligatoria nei comuni che verranno indicati dalla G. R. sulla base dei fabbisogni relativi del Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica.

Questi comuni, in tutti gli strumenti di programmazione negoziale con previsione di destinazioni residenziali dovranno prevedere la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica compresa l'edilizia convenzionata, anche esternamente all'ambito interessato.

L'art. 25, inerente la normativa transitoria, oltre al comma 8 ter sulle modalità di approvazione dei P d Z e sugli interventi finanziati in attuazione del Programma Regionale per l'edilizia residenziale pubblica, in variante ai PRG vigenti, con il comma 8 sexies ha previsto che nei comuni definiti a fabbisogno acuto, critico ed elevato dal Programma Regionale per l'edilizia residenziale pubblica, nel periodo transitorio, e cioè fino alla approvazione del PGT possano essere autorizzati, anche in deroga alle previsioni del vigente PRG, interventi diretti alla attuazione di iniziative di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata.

Specificamente :

- a) interventi di trasformazione di edifici esistente nel rispetto della volumetria preesistente. Anche a destinazione produttiva nel limite massimo di 5000 metri cubi;
- b) interventi di nuova costruzione nell'ambito di piani attuativi ivi compresi i p.i.i. previsti dal vigente prg, localizzati su aree destinate a servizi, escluse quelle a verde e parcheggi;
- c) interventi diretti di nuova costruzione da realizzazione su aree destinate a servizi dal vigente piano regolatore generale, escluse quelle a verde e parcheggi, nei limiti dell'indice medio di zona per la destinazione residenziale.

L'art. 43 c. 2 ter , amplia le riduzioni degli oneri di costruzione , già previsti dal t.u. 380/2001 per l'e.r.p. In particolare, prevedendo per gli interventi edilizi finalizzati alla realizzazione di servizi abitativi nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica di cui alla LR 14/2007, che il contributo di costruzione non è dovuto salvo che per l'importo corrispondente alla dotazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria necessaria per la realizzazione degli interventi, e comunque fino al limite di cui all'art. 44 comma 15, e cioè nella misura massima del 50.

L'art. 44 c. 15, a sua volta prevede la facoltà di riduzione del 50% degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per gli edifici ricompresi nei piani di zona e per l' edilizia agevolata e convenzionata.

Sostanzialmente, il legislatore non rinuncia a questo strumento, anche se dedica le maggiori risorse all'housing sociale ed ai servizi abitativi di locazione convenzionata.

Agli enti locali l'onere di prevedere aree dove localizzare interventi di e.r.p., anche convenzionata, e di consentire interventi diretti di edilizia convenzionata ove il soggetto attuatore sia proprietario ovvero abbia la disponibilità dell'area.