



Corte dei Conti

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**INDAGINE COMPARATIVA SULLA GESTIONE
DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

(Ai sensi dell'art. 3, legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'art. 7,
co. 7, legge 5 giugno 2003, n.131.

Deliberazioni n. 1 e 2/2004 del 17 dicembre 2003 della
Sezione delle Autonomie)

Deliberazione n. 9/2007

INDICE

Glossario

PARTE I

1	Finalità, metodologia e attività istruttoria	pag. 3
2	Obiettivi specifici dell'indagine sotto il profilo gestionale	pag. 5
3	Edilizia residenziale pubblica ed urbanistica: quadro di riferimento	pag. 10
4	Valutazioni conclusive	pag. 14

PARTE II

Considerazioni comparate sui vari aspetti dell'indagine

1	Oggetto e criteri della comparazione. Indicatori	pag. 19
2	Quadro normativo e organizzativo	pag. 22
3	Rilevazione del fabbisogno abitativo. Monitoraggio dell'utenza e del patrimonio abitativo	pag. 33
4	Programmazione regionale. Quantificazione e riparto delle risorse	pag. 38
5	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 47
6	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 48
7	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 50
7.1	Consistenza del patrimonio immobiliare	pag. 50
7.2	Cessione degli alloggi	pag. 64
7.3	Gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica	pag. 74
7.4	Entrate per canoni di locazione (accertamento) di ERP e morosità	pag. 77
7.5	Occupazione senza titolo degli alloggi	pag. 85
7.6	Mancata occupazione degli alloggi	pag. 87
7.7	Manutenzione degli alloggi	pag. 89
7.8	Caratteristiche soggettive dell'utenza	pag. 90

PARTE III

Sintesi delle rilevazioni di carattere regionale

1	Regione Basilicata	pag. 93
	Attività normativa	pag. 93
	Attività regionale	pag. 94
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 94
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 95
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 96
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 96
	Misure consequenziali	pag. 104
2	Regione Campania	pag. 105
	Attività normativa	pag. 105
	Attività regionale	pag. 106
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 106
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 109
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 109
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 112
3	Regione Emilia Romagna	pag. 127
	Attività normativa	pag. 127
	Attività regionale	pag. 130
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 130
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 131
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 131
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 132
4	Regione Friuli - Venezia Giulia	pag. 141
	Oggetto dell'indagine regionale e attività normativa	pag. 141
	Programmazione e riparto delle risorse	pag. 143
	Il recupero e la riqualificazione urbana	pag. 145
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 146
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 151
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 152
5	Regione Lazio	pag. 168
	Attività normativa	pag. 168
	Attività regionale	pag. 171
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 171
	I provvedimenti di programmazione delle risorse finanziarie	pag. 173
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 173
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 173
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 174

6	Regione Liguria	pag. 184
	Attività normativa	pag. 184
	Attività regionale	pag. 185
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 185
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 186
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 187
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 188
7	Regione Lombardia	pag. 197
	Attività normativa	pag. 197
	Attività regionale	pag. 199
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 199
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 202
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 204
8	Regione Marche	pag. 215
	Attività normativa	pag. 215
	Attività regionale	pag. 216
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 216
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 217
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 220
9	Regione Molise	pag. 232
	Attività normativa	pag. 232
	Attività regionale	pag. 233
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse e stato di attuazione	pag. 233
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 236
10	Regione Piemonte	pag. 244
	Attività normativa	pag. 244
	Attività regionale	pag. 245
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 245
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 247
11	Regione Puglia	pag. 249
	Attività normativa	pag. 249
	Attività regionale	pag. 251
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 251
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 254
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 254
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 256
12	Regione Sardegna	pag. 268
	Attività normativa	pag. 268
	Attività regionale	pag. 270
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 270
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 272
	Stato di attuazione degli interventi	pag. 272
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 273

13	Regione Siciliana	pag. 284
	Attività normativa	pag. 284
	Attività regionale	pag. 286
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 286
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 287
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 288
14	Regione Toscana	pag. 302
	Attività normativa e nuovo modello organizzativo	pag. 302
	Definizione del fabbisogno abitativo e programmazione dell'azione regionale	pag. 303
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 304
	Attività di controllo e di monitoraggio	pag. 305
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e agevolata	pag. 305
15	Regione Trentino-Alto Adige Prov . Autonoma Bolzano	pag. 309
	Attività normativa	pag. 309
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 310
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 312
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia agevolata	pag. 312
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 313
16	Regione Trentino-Alto Adige Prov. Autonoma Trento	pag. 324
	Attività normativa	pag. 324
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 325
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 325
	Stato di attuazione degli interventi	pag. 325
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 326
17	Regione Veneto	pag. 336
	Attività normativa	pag. 336
	Attività regionale	pag. 337
	Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse	pag. 337
	Attività di controllo e monitoraggio	pag. 339
	Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	pag. 340
	Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica	pag. 340

GLOSSARIO

Edilizia residenziale pubblica. L'assetto definitivo dell'edilizia residenziale pubblica non è normativo ma di ricostruzione costituzionale. Con sentenza n. 221 del 1975, la Corte costituzionale ha stabilito, con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, 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 ... 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.)...”. Per quanto, dal tempo della decisione citata, più volte la legge abbia ridefinito le linee dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale pubblica, il nucleo dell'anzidetta ricostruzione costituzionale della “materia” in questione è rimasto sostanzialmente fermo (sent. Corte Cost. 27 /1996). Con sentenza 94/2007 la Corte costituzionale ha ridefinito gli ambiti di operatività dell'edilizia residenziale pubblica, a seguito della modifica del Titolo V, stabilendo che “oggi – dopo il mutamento della sistematica costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni – la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.”

Nei primi anni '70, la materia dell'edilizia residenziale pubblica è stata organicamente disciplinata con d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, recante “Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”, che all'art. 1 ha definito la relativa nozione con esplicito riguardo agli “alloggi” sovvenzionati dallo Stato. Sono, pertanto, definiti alloggi di edilizia residenziale pubblica gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato con esclusione degli alloggi costruiti o da costruirsi in attuazione di programmi di edilizia convenzionata e agevolata, nonché gli alloggi costruiti o da costruirsi dalle cooperative edilizie, gli alloggi realizzati da imprese od enti per il proprio personale e quelli destinati a dipendenti di Amministrazioni statali per esigenze di servizio.

A livello amministrativo, le Delibere CIPE 18 novembre 1981 e 13 marzo 1995, recanti “Criteri per l'assegnazione e determinazione dei canoni degli alloggi”, con esplicito riferimento alle finalità tipiche dell'ERP, hanno disposto l'applicazione di tali criteri “a tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle Regioni, nonché a quelli acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica”. Rimangono esclusi da tale applicazione, e quindi dal concetto di edilizia residenziale pubblica, gli alloggi:

a) realizzati dalle cooperative edilizie per i propri soci;

- b) realizzati o recuperati con programmi di edilizia agevolata e convenzionata, non attuati da enti pubblici;
- c) di servizio e cioè quelli per i quali la legge prevede la semplice concessione amministrativa con conseguente disciplinare e senza contratto di locazione;
- d) di proprietà degli enti pubblici previdenziali, purché non realizzati o recuperati a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle Regioni.

Di più ampio spettro, perché finalizzata a fare fronte ad esigenze di finanza pubblica, è la nozione contenuta nell'art. 1 comma 1, della legge 24.12.1993 n. 560 intitolata "Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", secondo la quale "sono alloggi di edilizia residenziale pubblica, soggetti alle norme della presente legge, quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge 6.3.1976 n. 52, a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge 14.2.1963 n. 60, e successive modificazioni, dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali, nonché dagli Istituti autonomi per le case popolari e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale". L'esclusione è prevista per le unità immobiliari degli enti pubblici territoriali senza finalità di edilizia residenziale pubblica, per gli alloggi di servizio oggetto di concessione amministrativa in connessione con particolari funzioni attribuite a pubblici dipendenti, per gli alloggi realizzati con mutuo agevolato di cui all'articolo 18 della l.457/1978, e successive modificazioni, nonché per quelli soggetti ai vincoli di cui alla legge 1089/1939, e successive modificazioni.

Naturalmente, con il passaggio alle Regioni delle funzioni, è stata la normativa regionale, pur non occupandosi della nozione di edilizia residenziale pubblica (fa eccezione il R.R. 3 febbraio 2004 n.1 di attuazione alla l.r. Lombardia 1/2000, che la definisce quale servizio di interesse economico generale rivolto alle famiglie in condizioni di disagio familiare, abitativo ed economico, per il periodo di permanenza del disagio stesso), a preoccuparsi della definizione del concetto di alloggio di ERP, estendendolo o riducendolo a seconda dei casi.

All'interno dell'edilizia residenziale pubblica, pur tenendo conto delle caratterizzazioni regionali, in linea di massima si individuano tre distinte tipologie: l'edilizia sovvenzionata ovvero realizzata in via diretta dallo Stato, dalle Regioni e da altri enti pubblici (IACP e Comuni) con mezzi finanziari esclusivamente pubblici. È finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto; l'edilizia agevolata ovvero realizzata da privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie) con il concorso di finanziamenti pubblici (mutui a tasso minimo/agevolati o, anche, indicizzati); l'edilizia convenzionata che nasce da un complesso di norme (verte essenzialmente sul diritto di superficie) ed è realizzata direttamente dai privati con copertura dei costi a carico degli stessi. Essa è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area ed il Comune relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede la concessione ai privati delle aree a costo contenuto.

In ambito comunitario è stato sviluppato il concetto di edilizia sociale, con specifico riferimento al sistema di offerta di alloggi a cittadini svantaggiati o a gruppi sociali non in grado di trovare alloggi a condizioni di mercato. Al riguardo sono state elaborate varie forme di agevolazioni e di esenzioni, estese anche al settore degli aiuti di Stato. Al fine di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE della Commissione europea del 28 novembre 2005, la recente legge 9/2007 ha previsto, nell'art.5, che il Ministro delle infrastrutture definisca, di concerto con i Ministri interessati e d'intesa con la Conferenza unificata, le caratteristiche ed i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Osservatorio per la condizione abitativa. Previsto dall'art. 59 del d.lgs.112/1998 e dall'art.12 della legge 431/1998 ed istituito con D.M. 1 marzo 2005 n.c/374, è attualmente in fase organizzativa.

Per la realizzazione congiunta del progetto "Osservatorio sulla condizione abitativa" è stato costituito un gruppo di lavoro cui hanno aderito le regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, P.A. di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto. Nell'ambito del gruppo sono stati istituiti due organi. Il primo, Comitato tecnico-scientifico, composto da tecnici nominati dalle Regioni aderenti, ha il compito di approfondire la progettazione del sistema, raccogliere eventuali proposte di modifica suggerite dagli uffici regionali preposti alla sperimentazione, verificare la fattibilità. Il secondo, Comitato di monitoraggio, deve verificare l'attività di sperimentazione, esaminare l'intero impianto per proporre l'adozione a livello nazionale, predisporre il rapporto conclusivo dell'attività di sperimentazione da trasmettere alle Regioni aderenti per la successiva approvazione.

Piano di zona per l'edilizia economica e popolare (PEEP). Strumento urbanistico di attuazione del programma residenziale pubblico, previsto dalla legge 167/1962 che assolve a due specifiche funzioni: colloca gli interventi di ERP in un razionale disegno urbanistico e fornisce ai comuni la facoltà di espropriare le aree necessarie alla costruzione degli alloggi popolari e alla realizzazione dei servizi. La legge non consente la predisposizione dei PEEP al di fuori di strumenti urbanistici più vasti (PRG/Programma di fabbricazione) onde evitare che la programmazione ERP assuma carattere settoriale. Il dimensionamento del piano è la risultante di due operazioni: il calcolo del fabbisogno abitativo e il calcolo della superficie di terreno occorrente per la soddisfazione del fabbisogno.

Programmi integrati di intervento (P.I.I.). Strumenti di pianificazione plurifunzionale, previsti dall'art.16 della legge 179/1992, sui quali possono convergere risorse pubbliche e private e che hanno l'obiettivo di integrare le diverse tipologie di interventi a connotazione territoriale in ambiti di generale riorganizzazione urbanistica. Con sentenza della Corte Costituzionale 393/1992 i commi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo della norma sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Programmi di riqualificazione urbana . Piani attuativi, previsti dall'art.2 della legge 179/1992, riguardanti interventi che devono ricadere all'interno di zone in tutto o in parte già edificate., possono porsi come variante agli strumenti urbanistici generali attraverso accordi di programma.

Programmi di recupero urbano (PRU). Art.11 legge 493/1993. Insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'insediamento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici.

Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST). Programmi innovativi, previsti dal DM 8 ottobre 1998, n.1169, che hanno ricevuto le disponibilità finanziarie non utilizzate per i programmi di riqualificazione urbana di cui al D.M. 21/12/94, che riguardano i sistemi metropolitani con deficit infrastrutturale.

Contratti di quartiere I e II. Particolari tipi di programma di recupero urbano previsti rispettivamente dall'art.2, comma 63 della legge 662/1996 e dal DM 22 ottobre 1997 e DM 27 dicembre 2001, compresi nei PEEP e soggetti al piano di recupero comunale, destinati all'attuazione di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata con l'ulteriore funzione di recupero sociale. Ineriscono a quartieri a diffuso degrado, a scarsa coesione sociale ed a marcato disagio abitativo. I contratti oltre alla componente urbanistica si caratterizzano per una componente sociale volta a promuovere la formazione professionale, l'incremento della occupazione, il recupero dell'evasione scolastica etc.

Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000. Programma sperimentale di edilizia residenziale previsto dal DM 27 dicembre 2001, per la realizzazione e il recupero di alloggi da concedere, in locazione permanente a canone agevolato, ad utenti anziani - da localizzare in ambienti urbani strutturati e sostenuti da adeguato sistema di supporti sociali e assistenziali.

20.000 abitazioni in affitto. Programma sperimentale di edilizia residenziale previsto dal DM 27 dicembre 2001, finalizzato ad avviare a soluzione le più manifeste condizioni di disagio abitativo, incrementando l'offerta degli alloggi da concedere in locazione a canone convenzionato, in modo da rispondere alle esigenze di categorie sociali con difficoltà a reperire alloggi a canoni accessibili.

Comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.) Organismo previsto dall'art.2 della legge 865/1971 e soppresso dall'art.62 del d.lgs.112/1998, avente il compito di provvedere al riparto dei fondi previsti per i piani di edilizia residenziale pubblica, alla redazione di essi ed alla verifica della loro attuazione.