

## Capitolo I

# IL PIANO CASA FRA DISCIPLINA STATALE E REGIONALE: DINAMICA APPLICATIVA E RIFLESSI PEREQUATIVI

*Giovanni Sabbato*

### **Sommario**

1. Il contesto socio-economico. – 2. Il contesto giuridico: l'edilizia residenziale pubblica. – 3. *Segue*: il riparto di competenze Stato-Regioni. – 4. I prodromi normativi: legge finanziaria 2008 e manovra triennale 2009. – 5. L'Accordo del 5 marzo 2009 e l'Intesa Stato-Regioni del 29 marzo 2009. – 6. *Segue*: l'ampliamento di edifici esistenti. – 7. *Segue*: gli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione. – 8. *Segue*: la nuova disciplina procedimentale tra Stato e Regioni nel d.l. n. 40/2010. – 9. *Segue*: la legge di conversione n. 73/2010. – 10. *Segue*: la nuova spinta semplificativa (la s.c.i.a.). – 11. L'intervento demolitivo della Corte costituzionale. – 12. I presupposti di carattere oggettivo: d.i.a. e titolo abilitativo. – 13. Piano casa, piano regolatore e incidenza sui tradizionali strumenti di organizzazione del territorio. – 14. *Segue*: i riflessi sui rapporti interprivati. – 15. Gli aspetti più significativi: le cc.dd. categorie disagiate, beneficiarie di particolari agevolazioni (giovani coppie a basso reddito, anziani, nuclei familiari a basso reddito, etc.). – 16. L'edilizia sociale nei piani casa regionali. – 17. I fondi immobiliari. – 18. I diritti edificatori nel piano casa nazionale. – 19. *Segue*: i precedenti normativi. – 20. *Segue*: perequazione, compensazione, incentivazione. – 21. *Segue*: la genesi oscura dei diritti edificatori. – 22. *Segue*: il problema della loro natura giuridica. – 23. *Segue*: alla ricerca del negozio traslativo.

### **1. Il contesto socio-economico**

Si afferma generalmente che il composito *corpus* normativo, passato alle cronache con il fascinosa sintagma "piano casa", trova fondamento nell'esigenza, indotta dalla implosione del sistema finanziario verificatasi nel corso dell'anno 2008, di dare nuovo impulso all'economia nazionale attraverso l'incremento

dell'attività edilizia. La pretesa assolutezza di tale affermazione va però sottoposta a vaglio critico, e non solo nel senso di verificare la reale efficacia della citata iniziativa legislativa nel risollevarle le sorti del P.I.L. nazionale, ma piuttosto perché occorre evidenziare che essa affonda le sue radici in un *humus* socio-economico ben più profondo, tanto da sondare il terreno della edilizia residenziale pubblica. Si può affermare infatti che il vero obiettivo che indirizza l'intervento del legislatore è quello – non certo contingente e, per così dire, emozionale – di dare una concreta risposta alla domanda di abitazioni che da tempo affligge il nostro Paese, segnatamente in seno alle fasce più deboli della popolazione.

Come recenti commentatori hanno evidenziato<sup>1</sup>, la materia dell'edilizia residenziale pubblica, affacciata sulla scena normativa nazionale da oltre un secolo, è stata terreno di scontro tra forze di segno contrario, che hanno espresso, da un lato, esigenze programmatiche al fine di evitare spinte speculative e di regolamentare l'attività delle varie istituzioni coinvolte, dall'altro, ragioni di urgenza correlate alla marginalizzazione economico-sociale dei quartieri di edilizia popolare, non a caso denominati quartieri-ghetto. Ma se la piattaforma teleologica nella quale si colloca il piano casa è senz'altro dominata dall'esigenza di dare una risposta finalmente organica e potenzialmente definitiva alla cronica domanda di abitazioni, affiorano altri profili che contribuiscono a connotare il quadro finalistico dell'intervento normativo con effetti pregiudizievoli sulla sua coerenza ed univocità. Il piano casa si colloca, infatti, in un contesto dalla complessa natura siccome comprensiva di diversi profili, connessi, da un lato, al soddisfacimento delle esigenze abitative pubbliche e al risparmio energetico, dall'altro, al migliore soddisfacimento delle esigenze abitative private attraverso l'ampliamento dell'esistente.

La moltiplicazione degli obiettivi presi di mira dal legislatore si palesa con nitidezza non appena si voglia allungare lo sguardo oltre i confini tracciati dalla formula dell'art. 11 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, e del successivo d.p.c.m. 16 luglio 2009<sup>2</sup>, che, come detto, si pone formalmente l'obiettivo 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. L'occhiuto osservatore si imbatterebbe così nell'Accordo sottoscritto il 5 marzo 2009 dal Presidente della Conferenza delle Regioni e dal Ministro per i Rapporti con le Regioni, concernente la "nuova politica per l'edilizia residenziale pubblica", nonché nella Intesa del 31 marzo 2009, sancita in sede di Conferenza

---

<sup>1</sup> D. ANTONUCCI, *Piano Casa*, Napoli, 2009, 8 ss.

<sup>2</sup> Pubblicato in *G.U.*, 19 agosto 2009, n. 191.

Stato-Regioni e di Conferenza Unificata. Pervero, l'articolato disciplinare contenuto in questi atti non contempla soltanto l'obiettivo del soddisfacimento del fabbisogno abitativo in quanto tale, ma anche il conseguimento di un maggiore risparmio energetico nonché il miglioramento della qualità architettonica degli edifici unifamiliari e bifamiliari. Ma di obiettivi se ne profila ancora uno diverso, quello dell'incentivazione volumetrica associata all'introduzione di modalità procedurali semplificate. È questo l'aspetto che, ancorché sia appena accennato nel contesto normativo, ha conseguito il più ampio spazio sui *mass-media*, quasi ad alimentare il sospetto che il piano casa sia l'occasione dell'ennesima sanatoria di abusi edilizi (come pure è stato superficialmente affermato) o di un semplice via libera all'ampliamento generalizzato delle unità immobiliari per pure esigenze di cassa. Ove si voglia ripristinare concettualmente le tradizionali materie dell'edilizia e dell'urbanistica, oggi confluite in quella di conio costituzionale del "governo del territorio", si può senz'altro affermare che il piano casa sia in grado di incidere solo sulla prima e non anche sulla seconda, tant'è che il ricorso al già ben collaudato titolo edificatorio della d.i.a. è destinato a comportare, come si dirà, un significativo incremento del suo alveo applicativo. Ma non si può trascurare del tutto la ricaduta che la disciplina può avere sull'urbanistica, e di questo il legislatore ha mostrato di avere consapevolezza, tanto da assicurare un regime di collaborazione idoneo a salvaguardare le competenze *in subiecta materia* di Regioni ed Enti locali attraverso la predisposizione di una Intesa tra le prime e lo Stato.

Ad ogni modo, è in questo contesto che si colloca la prima delle misure introdotte dal piano casa, che si sviluppa sostanzialmente su due piani logicamente e cronologicamente ordinati, dei quali il primo si consolida attraverso un regime di stretta collaborazione istituzionale tra lo Stato e le Regioni, il secondo si realizza mediante l'emanazione di leggi regionali atte a disciplinare interventi edilizi migliorativi della qualità architettonica e/o energetica degli edifici unifamiliari e bifamiliari, da attuarsi tramite il loro ampliamento, ovvero la loro demolizione e ricostruzione. Si tratta però di un intervento di natura straordinaria e temporalmente limitato, rispetto al quale le Regioni prevedono termini applicativi che variano dai diciotto ai ventiquattro mesi.

## 2. Il contesto giuridico: l'edilizia residenziale pubblica

---

È ormai da oltre un secolo<sup>3</sup> che il legislatore ha intrapreso iniziative legislati-

---

<sup>3</sup> È noto che la prima legge ad affacciarsi sulla scena dell'edilizia residenziale pubblica risale al 1903 (c.d. legge Luzzati), seguita dopo pochi anni da due testi unici del 1908 e del 1919.

ve volte a soddisfare l'atavica domanda di abitazioni dei ceti meno abbienti che affligge il nostro Paese, ma tra i vari sussulti normativi che l'ordinamento ha prodotto, tutti purtroppo risultati pressoché vani, si segnalano per la loro importanza quelli esperiti mercé la legge 18 aprile 1962, n. 167, la legge 22 ottobre 1971, n. 865 e, infine, la legge 17 febbraio 1992, n. 179. La prima ha addirittura segnato una svolta nella disciplina delle forme di intervento dello Stato nell'edilizia residenziale pubblica, in quanto, al fine di evitare che questa continuasse a svilupparsi in modo disordinato e frammentario, ha introdotto i piani di zona per l'edilizia economica e popolare, in grado cioè di ricollegare i programmi di edilizia abitativa pubblica alla strumentazione urbanistica. La seconda delle leggi citate, la n. 865/1971, non a caso denominata "legge sulla casa", è stata introdotta nell'intento di sopperire alla penuria di finanziamenti necessari all'acquisizione e urbanizzazione delle aree da destinare all'edilizia abitativa attraverso la soppressione di vari enti edilizi, il potenziamento degli I.A.C.P. (Istituto Autonomo Case Popolari) e l'affidamento al C.I.P.E. (Comitato Interministeriale Programmazione Economica) ed al C.E.R. (Comitato Edilizia Residenziale) della programmazione nazionale delle risorse. La legge n. 179/1992 si segnala, infine, per l'introduzione dei programmi integrati d'intervento finalizzati a riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale. Tale assetto normativo ha indotto la dottrina a configurare la tradizionale distinzione, nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, tra quella c.d. sovvenzionata e quella c.d. agevolata, laddove la prima è indirizzata ai cittadini con più basso reddito ed è affidata ai Comuni e agli I.A.C.P., mentre la seconda, affidata anche ad imprese e cooperative, consiste, in sostanza, nella concessione di contributi a favore di una platea meno disagiata. Si tratta di un'attività di stampo propriamente pubblicistico, qualificata come servizio pubblico statale non solo dalla dottrina, ma anche dalle Sezioni Unite della Cassazione, le quali osservano che

la dottrina più autorevole ritiene che l'attività svolta dallo Stato in materia di edilizia popolare intesti un vero e proprio servizio pubblico, sia per quanto riguarda il fine (mirando a soddisfare un interesse collettivo), sia in ordine al contenuto (prestazione dell'alloggio a determinate categorie di cittadini meno provvedute), sia relativamente al regime giuridico (pubblicistico nella fase della provvista dei mezzi ed in quella di attuazione), sia per quanto attiene al profilo soggettivo (affidamento dell'attività ad un complesso strutturale pubblico). L'edilizia popolare è ritenuta, pertanto, un servizio pubblico di protezione sociale. Queste Sezioni Unite giudicano corretta tale configurazione giuridica, alla quale ritengono di aderire. E conseguente implicazione di tale posizione è che gli alloggi di tipo economico e popolare – essendo destinati ad un servizio pubblico – devono considerarsi beni patrimoniali indisponibili<sup>4</sup>.

Alle due predette varianti dovrebbe però aggiungersi l'edilizia convenzionata, introdotta dalla legge n. 10/1977, che, al fine di superare la contrapposizione

---

<sup>4</sup> Cass., sez. un., 1 ottobre 1980, n. 5332, in *Giust. civ.*, 1980, I, 2616.

tra edilizia pubblica ed edilizia privata, ha istituito un regime di convenzionamento che consente un controllo pubblico sui prezzi di vendita e di locazione degli immobili. La sua applicazione se, da un lato, non può non provocare la riduzione del profitto dell'operatore privato, dall'altro però garantisce la riduzione del contributo concessorio e la possibilità di operare anche in ambiti territoriali riservati all'edilizia abitativa per i meno abbienti.

Tale classificazione è tuttavia contestata in dottrina, in particolare da coloro i quali sostengono che la edilizia convenzionata non costituirebbe una categoria a sé stante, ma sarebbe piuttosto assimilabile a quella agevolata per essere entrambe caratterizzate dal concorso pubblico-privato. L'edilizia pubblica in senso giuridico sarebbe soltanto quella a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato, realizzata dallo Stato stesso o dagli Enti pubblici (Regioni, Comuni, I.A.C.P.), ovvero sia l'edilizia sovvenzionata così come sopra descritta. Pervero, solo in questo caso l'esito costruttivo dell'intervento è qualificabile come opera pubblica in senso proprio, con la conseguente soggezione alle norme espressamente previste per le opere dello Stato e degli Enti pubblici (semplificazione delle procedure per l'occupazione delle aree e l'esecuzione delle opere).

Ma una rassegna, ancorché sintetica, delle leggi più significative in materia di edilizia residenziale pubblica non può omettere di rammentare la legge n. 457/1978, con la quale è stato previsto il piano decennale per l'edilizia residenziale, strumento di programmazione economico-finanziaria inteso a dare nuovo impulso alla produzione edilizia nel settore dell'edificazione a costo sociale, nonché gli interventi di recupero del patrimonio edilizio degradato dedotti in un nuovo tipo di strumentazione urbanistica: il piano di recupero (art. 27).

Non resta a questo punto che stabilire in quale comparto si collochi la disciplina del piano casa nella parte in cui prevede, quale seconda misura ivi contemplata, il riammodernamento del patrimonio immobiliare pubblico e la costruzione di nuovi insediamenti urbani, onde consentire l'acquisto o la locazione dell'abitazione a famiglie in condizioni di disagio economico, anziani e giovani coppie. Ebbene, caratterizzandosi siffatta disciplina per l'introduzione di un regime di incentivazioni, deve ritenersi che essa rientri appieno nel perimetro della edilizia residenziale agevolata, nella quale quindi si attua, peraltro qui in maniera del tutto particolare, un concorso tra pubblico e privato.

### **3. Segue: il riparto di competenze Stato-Regioni**

---

Individuati i contenuti essenziali dell'edilizia residenziale pubblica, occorre ora tracciare il confine che separa, *secundum ius*, le competenze dei vari Enti territoriali coinvolti nella realizzazione del precipuo fondamentale obiettivo del

soddisfacimento della domanda abitativa a favore delle classi meno abbienti. A tale incombenza soccorrono gli artt. 59 e 60 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”), ove il primo mantiene in capo allo Stato le funzioni e i compiti relativi “a) alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali; b) alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli *standard* di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; c) al concorso, unitamente alle regioni ed agli altri enti locali interessati, all’elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale; d) alla acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; a tali fini è istituito l’Osservatorio della condizione abitativa; e) alla definizione dei criteri per favorire l’accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito”.

L’art. 60, invece, conferisce alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo Stato ai sensi dell’art. 59 e, in particolare, quelle relative: “a) alla determinazione delle linee d’intervento e degli obiettivi nel settore; b) alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; c) alla gestione e all’attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione; d) alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; e) alla fissazione dei criteri per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all’assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni”.

Tale disciplina ha trovato successivo riscontro nell’art. 117, comma 1, lett. m) Cost., nel testo risultante dalla modifica introdotta per effetto dell’art. 3 della legge di riforma costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che assegna alla competenza esclusiva statale la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. A siffatte conclusioni deve pervenirsi alla luce del fatto che il diritto all’abitazione rientra senz’altro nel novero di tali situazioni giuridiche, siccome condizione minima per l’affermazione dei diritti del cittadino, “onde compete al potere pubblico la cura e la soddisfazione del servizio pubblico alla casa”<sup>5</sup>. Tale qualificazione si deve alle stesse ricostruzioni *ex professo* della Corte delle Leggi, che si è espressa in tal senso già con la pronuncia n. 221/1975, ove si afferma che

---

<sup>5</sup> D. ANTONUCCI, *op. cit.*, 10.

è pacifico che l'art. 117 Cost. non contiene alcun riferimento espresso ad una materia dell'edilizia residenziale pubblica, prevista, invece, da taluni statuti regionali speciali, sotto svariate denominazioni (quali "case popolari", "edilizia popolare" "edilizia comunque sovvenzionata") come materia unitaria ed a sé stante (così, rispettivamente, l'art. 11, n. 11, del testo originario dello Statuto del Trentino-Alto Adige, l'art. 5, n. 18, dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, l'art. 8, n. 10, del t.u. delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto del Trentino-Alto Adige, d.P.R. 31 agosto 1972, numero 670). Ma è pur vero che trattasi in realtà di materia essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici" e tradizionalmente rientrante infatti nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerente; 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, così come definita nell'art. 1 del d.P.R. n. 1035 del 1972 (comprendente gli alloggi costruiti da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato). Ora, tanto la materia dell'"urbanistica" quanto quella dei "lavori pubblici di interesse regionale" sono comprese nell'elenco dell'art. 117, senza riserve od ulteriori distinzioni nel loro interno e senza perciò che sia lecito postulare la esclusione da quest'ultima di quel che più particolarmente concerne l'edilizia residenziale pubblica, nella sua accezione più ampia, entro il limite, ovviamente, della dimensione regionale degli interessi al cui soddisfacimento le relative attività sono rivolte (nessun dubbio sorgendo, invece, quanto alle funzioni propriamente urbanistiche, pur se prodromiche e strumentali rispetto all'edilizia pubblica, delle quali il d.P.R. n. 8 del 1972 conferma espressamente il passaggio alle Regioni, già disposto dall'art. 7 della legge n. 865 del 1971)<sup>6</sup>.

La riconduzione dell'edilizia residenziale pubblica alla sfera della competenza esclusiva statale è stata ribadita dalla Corte in successive svariate pronunce – la n. 419/1991, la n. 94/2007 e la n. 166/2008 – delle quali la prima contiene interessanti riflessioni della Corte, in particolare nella parte in cui osserva che

non sussiste, infatti, giuridicamente identità di situazione tra inquilino di una privata abitazione e concessionario di un alloggio popolare, postoché, nel primo caso, il rapporto di locazione ha un fine di remunerazione del capitale investito dal proprietario-locatore, mentre, nel secondo, di soddisfacimento dell'obbligo dell'istituto di fornire l'abitazione popolare a categorie meno abbienti di cittadini con canoni inferiori a quelli correnti sul mercato. Il riconoscimento del diritto sociale fondamentale all'abitazione, che connota la nostra forma di Stato (sent. n. 217 e 404 del 1988, 559 del 1989), impone innanzitutto al legislatore di intervenire per sostituire la disciplina del 1938 con altra più rispettiva della odierna rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione che ha portata generale e supera la separazione tra edilizia pubblica e privata; ma consente anche che il giudice adegui l'interpretazione delle disposizioni impugnate all'indicata preminenza delle situazioni soggettive riconducibili all'abitazione<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Corte cost., 17 luglio 1975, n. 221, in [www.giurcost.org/decisioni/1975/0221s-75.html](http://www.giurcost.org/decisioni/1975/0221s-75.html).

<sup>7</sup> Corte cost., 19 novembre 1991, n. 419, in *Cons. Stato*, 1991, II, 1824.

#### 4. I prodromi normativi: legge finanziaria 2008 e manovra triennale 2009

---

Occorre ora abbandonare un approccio diacronico per approdare ad una disamina temporalmente ordinata del *corpus* normativo in esame. I passaggi attraverso i quali si è progressivamente consolidato l'intervento del legislatore, tanto da dar luogo ad una disciplina "a formazione successiva", non a caso da taluni definita "pacchetto casa" e non semplicemente "piano casa", sono innanzitutto la legge finanziaria 2008 e la manovra triennale 2009. Trattasi di una disciplina, ancorché di natura Finanziaria e pertanto ispirata da ragioni contingenti, alla quale la dottrina ha tributato particolare importanza, in quanto il legislatore nazionale, sia pure astenendosi dall'articolare una esatta regolamentazione della fattispecie, ha mostrato di recepire per la prima volta il concetto di perequazione urbanistica, che per tal via ha ricevuto il suo definitivo riconoscimento nel panorama normativo nazionale.

L'art. 1, commi 258 e 259, della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008), ha infatti stabilito che, 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 d.m. n. 1444/1968, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti "ambiti" le aree 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. Inoltre, 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, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, può consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimo della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui sopra (art. 2, comma 259).

La legge Finanziaria 2008 si connota per il fatto che utilizza il termine "ambiti" invece che "zone" e perché prevede la destinazione delle aree private oggetto di cessione gratuita al fine di destinarle all'edilizia residenziale sociale (c.d. *standard* di servizio) in rapporto al fabbisogno locale ed in relazione all'entità edificatoria della trasformazione. Si tratta di una disposizione che non innova rispetto all'originario contenuto del Programma integrato d'intervento, di cui all'art. 16 della legge n. 179/1992, d'iniziativa privata, che, se accolto dall'Amministrazione, può andare anche in deroga al piano regolatore generale. Si è os-

servato<sup>8</sup> al riguardo che l'elemento innovativo della disciplina in esame consiste nel fatto che tali interventi plurimi – oggetto di proposte urbanistiche – sono riportati all'interno del piano regolatore, che fissa già direttamente le condizioni di trasformabilità degli ambiti e gli elementi dello scambio pubblico-privato. Ma va anche detto che in questi casi, per la disciplina di tali specifiche aree urbanistiche, non sembra sia obbligatorio ricorrere al modello perequativo di comparto. La dottrina<sup>9</sup> ha anche evidenziato, in termini critici, che la normativa in commento non individua, come per gli altri *standard* urbanistici (verde pubblico attrezzato, parcheggi, etc.), una misura minima dello *standard* di edilizia sociale, prevedendone l'esistenza ma lasciando alla contrattazione pubblico-privato la sua quantificazione nei diversi ambiti.

Ad ogni modo, si può conclusivamente osservare che la legge Finanziaria 2008 ha introdotto un primo chiaro esempio, a livello nazionale, di premialità edilizia, che si connota attraverso il riconoscimento di una capacità volumetrica aggiuntiva ai fini dell'attuazione degli interventi previsti dalla stessa disciplina e reputati di particolare interesse pubblico.

Ma è stata la manovra triennale 2009-2011<sup>10</sup>, detta anche “finanziaria estiva”, a disegnare i primi lineamenti del piano casa, in quanto, per rilanciare l'edilizia residenziale sociale, viene stabilito che possono essere trasferiti “diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo” ed “incrementi premiali” di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di *standard* aggiuntivi. Inoltre viene anche prevista la possibilità di “cessione in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate”.

Orbene, le due leggi Finanziarie, attraverso l'espresso riferimento alla nozione di diritto edificatorio, hanno indotto la dottrina<sup>11</sup> ad interrogarsi sul se tali interventi del legislatore nazionale costituiscano il fondamento normativo a livello statale della perequazione, della compensazione e della premialità edilizie, concludendo per la negativa in quanto tali fattispecie troverebbero diretto fondamento nei superiori principi di uguaglianza costituzionale, formale e/o sostanziale. Ma quello che preme evidenziare in questa sede è che la disciplina sta-

---

<sup>8</sup> P. URBANI, *La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali*, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it). (ed anche in *Ed. terr.*, 2008, n. 30).

<sup>9</sup> P. URBANI, *La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali*, cit.

<sup>10</sup> Legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha convertito con modificazioni il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, come modificata, da ultimo dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, di conversione del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5.

<sup>11</sup> A. BARTOLINI, *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premialità edilizie)*, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it), secondo il quale il fenomeno in esame si fonda sulla stessa potestà conformativa della proprietà immobiliare e pertanto trovano il loro referente normativo direttamente nella legge del 1942.

tale del piano casa, pur essendo così innovativa sul piano dogmatico, si presta a rilievi critici che denotano la sua estrema laconicità, tanto da nemmeno essere in grado di chiarire da cosa scaturiscono i diritti edificatori dei quali le Amministrazioni si trovano in possesso, se in particolare questi siano generati solo da fondi già in mano pubblica o anche da quelli successivamente acquistati da privati. In attesa di approfondire questo tema di vitale importanza mette conto osservare che non sembra ammissibile il fenomeno della autopoiesi, in quanto, inquadrandosi sul piano dogmatico nell'ambito degli atti di concessione amministrativa invece che della conformazione della proprietà fondiaria, si porrebbe in contrasto con il principio di inerenza dello *jus aedificandi* al diritto dominicale, che di certo non può dirsi contraddetto dalle scarse previsioni del piano casa. È quindi senz'altro criticabile l'abitudine del legislatore più recente di affidare ad interventi estemporanei e contingenti, quali le leggi Finanziarie, la disciplina di fattispecie potenzialmente destinate ad innovare settori di particolare importanza, come quello dell'urbanistica, per giunta dando la stura a problemi di qualificazione giuridica di non facile soluzione e che più avanti nel testo si cercherà di affrontare.

## 5. L'accordo del 5 marzo 2009 e l'Intesa Stato-Regioni del 29 marzo 2009

---

Si sono dianzi ricostruite le modalità di dislocazione delle rispettive competenze *in subiecta materia* tra Stato, da una parte, ed Enti locali, dall'altra. Il rammentato compendio normativo di cui al d.lgs. n. 112/1998 consente di configurare un regime di concorrenza legislativa che assegna al primo il compito di definire principi, finalità e livelli minimi del servizio abitativo, ai secondi, tra l'altro, di concorrere all'elaborazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica, di determinare le linee d'intervento e gli obiettivi. Di qui l'esigenza di concordare preliminarmente le linee fondamentali del programma di interventi prefigurato dal piano casa, accordo che si è consolidato nell'atto sottoscritto il 5 marzo 2009 dal Presidente della Conferenza delle Regioni ed il Ministro per i rapporti con le Regioni, concernente la "nuova politica per l'edilizia residenziale pubblica", ma soprattutto attraverso l'Intesa del 31 marzo 2009<sup>12</sup>, sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza Unificata, il cui articolato, come si dirà, dà luogo a talune perplessità soprattutto quando scolpisce un intervento sostitutivo dello Stato che non trova precedenti nel nostro ordinamento.

---

<sup>12</sup> L'Intesa è stata sancita con il provvedimento 1 aprile 2009, pubblicato in *G.U.*, 29 aprile 2009, n. 98.

Il testo dell'Intesa, stipulata ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131<sup>13</sup>, definisce le linee guida da seguire in materia di politiche abitative ponendo in luce, innanzitutto, i *target* della predisponenda disciplina normativa, correlati al rilancio dell'economia, ai bisogni abitativi delle famiglie e all'introduzione di "incisive misure di semplificazione procedurale dell'attività edilizia". Come si può agevolmente constatare, il testo dell'Intesa riflette appieno la plurima giustificazione teleologica sopra tratteggiata, che di certo contribuisce a rendere particolarmente complessa la stessa contestualizzazione della normativa, ma soprattutto tradisce la volontà del Governo di farsi promotore di una innovativa legislazione in materia edilizia, che infatti non è di esclusiva competenza statale ma impinge in una sfera riservata alle Regioni. Il "governo del territorio", nel quale il piano casa, così come prefigurato, va ad incidere, costituisce *ex art.* 117, comma 3, della Costituzione, una materia costituzionale affidata alla competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 3, ultimo periodo, Cost., di guisa che "lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio"<sup>14</sup>. Assumendo pertanto l'Ente statale un ruolo soltanto propulsivo e di stimolo all'esercizio della competenza regionale, è da chiarire la seguente formula contenuta nel testo dell'Intesa: "Entro dieci giorni dalla sottoscrizione del presente Accordo, il Governo emanerà un decreto-legge i cui contenuti saranno concordati con le Regioni e il sistema delle autonomie con l'obiettivo precipuo di semplificare alcune procedure di competenza esclusiva dello Stato, al fine di rendere più rapida ed efficace l'azione amministrativa di disciplina dell'attività edilizia". In dottrina<sup>15</sup> si osserva che tale anodina formulazione può essere intesa come riferita alla disciplina di profili attinenti all'ambito paesaggistico-ambientale secondo la lettura che la Corte costituzionale ha offerto dell'art. 117, comma 2, lett. s), nel senso che la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" è bensì affidata alla competenza statale esclusiva, ma con taluni temperamenti, in quanto

---

<sup>13</sup> La legge 5 giugno 2003, n. 131, è rubricata "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 e, in particolare, l'art. 8, comma 6, che prevede la possibilità, per il Governo, di promuovere la stipula di intese in Conferenza Unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle legislazioni statali e regionali o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni".

<sup>14</sup> Corte cost., 30 dicembre 2009, n. 340, in *Red. Giuffrè*, 2010. La Corte, già con la sentenza n. 303 del 2003, ha ritenuto che la materia dell'urbanistica, ancorché non più espressamente contemplata nel testo dell'art. 117 della Costituzione, rientra nel governo del territorio, questa si inserita nell'elenco delle materie affidate alla competenza legislativa concorrente.

<sup>15</sup> R. GIANI, *Conferenza Stato-Regioni ed Enti locali Intesa del 31 marzo 2009*, in AA.VV., *Il Piano casa*, a cura di F. Caringella e M. Protto, Roma, 2009, 12.

le regioni non possono (...) reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa in materia ambientale, poiché la competenza a tutelare l'ambiente e l'ecosistema nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117 comma secondo, lettera s), della Costituzione e la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza" (salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente) ed è dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una "materia trasversale". Nell'ambito di esclusiva competenza statale in materia di tutela ambientale rientra la definizione dei livelli uniformi di protezione ambientale<sup>16</sup>.

La natura "trasversale" della materia paesaggistico-ambientale consente di comprendere il motivo dell'apertura mostrata dalla disposizione in commento verso un coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione dell'atto normativo urgente, ma della stessa è plausibile una seconda diversa lettura, nel senso che il rinvio al decreto legge si riferirebbe agli ambiti attinenti alla determinazione di principi fondamentali, in quanto tali affidati alla esclusiva competenza statale.

Nel trascorrere ai profili più propriamente disciplinari dell'Accordo, si segnala innanzitutto la consacrazione del formale impegno delle Regioni ad approvare (entro 90 giorni) leggi volte a migliorare la qualità architettonica e/o energetica degli edifici entro il limite del 20% della volumetria esistente di edifici residenziali uni-bifamiliari ed a disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale. L'attuazione di detti interventi deve avvenire mediante "forme semplificate e celeri" purché "in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale" e con il limite invalicabile di non potersi riferire "ad edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta"<sup>17</sup>.

Di particolare interesse è la previsione relativa al potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni, che spiega come stia particolarmente a cuore al legislatore nazionale la realizzazione degli obiettivi che ispirano le norme del piano casa. Sul punto l'Accordo fa espresso rinvio alla previsione di cui all'art. 8, comma 6, legge n. 131/2003, laddove contempla la possibilità per il Governo di promuovere la stipula di intese in Conferenza unificata dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il conseguimento di obiettivi comuni. La

---

<sup>16</sup> Corte cost., 18 aprile 2008, n. 104, in *Giur. cost.*, 2008, 2, 1318.

<sup>17</sup> Si osserva da parte di R. Giani, *op. cit.*, 34, che l'ampia articolazione dei contenuti dell'Accordo non consente di discorrere di semplici obiettivi ma piuttosto di contenuto minimo necessitato delle leggi regionali, che deve quindi essere assunto nel loro seno in modo obbligatorio.

necessità di un intervento congiunto Stato-Regioni-Enti locali deriva dalla consapevolezza che l'adozione di misure idonee a favorire la ripresa economica, attraverso l'implementazione dell'attività edilizia, impinge in aree di legislazione concorrente nel quadro della materia costituzionale del "governo del territorio". L'Accordo, quindi, dopo aver sancito il formale impegno delle Regioni di emanare entro novanta giorni proprie leggi ispirate agli obiettivi su descritti, prevede che "in caso di mancata approvazione delle leggi regionali nel termine stabilito, il Governatore e il Presidente della Giunta regionale interessata, congiuntamente, determinano le modalità procedurali idonee ad attuare compiutamente l'accordo, anche ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003".

Alcuni commentatori<sup>18</sup> hanno osservato, in senso fortemente critico, che tale previsione pattizia determina l'indebita estensione del potere sostitutivo statale al di fuori delle ipotesi contemplate dall'art. 120, comma 2, Cost., non venendo in questione né esigenze di rispetto di obblighi internazionali o comunitari, né pericoli per la incolumità e sicurezza pubblica, né questioni attinenti all'unità giuridica e sociale del Paese o alla salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni. D'altro canto, il rammentato art. 8 della legge n. 131/2003 non può costituire il fondamento normativo di siffatto, per tal via atipico, potere sostitutivo, in quanto tale norma ribadisce che la disciplina in esso dedotta vale nei (soli) casi di cui all'art. 120, comma 2, Cost. Si suggerisce, pertanto, una lettura della disposizione convenzionale costituzionalmente orientata che non escluda il coinvolgimento del Consiglio regionale. Il problema ermeneutico va ad ogni modo ridimensionato alla luce del fatto che ormai tutte le Regioni hanno emanato proprie leggi per dare attuazione ai contenuti dell'Accordo. Gli obiettivi delle leggi regionali, per il loro articolato tenore, non possono essere ricondotti ai principi fondamentali, la cui determinazione spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., ma la loro più ampia latitudine è compensata dal fatto di non essere enucleati attraverso l'emanazione di una legge statale, bensì in via pattizia.

## 6. *Segue: l'ampliamento di edifici esistenti*

---

L'Intesa, alla lett. a), stabilisce, nel quadro di una previsione non del tutto perspicua, che la legislazione regionale deve regolamentare interventi che abbiano la precipua finalità di "migliorare anche la qualità architettonica e/o ener-

---

<sup>18</sup> R. GIANI, *op. cit.*, 32 ss. L'A. aggiunge che la previsione dell'Accordo non si pone in sintonia nemmeno con l'art. 8, nella cui cornice normativa pure si colloca, in quanto tale norma assegna implicitamente alle intese la funzione di erodere l'ambito applicativo del potere sostitutivo, che invece con il piano casa è destinato a dare attuazione alle intese, che quindi succedono al suo esercizio.

getica degli edifici” con un incremento fino al 20% della volumetria esistente e per un incremento complessivo massimo di 200 mc. La previsione si presta a diverse riflessioni, che involgono non solo i plurimi limiti frapposti alla riconosciuta possibilità di ampliamento, limiti che si articolano appunto nei termini anzidetti, ma anche il riferimento ai soli edifici residenziali e, sul piano tipologico e dimensionale, a quelli “uni-bifamiliari o comunque di volumetria non superiore ai 1000 metri cubi”. A ciò deve aggiungersi la previsione correlata a tutti gli interventi previsti dalle lett. *a)*, *b)* e *c)*, e agli ulteriori limiti che possono essere introdotti dalle leggi regionali. Da tanto consegue che non sono ammessi al piano casa gli edifici di natura non residenziale, ad esempio industriale o artigianale, in grado di ospitare più di due famiglie o comunque di volumetria superiore a mille metri cubi. Sono altresì esclusi dal rilancio dell’edilizia gli edifici abusivi, ubicati in centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Le svariate restrizioni poste dall’Intesa al novero degli interventi ammissibili possono essere distinte a seconda che esse derivino o meno da previsioni inderogabili e cogenti, in quanto se, da un lato, l’esclusione degli “edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta” non è derogabile, dall’altro, le fattispecie escludenti, descritte alla lett. *a)* dell’Intesa, possono essere superate da “diverse determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica”. Neanche tale previsione però appare scevra da incertezze ermeneutiche, non essendo ricavabile con sufficiente precisione il perimetro entro il quale ha modo di esplicarsi l’autonomia regionale, sembrando plausibile ritenere che la possibilità di sfioramento del limite planovolumetrico sia subordinata alla enucleazione di interventi funzionalmente diversi, in cui cioè l’ampliamento sia consentito a fini non assimilabili a quelli connessi al miglioramento della qualità architettonica e/o energetica degli edifici, tanto che la prima è difficilmente concepibile ove si tratti di immobili non residenziali, i quali possono senz’altro essere ammessi al piano casa proprio sulla base di autonoma opzione regionale. Opinare nel senso che la suddetta disposizione intenda autorizzare ogni e qualsiasi sfioramento del limite planovolumetrico porta con sé il rischio di vanificare il principio di collaborazione tra Enti che informa la disciplina concordata del piano casa. Del resto la previsione pattizia in esame va letta alla luce di quanto più avanti stabilito a proposito della facoltà delle Regioni di definire “gli ambiti nei quali i medesimi interventi [di cui alle lett. *a)* e *b)*, *ndr*] sono favoriti con opportune incentivazioni e premialità finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate”. La previsione conferma, infatti, la necessità di collocare gli interventi incentivati in un quadro finalistico di più ampia consistenza, che ad esempio deriva dalla contestualizzazione dell’intervento programmato.

Nel senso contrario di irrigidire la disciplina pianificatoria depone invece la successiva previsione dell’Intesa, che consente alle emanande leggi regionali di “individuare gli ambiti nei quali gli interventi di cui alle lett. *a)* e *b)* sono esclusi

o limitati, con particolare riferimento ai beni culturali e alle aree di pregio ambientale e paesaggistico”. Si tratta di una previsione dal tenore non proprio condivisibile, in quanto la particolare rilevanza dei suddetti beni giuridici avrebbe giustificato l’esclusione dall’ambito delle incentivazioni già in sede di Accordo<sup>19</sup>.

## **7. Segue: gli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione**

La lett. b) dell’Accordo definisce un ulteriore contenuto minimo della emananda legislazione regionale, assegnando a questa il compito di “disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell’efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale, ferma restando l’autonomia legislativa regionale in riferimento ad altre tipologie di intervento”.

Premesso che per tale categoria di interventi vale quanto appena detto a proposito della facoltà delle Regioni di ridurre o ampliare l’area degli interventi incentivati in ragione delle esigenze, da un lato, di tutela dei beni culturali e delle aree di pregio ambientale o paesistico, dall’altro, di riqualificazione delle aree urbane degradate, l’intervento di demolizione e ricostruzione viene considerato incentivabile per una poliedrica finalità in grado di abbracciare tutti i profili tratteggiati dalla vista disposizione convenzionale. Anche in tal caso sembra plausibile ritenere che lo sfioramento dell’anzidetto limite di incremento volumetrico sia consentito a condizione che si tratti di interventi teleologicamente ancor più qualificati, ad esempio perché collocati in un più ampio contesto socio-economico di degrado. Gli interventi di demolizione e ricostruzione sono ben noti alla giurisprudenza, soprattutto penale, essendosi questa da tempo interrogata circa il problema della loro ascrivibilità o meno al contesto degli interventi assoggettati a concessione edilizia (ora permesso di costruire), opinando nel senso che

i lavori di totale demolizione e fedele ricostruzione di un manufatto identico, cioè nel rispetto della preesistente sagoma, volumetria, area di sedime e caratteristiche materiali, rientrano nella nozione degli “interventi di ristrutturazione edilizia”, di cui all’art. 3 comma 1 lett. d) d.l.g. n. 378 del 2001, le cui disposizioni sono entrate temporaneamente in vigore a decorrere dall’1 gennaio 2001 e non necessitano pertanto del permesso di costruire, ma della denuncia di inizio attività di cui all’art. 22; tuttavia, ai sensi della stessa disposizione, se gli interventi sono eseguiti su immobili soggetti a tutela storico – artistica o paesaggistico-ambientale, sono egualmente subordinati al rilascio della autorizzazione dell’Amministrazione preposta alla tutela del vincolo<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> In tal senso R. GIANI, *op. cit.*, 37.

<sup>20</sup> Cass., 15 febbraio 2002, n. 11511, in *Riv. giur. edilizia*, 2003, I, 282.