

ASPETTI INNOVATIVI DELL'EDILIZIA CONVENZIONATA

di ACHILLE LINEO COLOMBO

Tra i settori produttivi più colpiti dall'attuale crisi economica vi è indubbiamente quello dell'edilizia, e in particolare dell'edilizia abitativa, con conseguenti gravi riflessi negativi sul problema della casa, a danno soprattutto dei ceti meno abbienti. Uno dei fattori di sblocco della situazione di ristagno di tale settore sembra rappresentato dall'istituto dell'edilizia convenzionata, introdotto nel nostro ordinamento giuridico dalla recente legge 28 gennaio 1977, n. 10, sulla edificabilità dei suoli. Nell'articolo che qui di seguito pubblichiamo, l'Autore, esperto di Diritto urbanistico, colloca l'edilizia convenzionata nel contesto delle varie forme di edilizia (pubblica e privata) esistenti nel nostro Paese, e la descrive prevalentemente nei suoi aspetti giuridici, sottolineandone le potenzialità innovative e propulsive e il significato sociale.

1. Evoluzione dei rapporti tra edilizia privata ed edilizia pubblica.

In un regime di prevalente economia mista, quale è quello esistente in Italia, l'edilizia abitativa ha per lungo tempo mantenuto, a differenza di molti altri settori produttivi, una separazione alquanto netta tra attività pubblica e attività privata.

Tale separazione era stata caratterizzata, in un primo tempo, da una accentuata prevalenza dell'edilizia privata libera che, assorbendo la maggior parte della produzione, aveva relegato l'edilizia pubblica residenziale in posizione di mera complementarità, identificata dalle connotazioni prevalentemente sociali e marginalmente assistenziali proprie dell'edilizia popolare. Successivamente, col progressivo affermarsi della funzione sociale della casa, si è sviluppata una sempre più incisiva attività edilizia pubblica, attuata dagli enti istituzionalmente competenti, finanziata col pubblico denaro, sostenuta e promossa da apposite leggi e garantita da strumenti urbanistici comunali aventi valore di piani particolareggiati. Il progressivo affiancarsi dell'edilizia

pubblica a quella privata è stato tuttavia attuato costantemente in un regime di rigorosa separazione: ciascuna in un proprio ambito territoriale ben definito dagli strumenti urbanistici comunali ed egualmente in un proprio ambito urbanistico ed economico, esse hanno proceduto parallelamente senza alcuna « convergenza ».

Il sopraggiungere della grave recessione economica ha peraltro posto in crisi tutto il settore edilizio: la carenza di risorse finanziarie, l'aumento vertiginoso dei prezzi dei materiali e della manodopera, l'altissimo costo del denaro e le difficoltà di reperirlo hanno inciso negativamente sia sull'edilizia pubblica sia su quella privata, determinando una complessiva situazione di stallo con conseguenze facilmente immaginabili. L'edilizia pubblica, pressoché bloccata dalla mancanza di fondi, si vede costretta a ridurre drasticamente i propri programmi e a condurre un'azione di mera salvaguardia mediante l'imposizione di vincoli urbanistici di ridotte prospettive operative a breve termine; l'edilizia privata si trova altrettanto impedita dalla penuria di aree libere edificabili, da insopportabili oneri di finanziamento, da una domanda di alloggi in regime libero sempre più rarefatta per effetto dei costi eccessivi e della diffusa carenza di liquidità nonché da una crescente flessione della redditività dell'investimento immobiliare.

In tale situazione e in presenza di precisi orientamenti correlati alle istanze sociali emergenti è venuta man mano maturando l'esigenza di promuovere, in luogo di una semplice compresenza dei due sistemi, una forma di compenetrazione fra edilizia pubblica e privata che, in aderenza alle rispettive finalità peculiari, consentisse una ripresa produttiva nell'interesse generale del Paese.

E' tuttavia da precisare che la maturazione di tale convincimento è stata lenta, laboriosa e sofferta, sia da parte del settore dei proprietari-locatori e delle imprese costruttrici, per l'evidente timore di dover subire un insostenibile assottigliamento degli utili patrimoniali e di impresa, sia da parte dei pubblici poteri, che manifestavano apertamente un'accentuata propensione ad operare nel settore pubblico per le maggiori garanzie sociali offerte dall'edilizia pubblica e sovvenzionata.

2. La normativa in materia di edilizia pubblica e sovvenzionata: retrospettiva storica e situazione attuale.

1. Tale forma di intervento ha avuto in Italia una storia alquanto tormentata. Dalle prime iniziative nel settore dell'edilizia sovvenzionata, risalenti agli anni immediatamente successivi alla proclamazione di Roma capitale d'Italia, si passò alle cooperative a proprietà indivisa, prima, e alle fondazioni per la costruzione e la gestione di alloggi economici, poi, per approdare infine alla creazione di appositi enti aventi

come fine istituzionale la costruzione di alloggi destinati a determinate categorie sociali e professionali.

Il primo di tali enti è stato l'Istituto Autonomo Case Popolari: nato come organo periferico del Ministero dei Lavori Pubblici, esso aveva il compito di edificare, con appositi fondi statali, alloggi da offrire in affitto a famiglie di disagiate condizioni economiche. A fianco di tale istituto, che si occupava dei più poveri, proliferarono successivamente altri istituti nazionali destinati alla costruzione di alloggi per determinate categorie dei dipendenti dello Stato (impiegati ministeriali, agenti di polizia, impiegati della Banca d'Italia, ferrovieri, ecc.); e se le case dell'Istituto Autonomo erano veramente « popolari », ossia caratterizzate da una sobrietà del tutto spartana, quelle dei dipendenti statali erano solo « economiche », per cui il riferimento alla modestia dei costi andò progressivamente sfaldandosi fino ad includere in questo tipo di edilizia anche gli alloggi più lussuosi.

Nel periodo fascista fu inoltre concessa un'ampia possibilità alle cooperative edilizie, beninteso controllate dal regime sotto il profilo gestionale, e a tale strumento si affidarono i ceti medi, in quanto la forma della proprietà divisa o, tutt'al più, indivisa (1) solo fino al completo pagamento delle rate del mutuo, garantiva il conseguimento della proprietà dell'alloggio.

2. La caduta del fascismo e il ripristino delle istituzioni democratiche non produssero rilevanti mutamenti nel settore, tanto che, fino alla metà degli anni Sessanta, la cooperazione edilizia restò un privilegio delle classi impiegatizie e di analoghe categorie, come i ferrovieri. Quanto alle vecchie cooperative edilizie, a proprietà indivisa, di origine operaia, le loro possibilità edificatorie restarono affidate alle modeste capacità di autofinanziamento derivanti dai depositi a risparmio versati dai soci.

Nella seconda metà degli anni Sessanta, mentre il ricorso al credito edilizio a tasso ordinario da parte dei ceti medi condusse al « boom » della cooperazione edilizia, le superstiti cooperative a proprietà indivisa subirono, per contro, una profonda crisi del sistema di autofinanziamento per effetto della crescente inflazione.

Con l'entrata in vigore della legge sulla casa (2) e della successiva

(1) La cooperativa a *proprietà divisa* (o « pro diviso ») si distingue da quella a proprietà indivisa in quanto gli alloggi da essa realizzati vengono assegnati ai singoli soci in piena proprietà; sicché la cooperativa stessa, una volta esaurita la sua funzione, viene a sciogliersi. Si costituisce allora tra i soci un condominio a cui si trasferiscono le funzioni di gestione originariamente svolte dalla cooperativa. Diversamente, la cooperativa a *proprietà indivisa* (o « pro indiviso »), che non è preordinata dunque alla assegnazione in proprietà degli alloggi ai singoli soci, permane in essere anche dopo la fase iniziale, mantenendo in proprio la titolarità del diritto di proprietà (il quale risulta essere in tal modo per i singoli soci una sorta di comproprietà) e conseguentemente la gestione del bene.

(2) Legge 22 ottobre 1971, n. 865, dal titolo: « Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel set-

legge del 1975 (3), il quadro legislativo della cooperazione edilizia ha, da un lato, legittimato e privilegiato la forma della proprietà indivisa con la concessione di concreti vantaggi a tali cooperative e, dall'altro, ha promosso la moralizzazione della cooperazione edilizia ponendo vincoli al subaffitto e alla rivendita degli alloggi assegnati in proprietà e realizzati con crediti a tasso agevolato su aree cedute dai Comuni a prezzi calmierati.

Allo stato attuale, *tre* sono i tipi di cooperativa edilizia:

1) a proprietà divisa, con finanziamento fornito da risparmio personale e da credito a tasso ordinario, e con aree acquisite al mercato libero. Questa forma è accessibile, ovviamente, solo ai ceti sociali più agiati che traggono convenienza, sotto il profilo fiscale, dal fatto che gli interessi relativi al mutuo bancario sono deducibili dall'imponibile dell'imposta sul reddito;

2) a proprietà divisa, con finanziamento fornito da quote di risparmio personale e da credito a tasso ridotto, e con aree ottenute dai Comuni a prezzi calmierati. In tale forma, le agevolazioni creditizie e quelle relative all'acquisto dell'area sono bilanciate da una limitata disponibilità dell'alloggio, che non può essere affittato né ceduto per un determinato numero di anni e la cui vendita è comunque soggetta a controlli e limiti di prezzo;

3) a proprietà indivisa, con finanziamento fornito da ridotte quote di risparmio personale e da credito a tasso ridottissimo, e con aree ottenute dai Comuni anche a prezzi simbolici. Questa forma, particolarmente favorevole ai ceti più disagiati, rischia tuttavia di degenerare, in quanto la carenza di norme che garantiscano i diritti del singolo socio può determinare centri di potere che nulla hanno a che vedere con la vera e propria cooperazione edilizia.

3. Dalle connotazioni giuridiche delle varie forme cooperativistiche emerge con sufficiente chiarezza come tali strumenti rappresentino il primo, seppure timido, aggancio dell'edilizia pubblica all'edilizia privata. Ma altrettanto evidente appare la subordinazione della seconda alla prima, sia in termini quantitativi, sia per il carattere complementare della cooperazione edilizia, sia per i molteplici condizionamenti pubblicistici che ne affievoliscono grandemente il carattere privato, sia infine per effetto del suo prevalente inserimento in piani di zona e cioè all'interno di interventi pubblici.

E se, da un lato, la progressiva attrazione della cooperazione edilizia nella sfera pubblica, attuata con sempre più accentuati condizionamenti, limiti e divieti di ordine vario, ha spesso ridotto questa forma antesignana del processo collaborativo dei rispettivi settori a una sorta di edilizia quasi-pubblica, dall'altro, il suo frequente inserimento

tore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata», in «Gazzetta Ufficiale», 30 ottobre 1971, n. 276, pp. 6915 ss.

(3) Legge 16 ottobre 1975, n. 492, dal titolo: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, concernente provvedimenti per il rilancio dell'economia riguardanti le esportazioni, l'edilizia e le opere pubbliche», in «Gazzetta Ufficiale», 17 ottobre 1975, n. 276, pp. 7347 ss.

in programmi di edilizia pubblica ne ha determinato il **coinvolgimento nella grave crisi** di questa. Vale la pena, in proposito, di ricordare che negli anni scorsi la **produzione pubblica** si è aggirata sul 4-5% del totale (4) e che attualmente, nonostante i rinnovati programmi finanziari e l'intervenuta crisi del settore che colpisce in maggior misura la produzione privata, essa **raggiunge appena il 10%**, mentre l'edilizia popolare — secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 10/1977 — dovrebbe soddisfare il 40% (come quota minima) del fabbisogno abitativo complessivo.

3. Il nuovo istituto dell'edilizia convenzionata.

Con ciò si spiega la lenta ma inevitabile maturazione di una nuova forma di **commistione funzionale** tra edilizia pubblica e privata che, pur condizionando la seconda alla prima, non ne snaturi la peculiare matrice d'origine e non ne modifichi, pena l'insuccesso dell'operazione, le aspettative e lo slancio operativo.

Con la legge 28 gennaio 1977, n. 10 (5), che agli artt. 7 e 9, lett. b), ha introdotto nell'ordinamento giuridico l'istituto dell'edilizia convenzionata, deve ritenersi superata la contrapposizione dicotomica fra edilizia pubblica ed edilizia privata mediante l'istituzione di una vera « terza specie » che rappresenta un'edilizia « condizionata », una forma di collaborazione idonea a consentire l'**inserimento di un processo produttivo privato nella programmazione pubblica** e, per ciò stesso, in un quadro non meramente urbanistico, ma più propriamente societario.

Essa, dunque, rappresenta un'ipotesi alternativa di produzione edilizia attraverso la quale, pur riconoscendosi al destinatario della norma un preciso ambito di **operatività privata**, se ne indirizza l'attività alla **realizzazione anche di una funzione sociale**.

E' questa la **novità più saliente** (fra quelle riguardanti il problema-casa) introdotta dalla legge n. 10/1977 sulla edificabilità dei suoli: novità destinata a modificare radicalmente i rapporti finora intercorsi fra iniziativa pubblica e privata nel settore edilizio e a consentire una proficua convergenza di intenti nell'interesse della collettività.

Tale novità, oltre che sul piano programmatico, trova riscontro in una **peculiarità del mezzo tecnico** destinato a realizzare questa forma di collaborazione: la **convenzione**, infatti, sia essa quella indicata dall'art. 7 sulla base di uno schema-tipo che le Regioni dovranno predisporre ai sensi del successivo art. 8, ovvero quella prevista dall'arti-

(4) Cfr. G. ALESSANDRI - L. VENEGONI, *L'edilizia economica e popolare*, in « *Aggiornamenti Sociali* », (febbraio) 1974, pp. 97 s. e 110 ss., rubr. 440.

(5) *Legge 28 gennaio 1977, n. 10*, dal titolo: « *Norme per l'edificabilità dei suoli* », in « *Gazzetta Ufficiale* », 29 gennaio 1977, n. 27, pp. 703 ss.

colo 9, lett. b), in alternativa all'atto d'obbligo unilaterale, si differenzia da ogni altra forma di consensualità richiesta dalle leggi disciplinanti il settore urbanistico-edilizio. La **connotazione specifica** che induce a differenziare la convenzione suddetta sia rispetto a quella definita dall'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, come modificato dall'art. 8 della legge n. 765/1967 (lottizzazione convenzionata), sia rispetto a quella definita dall'art. 35 della legge n. 865/1971 (convenzione per la concessione in proprietà o in diritto di superficie degli alloggi compresi nei piani di cui alla legge n. 167/1962), è chiaramente individuabile nell'**inserimento di un'attività produttiva privata in una programmazione pubblica**.

E infatti, se nella lottizzazione convenzionata l'approvazione pubblica si limita a rilevare la conformità della programmazione privata alle indicazioni dello strumento urbanistico vigente, nella convenzione di cui alla legge n. 10/1977 è l'attività privata che si piega alle esigenze della programmazione pubblica, mentre, nei confronti dell'attività produttiva privata presupposta da tali convenzioni, è rilevabile una posizione meramente passiva da parte dell'assegnatario in proprietà e del superficiario di cui all'art. 35 della legge 865/1971.

Altra connotazione specifica dell'istituto dell'edilizia convenzionata è individuabile nella sua **posizione intermedia fra la logica del profitto e la dinamica privatistica della domanda-offerta in libero mercato**, da una parte, e la **funzione sociale** tipica dell'edilizia residenziale pubblica, dall'altra. Si tratta, evidentemente, di una sintesi di contemperanza che, pur non escludendo il profitto dell'operatore privato, lo riduce in termini accettabili, devolvendone una quota a favore della collettività in conformità ad una predeterminata programmazione pubblica.

Si attua, in tal modo, una **reciprocità collaborativa che favorisce l'interesse pubblico**, sollevandolo da difficoltà operative, da lungaggini burocratiche e procedurali, da situazioni contenziose e da impegni di finanziamento per l'acquisizione delle aree nonché per la realizzazione delle opere edilizie; nel contempo essa **giova all'interesse privato**, in quanto lo esenta da determinati oneri e gli offre la possibilità di operare anche in ambiti territoriali riservati all'edilizia abitativa per i meno abbienti consentendo di trarne utili, ridotti unitariamente, ma compensati dall'accresciuto campo operativo di intervento. In proposito non è senza significato che l'art. 27, lett. c), del disegno di legge governativo del dicembre 1976 (6) ha previsto che le locazioni relative ad alloggi soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata siano escluse dalla normativa dell'equo canone.

Se volessimo fornire, dunque, una definizione dell'**edilizia conven-**

(6) ATTI PARLAMENTARI, SENATO DELLA REPUBBLICA, LEGISLATURA VII, *Disegno di legge 23 dicembre 1976, n. 465*, dal titolo: « *Disciplina delle locazioni di immobili urbani* », presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto col Ministro del Tesoro, col Ministro dei Lavori pubblici, ecc.

zionata potremmo affermare che essa deve considerarsi non come una semplice edilizia libera agevolata, bensì come un'edilizia privata condizionata dalla Pubblica Amministrazione attraverso forme di controllo della produzione (localizzazioni e tipologie), della gestione (destinazioni d'uso) e dei prezzi (prezzi di vendita e canoni di locazione).

E ciò si evidenzia maggiormente ove si consideri che tali interventi debbono comunque inquadrarsi nel sistema del P.P.A. (programma pluriennale di attuazione) introdotto dall'art. 13 della legge n. 10/1977, che comporta la soggezione di qualsiasi iniziativa edilizia (in termini spaziali e temporali) all'attività di propulsione, di guida e di programmazione da parte del potere pubblico.

4. Differenze tra le due forme di edilizia convenzionata.

L'esame esegetico delle due forme di edilizia convenzionata, disciplinate rispettivamente all'art. 7 e all'art. 9, lett. b), della legge n. 10/1977 induce a individuare alcuni tratti comuni, identificabili nel tipo di insediamento oggetto degli interventi, nello strumento negoziale richiesto e nel contenuto essenziale di tale strumento.

Entrambe le forme suddette si riferiscono, infatti, alla sola edilizia abitativa, postulano la stipula di una convenzione (in alternativa a un atto d'obbligo unilaterale) e prevedono, come contenuto essenziale di tale convenzione, l'impegno del contraente privato a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione concordati col Comune.

Ma nonostante tali aspetti comuni, le due forme di edilizia convenzionata presentano caratteri profondamente diversi, sia in sede applicativa che in sede procedurale, in quanto destinate a soddisfare esigenze nettamente differenziate.

1. L'art. 7 disciplina la vera e propria edilizia convenzionata, consistente nel rilascio da parte del Comune della concessione per interventi di edilizia abitativa, ivi compresi quelli sugli edifici esistenti, dietro pagamento dei soli oneri delle opere di urbanizzazione e con totale esenzione dal contributo proporzionato al costo di costruzione, contro l'impegno del concessionario di convenzionare col Comune, sulla base della convenzione-tipo approvata dalla Regione, i prezzi di vendita e i canoni di locazione.

La disposizione è applicabile alla sola edilizia abitativa e, pertanto, con esclusione di ogni altra destinazione funzionale.

Argomentando « a contrariis » dall'art. 9 deve inoltre evincersi che gli interventi sugli edifici esistenti siano quelli di ristrutturazione che comportino un aumento delle superfici utili di calpestio ed eventualmente anche un mutamento della destinazione d'uso e comunque un aumento di carichi insediativi, in quanto tale mutamento deve esser preordinato all'insediamento della funzione abitativa.

Il beneficio dell'esenzione dal pagamento del contributo proporzionato al costo della costruzione è subordinato alla stipulazione di una apposita convenzione col Comune sulla base di uno schema-tipo che le Regioni dovranno redigere e il cui contenuto minimo è indicato all'art. 8, espressamente richiamato dal primo comma dell'art. 7.

Fino a quando le Regioni non avranno deliberato la convenzione-tipo, i concessionari potranno stipulare la convenzione col Comune sulla base di uno schema-tipo deliberato dal Consiglio comunale e contenente gli stessi elementi indicati all'art. 8. Ne consegue che tale convenzione potrà essere stipulata solo dopo che il Consiglio comunale avrà deliberato lo schema-tipo di carattere generale, in quanto la norma, all'evidente fine di evitare un'eccessiva discrezionalità e disparità di trattamento, non consente convenzioni « ad hoc » con patteggiamenti variabili caso per caso. Ciò significa che, una volta deliberata la convenzione-tipo, il Comune, oltre alla mera discrezionalità tecnica relativa alle varie determinazioni di cui alla lettera b) dell'art. 8, non ha alcuna discrezionalità vera e propria: non può neppure decidere la diretta esecuzione da parte del concessionario delle opere di urbanizzazione in luogo del pagamento della relativa quota, considerato che l'interessato può assumere tale impegno mediante un atto unilaterale d'obbligo.

Il sopravvenire della convenzione-tipo regionale pone il problema se essa determini il venir meno, in forza del diritto stesso, dello schema-tipo comunale ovvero se comporti un adeguamento di quest'ultimo, da attuarsi con delibera del Consiglio comunale. Si propende per la prima soluzione, sia in considerazione della funzione meramente transitoria dello schema-tipo comunale, sia perché l'art. 7, 1° comma, prevede una sola convenzione-tipo, quella regionale, cui entrambi i contraenti debbono adeguarsi.

Sembra, infine, doversi configurare l'attribuzione al concessionario di un diritto soggettivo al convenzionamento, atteso che l'art. 7 non consente alcuna valutazione pubblicistica sull'opportunità di addivenire o meno alla stipula della convenzione, tanto più che questa può essere sostituita, ad arbitrio del concessionario, da un atto unilaterale d'obbligo avente gli stessi contenuti della convenzione-tipo. Consegue da ciò che, ove il Comune condizioni il rilascio della concessione edilizia al pagamento degli oneri delle opere di urbanizzazione nonostante l'impegno del privato all'esecuzione diretta delle stesse, ovvero, dopo il rilascio della concessione, richieda il pagamento del contributo proporzionato al costo della costruzione in presenza dell'atto unilaterale d'obbligo da parte del concessionario, i relativi provvedimenti sarebbero impugnabili direttamente davanti all'autorità giudiziaria ordinaria.

2. Come già rilevato, profonda diversità presenta l'ipotesi trattata dall'art. 9 della legge n. 10/1977 che, fra i vari casi di concessione gratuita, prevede, alla lettera b), quello relativo agli **interventi di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione** che non comportino aumento delle superfici utili di calpestio e mutamento della destinazione d'uso, allorché il concessionario si impegni, mediante convenzione o atto d'obbligo unilaterale, a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione degli alloggi concordati col Comune e a concorrere agli oneri di urbanizzazione.

Anche se l'ipotesi sembra richiamare il risanamento dei centri storici, si deve riconoscere che la norma non pone alcuna limitazione per quanto riguarda la localizzazione, cosicché qualsiasi edificio, ovunque ubicato e suscettibile degli interventi sopra menzionati, può costituire oggetto della norma in esame. Si deve peraltro ritenere che la collocazione naturale di tale forma di intervento sia da individuarsi prevalentemente nell'ambito di nuclei urbanizzati, ivi compresi, ovviamente, i centri storici.

Si rileva altresì che la necessità di convenzionare prezzi di vendita e canoni di locazione degli alloggi, da un lato, e, dall'altro, il divieto di mutamento della destinazione d'uso in atto, pongono l'esigenza che l'edificio da restaurare, risanare o ristrutturare sia già destinato alla residenza; ed è quasi superfluo aggiungere che detta destinazione deve essere conforme alle previsioni dello strumento urbanistico vigente, non essendo pensabile che tale forma di edilizia convenzionata possa esser utilizzata per consolidare e protrarre nel tempo una situazione difforme dalle indicazioni di piano.

Poiché la fattispecie in esame non prevede l'approvazione preventiva di una convenzione-tipo, si può senz'altro escludere che a ciò debba comunque provvedere la Regione, dato che il legislatore, quando ha voluto ciò con riferimento alla forma d'intervento di cui all'art. 7, l'ha espressamente prescritto. Non si può tuttavia escludere con altrettanta sicurezza che il Comune, pur nel silenzio della legge, possa e debba deliberare uno schema-tipo, considerato che la prescritta possibilità di rilasciare un atto d'obbligo unilaterale da parte del concessionario presuppone che già esista una traccia orientativa di massima alla quale far riferimento.

5. I soggetti dell'edilizia convenzionata.

I soggetti interessati dall'edilizia convenzionata sono **prevalentemente i proprietari-locatori** (cioè non utenti), soli o riuniti in cooperative, cui può affiancarsi la figura composita delle imprese costruttrici-proprietarie. La dimensione dell'operatore induce ad alcune considerazioni sull'interesse ad agire con ricorso a tale strumento. A questo proposito occorre, a nostro giudizio, distinguere fra le due ipotesi proposte dalla legge: se, infatti, deve ritenersi che senz'altro la **grande proprietà** sarà interessata alle operazioni di edilizia convenzionata, nelle due forme in cui si dispiega la norma dell'art. 7, e cioè agli interventi su aree libere e alle operazioni di risanamento urbanistico sull'esistente, si può viceversa presumere che l'interesse a forme convenzionate da parte del **proprietario investitore piccolo o medio** sarà orientato prevalentemente verso interventi di stretto carattere risanativo degli edifici esistenti, ai sensi dell'art. 9, lett. b), della legge n. 10/1977.

Trattandosi di **aree libere**, poi, l'operazione risulterebbe condizio-

nata esclusivamente dal rapporto, positivo o negativo, fra entità del beneficio risultante dall'esenzione dall'onere relativo al costo della costruzione e la differenza tra prezzi di vendita o canoni di locazione a mercato libero e i corrispondenti importi in regime convenzionato; mentre, nell'ipotesi di **risanamento conservativo**, a tale elemento di valutazione potrà aggiungersi la considerazione dell'indubbio vantaggio derivante dalla riqualificazione del patrimonio immobiliare. E' peraltro da segnalare che, se entrerà in applicazione la normativa dell'equo canone e quella relativa allo svincolo dei canoni convenzionati da tale normativa, la prospettiva di maggiori redditi dovrebbe apparire, unitamente all'esenzione da un onere alquanto grave, positivamente decisiva.

In ogni caso, la fattibilità dell'intervento sotto il profilo economico, seppure condizione necessaria, non sempre risulterà sufficiente ai fini operativi, essendo questi strettamente legati, nell'ipotesi di opere edilizie su edifici esistenti, alla **posizione degli utenti** che, come nella prassi si è avuto modo di verificare, spesso crea seri ostacoli.

A tale proposito sembrerebbe opportuna la demitizzazione del mantenimento, ad ogni costo e dovunque, degli occupanti, apparendo pregiudizialmente necessaria un'analisi accurata e serena di ciascuna situazione specifica, anche con riferimento a precisi orientamenti di politica urbanistica. Non v'è dubbio, infatti, che, diversamente, l'edilizia convenzionata su edifici esistenti resterebbe un'ipotesi meramente teorica e priva di qualsiasi applicazione pratica, salvo che nei soli casi delle grandi proprietà immobiliari, uniche a potersi permettere interventi di « volano » per la sistemazione graduale degli utenti.

6. Importanza di una politica di recupero del patrimonio edilizio esistente.

Particolare interesse, in questo momento, sembrano rivestire per l'operatore privato gli interventi volti al recupero del patrimonio edilizio esistente mediante **rinnovo** o « **riuso** » di costruzioni abitative fatiscenti o comunque bisognose di riqualificazione strutturale, igienica e tecnologica.

Si osserva al proposito che parte della più recente cultura urbanistica, con il termine « **riuso** » vuole indicare il passaggio da una concezione statica del centro antico inteso come patrimonio storico da salvare dall'indiscriminato sviluppo urbano, ad una concezione dinamica che lo vede « come ambiente pienamente significativo da reinserire nel contesto territoriale con un ruolo attivo » (7).

Va detto che il rinnovato interesse per il recupero dell'esistente consegue, per lo più, da una accentuata carenza di aree libere edifi-

(7) V. PASTOR, *Considerazioni sul problema del recupero dell'edilizia nei centri storici. Criteri generali di progettazione*, in « Spazio e Società », dicembre 1976, p. 33.

cabili. Il fenomeno non è di oggi, ma piuttosto ricorrente nel tempo: **produzione del nuovo e attività di rinnovo** si sono quasi sempre poste **in alternanza**, nel senso che la seconda ha rappresentato solo una valvola di sicurezza nei periodi di bassa congiuntura edilizia.

E infatti, **l'evoluzione storica di questi ultimi anni** conferma la **ricorrenza di tale fenomeno** e presenta tre distinti periodi. Il primo di questi, dal 1964 al 1967, ha mostrato un chiaro interesse, dopo l'intensa e frenetica ricostruzione del dopoguerra, per il rinnovamento urbanistico, sia pur limitato a quella parte del patrimonio edilizio lasciata libera dai redditi più elevati riversatisi sulle nuove costruzioni.

E' seguito un nuovo boom edilizio, conseguente all'anno di moratoria della legge-ponte, nel corso del quale la costruzione del nuovo ha fatto accantonare gli interventi sull'usato. Dal 1971 in poi, la progressiva stasi del nuovo ha fatto riemergere l'interesse per l'usato, sia per effetto della congestione degli aggregati urbani e della politica di salvaguardia delle aree libere residue perseguita dalle Amministrazioni comunali per il reperimento degli standards, sia per il progressivo degrado ambientale ed edilizio conseguente alla sospensione di interventi sull'usato dall'inizio della ricostruzione nell'immediato dopoguerra o quanto meno dal secondo ciclo edilizio del 1964-67.

Il **carattere ciclico** ad ampio periodo degli interventi sull'usato ha necessariamente determinato un **aumento spesso scoraggiante dei costi di produzione**, essendo mancata una vera politica del « riuso » del patrimonio edilizio che consentisse una razionalizzazione della produzione e, conseguentemente, una continuità equilibrata di interventi.

Non v'è dubbio, infatti, che solo la stabilità e la programmabilità dei livelli di intervento, derivanti da una seria **politica che realizzi l'equilibrio tra la produzione del nuovo e il contestuale risanamento dell'usato**, possono indurre le imprese ad attuare una riconversione delle strutture tecniche, umane ed aziendali finalizzata alla specializzazione in interventi di recupero edilizio, quale condizione essenziale per la **razionalizzazione della produzione** e per la conseguente **riduzione dei costi**. Ciò significa, dunque, che in questa materia v'è l'esigenza di potenziare, nel quadro degli strumenti offerti dal sistema, la componente produttivo-tecnologica attraverso forme di industrializzazione edilizia che consentano, ovviando alle carenze del settore, di eliminare gli scarti funzionali fra i mezzi tecnici e gli obiettivi prefissati.

Di qui **l'urgenza di una politica del « riuso » in senso globale** (tecnico-economico e sociale) che, rifuggendo dalla episodicità ciclica sopra segnalata, persegua l'obiettivo della razionalità e continuità equilibrata degli interventi attraverso **l'utilizzazione coordinata dei programmi di edilizia pubblica e dello strumento dell'edilizia convenzionata**. A questo fine, data la natura volontaristica e non impositiva di tale strumento operativo, occorrerà che l'intervento pubblico assuma

una funzione di «volano» assicurando una sua presenza spaziale e temporale che compensi eventuali carenze dell'operatore privato.

7. Orientamenti operativi.

A conclusione di queste annotazioni riteniamo di poter indicare i seguenti orientamenti operativi:

a) L'**edilizia convenzionata** di cui all'art. 7 appare da preferirsi, come **intervento su aree libere, nelle zone di espansione** o tutt'al più di completamento, mentre nei riguardi degli edifici esistenti essa appare idonea a far fronte alle esigenze di **ristrutturazione urbanistica** e di conversione funzionale, anche al fine di eliminare destinazioni d'uso contrastanti con le indicazioni dello strumento urbanistico.

b) L'**edilizia convenzionata** di cui all'art. 9 trova per contro una naturale collocazione in ambiti più ristretti, per il semplice **risanamento edilizio** di singoli edifici.

c) La diversa specificità funzionale degli interventi suddetti — preminentemente urbanistica nell'ipotesi descritta all'art. 7 e più propriamente edilizia in quella descritta all'art. 9, lett. b) — giustifica **nel primo caso un'applicabilità indifferenziata**, e quindi alternativa, **dell'edilizia convenzionata e di quella pubblica** di cui alla legge n. 167/1962, con la precisazione che il ricorso all'edilizia convenzionata si presenta, in tutta evidenza, vantaggioso sotto il profilo della fattibilità concreta, della snellezza di procedure e della rapidità di esecuzione. **Per il risanamento edilizio**, invece, si rende di gran lunga **preferibile l'edilizia convenzionata**, salvo i limitati interventi pubblici che risultassero necessari per assicurare continuità e razionalizzazione alla politica generale di recupero dell'ambiente urbano.

d) La **cooperazione edilizia** deve esser favorita come efficace strumento operativo **sia nel settore dell'edilizia privata libera, sia in quello dell'edilizia pubblica**; essa appare, peraltro, pienamente **integrabile nel sistema dell'edilizia convenzionata** in quanto se ne può ipotizzare un proficuo inserimento nel processo produttivo derivante dalla fase di realizzazione dell'espansione urbana o del «riuso» dell'esistente, sia come parte contraente della relativa convenzione, sia come la più idonea beneficiaria di tali interventi di edilizia convenzionata.