

PREMESSA agevolazioni tributarie per le cooperative edilizie e per i soggetti attuatori dell'edilizia economica e popolare. Scopo precipuo di chiunque si accinga a svolgere un lavoro di ricerca, è quello di delimitare precisamente il campo nel quale si intende operare: nel nostro caso si vuole rendere la presente trattazione uno studio organico intorno ai problemi posti dai meccanismi di incentivazione dell'attività edilizia predisposti dallo Stato mediante leggi che propongono agevolazioni e contributi ai soggetti privati, ed in particolare alle cooperative edilizie, nell'ambito della materia definita dai Pubblici Poteri, "edilizia economica e popolare". A tal fine trovano ampio spazio temi come: "Nozione di edilizia economica e popolare", "Assegnazione dell'alloggio", "Espropriazione delle aree da edificare", "Nozione di edilizia convenzionata", "Nozione di finanziamento in diritto pubblico"; mentre sono esclusi temi altrettanto importanti quali: "Le esenzio

ni e le agevolazioni tributarie per le cooperative edilizie e per i soggetti attuatori dell'edilizia economica e popolare in genere", che pur rappresentano una forma di finanziamento indiretto, significando il termine finanziamento nella sua accezione più ampia, perchè rientrano prettamente nell'ambito del "Diritto tributario"; lo stesso dicasi per lo studio delle cooperative edilizie riguardo ad argomenti come "Costituzione", "Adempimento", "Organi sociali", "Amministratori", "Bilancio", che riguardano il "Diritto Privato" ed il "Diritto Commerciale".

Alcuni temi che rivestono interesse di carattere generale, come ad esempio i quesiti posti dalla sentenza della Corte Costituzionale 25/30 gennaio 1980 n. 5, sono stati particolarmente approfonditi per gli ampi dibattiti di cui sono oggetto in sede dottrina e per l'attualità con cui sono sentiti dalla generalità dei cittadini.

In conclusione, i limiti della presente trattazione sono dati dalla sua stessa natura di elaborato di diritto amministrativo, e sono stati approfonditi particolari argomenti nello stesso ambito di ricerca.

TITOLO PRIMO:

Edilizia Economica e Popolare e Cooperative Edilizie

Paragrafi

1. Distinzione tra edilizia residenziale pubblica ed edilizia economica e popolare
2. Edilizia economica e popolare come attività amministrativa: Nozione
3. Cooperative edilizie
4. Cooperative edilizie a contributo erariale
5. Vigilanza governativa sulle cooperative edilizie
6. Commissione Centrale di Vigilanza per l'edilizia popolare ed economica
7. Commissione Regionale di Vigilanza per l'edilizia popolare ed economica
8. Cooperative a proprietà indivisa ed a proprietà individuale

PARTE PRIMA

LE COOPERATIVE EDILIZIE NELL'AMBITO DELL'EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

Titolo Primo:

Edilizia Economica e Popolare e Cooperative Edilizie

Paragrafi

1. Distinzione tra edilizia residenziale pubblica ed edilizia economica e popolare
2. Edilizia economica e popolare come attività amministrativa: Nozione
3. Cooperative edilizie
4. Cooperative edilizie a contributo erariale
5. Vigilanza governativa sulle cooperative edilizie
6. Commissione Centrale di Vigilanza per l'edilizia popolare ed economica
7. Commissione Regionale di Vigilanza per l'edilizia popolare ed economica
8. Cooperative a proprietà indivisa ed a proprietà individuale

1. Distinzione tra edilizia residenziale pubblica ed edilizia economica e popolare.

per i quali prevede, transitoriamente, procedure sempli-

ficato Erroneamente si ritiene che vi sia corrispon-
denza tra edilizia residenziale pubblica ed edilizia
economica e popolare. In effetti, anche se entrambe
sono contenute nel medesimo corpo della legge 22/10/
1971 n. 865, che ha "riordinato" la materia, ad esse
corrispondono due diversi sistemi di disciplina nor-
mativa in nessun modo coordinabili tra loro.

La legge 22 ottobre 1971 n. 865 ha infatti
tre differenti contenuti: la disciplina dei program-
mi di edilizia residenziale pubblica (titolo I°); la
disciplina dei piani per l'edilizia economica e popo-
lare e loro attuazione (titolo III° e V°); e la disci-
plina del procedimento ablatorio, strumentale per la
realizzazione di interventi dal contenuto più dispa-
to (titolo II°). Ne contiene invero un quarto, e cioè
la disciplina di alcuni dei programmi di edilizia re-

sidenziale pubblica nel triennio 1971/1973 (titolo IV°) per i quali prevede, transitoriamente, procedure semplificate e particolari rispetto a quelle del titolo I°.

Pur nella nota disomogeneità sistematica e nella notevole imperfezione tecnico-legislativa che permeano tutta la legge (dovute anche alle varie e disorganiche sedimentazioni di norme nelle fasi dell'iter formativo), alcuni concetti e principi sono ancora chiaramente intellegibili. Fra questi spicca in particolare la notevole differenza che esiste fra la disciplina dell'edilizia pubblica residenziale e quella dell'edilizia economica e popolare.

Razionalizzando la normativa prima in vigore, la legge n. 865 infatti conosce e regola in modo differenziato, quanto a presupposti, competenze, procedimenti e regime di circolazione degli alloggi, l'un tipo di "edilizia" dall'altro.

L'edilizia residenziale pubblica (di cui, come

detto, al titolo I° e per il triennio 71/73 al titolo IV° della legge) è l'edilizia realizzata dagli enti pubblici "istituzionalmente operanti nel settore", a totale o a parziale carico dello Stato (detta anche perciò "edilizia sovvenzionata"), per mezzo dei procedimenti disciplinati nel titolo I° della legge.

Tale edilizia deve normalmente collocarsi in programmi e piani speciali che non sono quelli "167" (come confermato dall'art. 9 della legge, dove gli immobili necessari per l'attuazione dei programmi, soggetti ad esproprio, sono differenziati dai piani di zona per l'edilizia economica e popolare 167) e ha un suo regime particolare in ordine alla circolazione degli alloggi (D. P. R. 30 dicembre 1972 n. 1035, in espressa attuazione dell'art. 8 della legge).

In cosa consista in particolare tale tipo di edilizia non è molto chiaro: comunque nell'art. 48 (norma di apertura del titolo IV°) sono stati indica-

ti i tipi di "edilizia residenziale pubblica" del triennio 1971/73: che esauriscano o meno il campo ha poca importanza; ciò che ha rilievo è il fatto che mai nello articolo 48, nè in altra norma relativa a tale tipo di edilizia (titoli I° e IV°), si faccia riferimento alla edilizia economica e popolare (alla quale, e solo ad essa, si fa invece riferimento nei titoli III° e V°).

Sintetizzando, può dirsi che l'edilizia residenziale pubblica (o sovvenzionata) può essere la più dispartata quanto a tipi e caratteristiche edilizie (requisiti oggettivi), ma è quella comunque realizzata da enti pubblici (e dai soggetti elencati tassativamente nella legge) con il contributo dello Stato, e i cui alloggi possono essere "assegnati" solo ai soggetti che hanno particolari requisiti soggettivi e previo esperimento di particolari procedure per l'assegnazione (d. P. R. n.1035 del 1972°). Tre, dunque, i caratteri rilevanti: la realizzazione da parte di enti pubblici;

l'onere a carico dello Stato; i requisiti sogget- 72
tivi degli utenti. rispondere a particolari requisiti
oggetti. Del tutto differente è invece il sistema
normativo dell'edilizia economica e popolare (sem 1965
pre distinta dalla legge, anche terminologicamen-
te, dall'altra "edilizia"), di cui ai titoli III°
e V° ed alla legge 18 aprile 1962 n. 167. e IV° della
legge 865. Tale "edilizia", detta anche "convenzionata
agevolata" (appunto perchè a carico dell'interven-
tore e da realizzarsi previa convenzione) si carat-
terizza per alcuni profili particolari. Deve essere
collocata in piani speciali (piani di zona, di cui
alla legge 167/62) e consegue a procedure ed atti
particolari: piano di zona; concessione del diritto
di superficie (o proprietà); convenzione (art. 35
della legge 865); ecc.. E' realizzata direttamente da
soggetti privati, in via normale, ed è a carico integra-
le di questi; lo Stato può concedere un contributo nel

pagamento degli interessi dei mutui contratti (art. 72 legge 865/71). Deve rispondere a particolari requisiti oggettivi (caratteri tipologici degli edifici), ai sensi delle leggi 20 luglio 1948 n. 1409 e 1 novembre 1965 n. 1179 e successive. *zionata e agevolata.*"

Pertanto l'"edilizia pubblica residenziale" ha una sua peculiare disciplina nei titoli I° e IV° della legge 865/71, mentre l'"edilizia economica e popolare" è disciplinata nei titoli III° e V° della stessa legge.

Tra l'altro esistono due differenti regimi giuridici di circolazione degli alloggi e di attribuzione dei poteri autoritativi alle Amministrazioni pubbliche: titolare dei poteri per l'edilizia pubblica è la Regione; per l'edilizia popolare è il Comune. A riprova finale va ricordato il secondo comma del d. P. R. 30 dicembre 1972 n. 1035 (in attuazione dell'art. 8 della legge 865 del 1971) che afferma espressamente: "Sono considerati alloggi di edilizia residenziale pubblica

gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico e con il concorso o con il contributo dello Stato, con esclusione degli alloggi costruiti o da costruirsi in attuazione dei programmi di edilizia convenzionata e agevolata."

Come si diceva, il titolo IV° della legge 865 contiene la normativa speciale e transitoria per gli interventi di edilizia pubblica residenziale per il triennio 71-73.

In tale titolo esistono però due norme che potrebbero - e lo hanno fatto - generare degli equivoci; si tratta degli artt. 50 e 51, dove è espressamente previsto che i programmi di edilizia pubblica residenziale del periodo transitorio ("...previsti dal presente titolo") - ma soltanto questi - devono andare ad inserirsi nei piani 167 esistenti.

A parte l'immediato rilievo che i programmi di edilizia residenziale non transitori (e cioè quelli