

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ROBERTO TORTOLI

**La seduta comincia alle 13,30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Esame del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'esame del documento conclusivo.

Ricordo che la Commissione, con l'audizione svolta nella seduta del 16 giugno 2010, ha convenuto di poter considerare concluso — secondo le determinazioni assunte dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi — il programma dell'indagine conoscitiva in titolo.

Avverto che, sulla base degli elementi acquisiti nel corso dei lavori della Commissione, il deputato Foti, conformemente all'incarico conferitogli dalla presidenza, ha predisposto una proposta di documento conclusivo.

Avendo, peraltro, ricevuto dal deputato Foti la comunicazione relativa alla sopravvenuta impossibilità a partecipare alla seduta odierna, in sua sostituzione presento la citata proposta di documento conclusivo *(vedi allegato)*.

Ritengo sia opportuno dare a tutti i deputati della Commissione e al Governo alcuni giorni di tempo per analizzare e riflettere sui contenuti della proposta di documento conclusivo predisposta dal deputato Foti, per poi procedere — spero in tempi molto rapidi — alla sua discussione e approvazione.

In tal senso, nel ricordare che il seguito dell'esame del documento conclusivo è già stato fissato per la seduta di giovedì 15 luglio prossimo, invito i commissari a far pervenire quanto prima le eventuali proposte di modifica del documento stesso e di discuterle anche informalmente con il deputato Foti, al quale affidiamo il compito di predisporre le possibili modifiche e integrazioni alla proposta di documento conclusivo oggi presentata.

Nessuno chiedendo di parlare, rinvio il seguito dell'esame della proposta di documento conclusivo ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13,40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

---

*Licenziato per la stampa  
il 15 settembre 2010.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.****PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO***Indice***1. LA RICOSTRUZIONE NORMATIVA**

## 1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica

## 1.1.1. Premessa

## 1.1.2. I primi interventi in materia di edilizia residenziale pubblica

## 1.1.3. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio

## 1.2. La dismissione di immobili pubblici residenziali

## 1.3. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio

## 1.3.1. Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione per una politica organica della casa

1.3.2. Il *Piano Casa 1*1.3.3. Il *Piano Casa 2***2. IL PROGRAMMA E GLI ATTI DELL'INDAGINE****3. PRINCIPALI ELEMENTI EMERSI NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

## 3.1. I dati e gli elementi di conoscenza raccolti nel corso dell'indagine conoscitiva

## 3.2. I dati più recenti resi noti da istituti di ricerca e operatori del mercato

**4. LE QUESTIONI EMERSE E LE PROBLEMATICHE ANALIZZATE****5. LE PROPOSTE E LE SOLUZIONI POSSIBILI**

## 5.1. Mercato delle locazioni

## 5.1.1. Le proposte prioritarie e strategiche

## 5.1.2. Le altre proposte prioritarie

## 5.2. Interventi per riattivare l'offerta di edilizia sociale

## 5.2.1 Le proposte prioritarie e strategiche

## 5.2.2 Le altre proposte prioritarie

### 5.3 Riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale

#### 5.3.1 Le proposte prioritarie e strategiche

#### 5.3.2 Le altre proposte prioritarie

### 5.4 Sostegno delle imprese e alle figure professionali operanti nel mercato immobiliare

#### 5.4.1 Le proposte prioritarie e strategiche

#### 5.4.2 Le altre proposte prioritarie

### 5.5. L'attuazione delle misure adottate dal Governo in materia di politiche abitative

## 1. LA RICOSTRUZIONE NORMATIVA

### 1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica.

1.1.1. *Premessa.* La materia dell'edilizia residenziale pubblica comprende il complesso delle attività delle amministrazioni e degli enti pubblici dirette a soddisfare il fabbisogno abitativo di soggetti a basso reddito o appartenenti a particolari categorie sociali.

Si ricorda che la legislazione sull'edilizia residenziale pubblica ha avuto in Italia una lunga tradizione iniziata nel XIX secolo e sviluppatasi successivamente in tre fasi ben distinte tra loro:

alla prima fase appartengono il piano INA-CASA – nato con la legge 43/1949 (cd. legge Fanfani) – e il piano GESCAL (1963-1973) che ha operato avvalendosi della legge 167/1962 – volti entrambi al rilancio dell'attività edilizia e alla costruzione di alloggi per le famiglie a basso reddito;

la seconda fase (1971-1995) caratterizzata dalla legge 865/1971 (cd. legge sulla casa) istitutiva degli IACP (Istituti autonomi case popolari) come referenti in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché dalla legge 457/1978, che ha avviato un piano decennale per l'edilizia (vedi infra);

la terza fase nella quale le funzioni degli IACP sono state trasferite alle regioni, cui sono ora attribuite, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, le competenze in materia di edilizia governo del territorio, che include anche le politiche per la casa (vedi infra).

Il quadro normativo nazionale di riferimento dell'edilizia residenziale pubblica è prevalentemente costituito dalle norme con cui si definisce la materia, si disciplina il trasferimento e l'esercizio delle funzioni alle regioni e si definiscono e finanziano piani e programmi di edilizia residenziale pubblica.

Il primo decentramento con il trasferimento di deleghe alla regione risale ai primi anni settanta con la legge 865/1971 (cd. legge sulla casa) e ai decreti del Presidente della Repubblica 1035 e 1036 del 1972 recanti la disciplina per le assegnazioni e l'organizzazione degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

Successivamente, il decreto del Presidente della Repubblica 616/1977 ha riconosciuto alle regioni competenza propria e non delegata: in particolare, con l'articolo 93, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 616/1977, sono state trasferite alle regioni « le funzioni statali relative agli IACP », per cui tali istituti sono divenuti enti regionali.

Ai sensi del medesimo articolo 93 è stato altresì attribuito alle regioni anche il potere di organizzare il « servizio della casa » in conformità ai principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali (riforma attuata successivamente, con l'approvazione della legge 142/1990, poi trasfusa nel D.Lgs. 267/2000).

Ciò ha indotto alcune regioni ad adottare per gli IACP il modulo organizzativo dell'ente pubblico economico in sostanziale conformità con quello dell'azienda speciale previsto, per la gestione dei servizi pubblici locali, dalla citata legge 142/1990: in tali regioni gli IACP sono stati quindi trasformati in Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER). Altre regioni hanno, invece, preferito scegliere il modulo organizzativo dell'ente pubblico non economico o quello, del tutto opposto, della società di capitali. Vi sono, infine, anche regioni che non si sono avvalse della facoltà conferita dall'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 616/1977, per cui in esse continuano ad operare gli IACP nella loro struttura originaria.

La legge 457/1978 (cd. Piano decennale per l'edilizia residenziale) ha quindi attribuito alle regioni nuovi compiti, come la gestione del fabbisogno di cassa e l'esercizio del controllo sul rispetto delle procedure e dei vincoli economici e tecnici da parte dei soggetti fruitori di contributi pubblici.

Il piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica, programmato per quadrienni e articolato in cinque bienni, prevedeva, per la prima volta, attraverso interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, nonché l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree, una specifica attività di recupero del patrimonio edilizio degradato, disciplinando, per i relativi interventi, nuovi tipi di strumentazione urbanistica, ad iniziativa pubblica o privata, consistenti in piani di recupero, formati sulla base della preliminare individuazione delle zone di recupero e della c.d. perimetrazione, e subordinati al rilascio dei permessi di costruire.

Per il completamento del piano decennale, veniva successivamente approvato un secondo programma, concernente il quadriennio 88-91 e finanziato ai sensi della legge 67/1988, che si caratterizzava per l'attribuzione alla regione, accanto all'attività di programmazione, della gestione della parte finanziaria dei programmi e dei compiti di indirizzo e controllo.

Va rilevato che con le leggi 865/1971 e 457/1978 la nozione di « edilizia popolare » o di « edilizia economica e popolare » è sostituita da quella di « edilizia residenziale pubblica » caratterizzata per l'articolazione in tre diverse tipologie d'intervento cui corrispondono forme differenziate di finanziamento pubblico:

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 e finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto (legge 457/1978 e legge 179/1992);

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 (legge 457/1978 e legge 179/1992);

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 (articolo 35 della legge 865/1971 e artt. 17 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001).

Di più ampio spettro, perché finalizzata a fare fronte ad esigenze di finanza pubblica, è la nozione contenuta nell'articolo 1 della legge 560/1993 Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, secondo la quale sono alloggi di edilizia residenziale pubblica quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge 52/1976, 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 60/1963, dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali, nonché dagli IACP e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale.

Tale legge ha consentito agli enti proprietari di alloggi di ERP di porre in vendita parte del patrimonio immobiliare amministrato. La disciplina introdotta con tale legge, come modificata dalla legge 136/1999, ha definito i requisiti richiesti agli acquirenti, i criteri per la determinazione del prezzo di vendita, la destinazione delle risorse così acquisite, fissando altresì una percentuale massima, pari al settantacinque per cento, del patrimonio alienabile nel territorio di ciascuna provincia.

Precedentemente la legge 513/1977 aveva costituito una delle prime leggi che aveva consentito agli assegnatari di acquistare l'alloggio, avviando il finanziamento di un programma straordinario di intervento nel settore dell'ERP, fissando le condizioni generali sia per l'edilizia residenziale agevolata sia per l'edilizia sovvenzionata.

Il trasferimento dell'intera materia alla competenza regionale è avvenuto quindi con il decreto legislativo 112/1998 (artt. 59-64). È stato soppresso il Comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.), organismo previsto dall'articolo 2 della legge 865/1971, avente il compito di provvedere al riparto dei fondi previsti per i piani di ERP, alla redazione di essi ed alla verifica della loro attuazione e sono stati attribuiti alle regioni i fondi volti al finanziamento degli interventi, accanto alla competenza in ordine alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e per la definizione dei canoni. Allo Stato sono rimasti i compiti di semplice determinazione di principi e finalità di carattere generale, di raccolta di informazioni, di impulso, di garanzia e di sostegno delle fasce economicamente più deboli. La ripartizione di competenze operata dal d.lgs. 112 presenta carattere di marcata novità rispetto alla precedente (decreto del Presidente della

Repubblica 616/1977) che aveva mantenuto allo Stato le funzioni di programmazione nazionale dei finanziamenti dell'edilizia residenziale pubblica. Nel ristretto e definito nucleo di competenze mantenute allo Stato dall'articolo 59 del decreto 112, non compare più infatti tale funzione, mentre al successivo articolo 60, fra le funzioni conferite alle regioni viene indicata la « programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore » (programmazione/localizzazione).

Tali norme vengono integrate dal successivo articolo 61 reca l'insieme delle disposizioni di dettaglio necessarie a rendere effettivo l'accreditamento alle singole regioni delle risorse finanziarie previste dalle numerose leggi vigenti che hanno previsto finanziamenti di interventi di edilizia residenziale pubblica.

Inoltre, con la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, la materia dell'edilizia residenziale pubblica non è stata inclusa né tra le materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva (articolo 117, secondo comma), né tra quelle in cui la competenza è concorrente (articolo 117, terzo comma). Pertanto, ai sensi del comma quarto del nuovo articolo 117 della Costituzione, tale materia appartiene alla competenza esclusiva di carattere residuale delle Regioni.

Quanto alla normativa comunitaria, si ricorda che, conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa; ciononostante, i programmi comunitari sostengono alcune politiche strategiche in questo settore, come i programmi di recupero urbano.

L'applicazione del predetto principio ha comportato l'attribuzione alle regioni della programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, lasciando allo Stato la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti.

Al riguardo, si segnala che la decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, ha stabilito le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, purché siano rispettate le seguenti condizioni cumulative: in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente. In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole. Infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, nel caso specifico, non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente e dotata di adeguati mezzi di trasporto.

Il decreto 22 aprile 2008, ai sensi della legge n. 9 del 2007, ha definito l'alloggio sociale un'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.

Successivamente, il DL 112 del 2008, articolo 11, co. 7, ha definito tale alloggio come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie.

*1.1.2. I primi interventi in materia di edilizia residenziale pubblica.*

Negli anni novanta si è cercato di coniugare gli obiettivi tipici dell'edilizia pubblica residenziale con quelli del recupero del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale. Sono stati, quindi, introdotti nuovi strumenti di pianificazione (cd. programmi complessi), per loro natura intersettoriali, i quali accanto al problema dell'emergenza abitativa, hanno affrontato le questioni connesse alla manutenzione del patrimonio residenziale, al miglioramento qualitativo degli insediamenti ed alla progressiva contrazione delle risorse pubbliche disponibili. È stata, inoltre, disciplinata la procedura di alienazione degli alloggi e sono state create forme di sostegno alle locazioni per i non abbienti.

Tra i principali si ricordano:

la legge n. 179/1992 ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana ed ha istituito il fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali, senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, ovvero all'acquisto di aree edificate da recuperare;

la legge 493/1993, per ovviare alla illegittimità dei programmi integrati, ha previsto i Programmi di recupero urbano (PRU) e di riqualificazione urbana;

la citata legge 560/1993 ha regolamentato l'alienazione degli alloggi di ERP;

la legge 662/1996 ha disposto interventi finanziari per i programmi di riqualificazione urbana rivolti alla realizzazione di interventi complementari di integrazione degli insediamenti di ERP;

il DM 22 ottobre 1997 ha introdotto i Contratti di quartiere; si trattava di programmi complessi per il recupero delle periferie urbane costituiti da interventi edilizi su edifici residenziali, urbanizzazione primaria, piazze e verde, centri anziani, centri sanitari, spazi sportivi, servizi pubblici e spazi per i giovani;

il DM 8 ottobre 1998, n. 1169 ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST);

la legge 431/1998 che, con l'articolo 11, ha istituito il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni che ha come beneficiari i conduttori aventi i requisiti minimi di reddito previsti dal DM 7 giugno 1999;

la legge 136/1999 che ha previsto norme per il sostegno e il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica con la finalità di semplificazione e razionalizzazione delle procedure per i programmi di edilizia agevolata e sovvenzionata o in materia di erogazione dei finanziamenti, e di criteri di erogazione dei contributi e di assegnazione degli alloggi.

1.1.3. *I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio.* I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio — sia aventi carattere d'urgenza sia ordinari — predisposti prevalentemente con la finalità di dare nuovo impulso alle politiche abitative, si sono mossi lungo alcuni filoni principali strettamente correlati tra di loro:

le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane;

i programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano;

la prosecuzione di una politica volta alla dismissione del patrimonio abitativo pubblico, comprensiva della vendita degli I.A.C.P.;

gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni;

l'adozione di strumenti fiscali, finanziari e creditizi per l'accesso all'abitazione in proprietà o in affitto.

Le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane

L'emergenza abitativa nelle grandi aree metropolitane è stata prevalentemente affrontata attraverso l'adozione di provvedimenti d'urgenza. Mentre, però, nei primi provvedimenti d'urgenza (DL 247/2001, 450/2001, 122/2002, 147/2003) il Governo si era limitato alla mera proroga degli sfratti, a partire dal settembre 2004 ne ha, invece, gradualmente ridotto la portata applicativa ed ha introdotto, nel contempo, anche specifiche misure a sostegno dei conduttori, al fine di evitare una nuova proroga generalizzata esposta al rischio di declaratoria di illegittimità costituzionale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2004. Con tale sentenza la Corte aveva infatti affermato che la sospensione dell'esecuzione degli sfratti « può trovare giustificazione soltanto se incide sul diritto alla riconsegna dell'immobile per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato ».

Su tale ultimo profilo, si ricorda che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, pronunciandosi su taluni ricorsi aventi ad oggetto i procedimenti avviati dai proprietari per ottenere il rilascio degli immobili da parte dei conduttori, ha condannato lo Stato italiano per violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1 (protezione della proprietà) e dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) (diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata).

Il decreto-legge 240/2004, oltre alla proroga degli sfratti, ha previsto quindi misure in materia di locazioni introducendo cinque nuove tipologie contrattuali (oltre a quelle previste dalla legge 431/1998) per le quali erano riservate sia agevolazioni fiscali che contributi diretti.

La nuova disciplina dei contratti riservati ha trovato però un'applicazione limitatissima ed il Governo è tornato ad affrontare la situazione di grave emergenza con un nuovo decreto legge (decreto-legge 86/2005) con il quale è stata ridotta la portata applicativa circoscrivendo le procedure di sfratto ad un numero più ristretto di comuni rispetto alle precedenti proroghe e ridisciplinando alcune misure a sostegno dei conduttori disagiati, soprattutto attraverso l'assegnazione di risorse direttamente ai conduttori.

Dopo il decreto-legge 23/2006 che ha ridotto ulteriormente la portata applicativa della sospensione della procedura esecutiva di sfratto, con il decreto-legge 261/2006 la sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata condizionata all'avvio, da parte dei comuni, di alcuni programmi finalizzati all'aumento degli alloggi in locazione. Il decreto è decaduto ma il contenuto è sostanzialmente confluito nella legge 8 febbraio 2007, n. 9 recante « Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali ». Con tale legge sono stati, pertanto, introdotti anche provvedimenti di natura strutturale diretti ad affrontare il problema dell'emergenza attraverso l'avvio di un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica e un programma pluriennale di edilizia agevolata e sovvenzionata.

Inoltre è stata ampliata la platea dei conduttori disagiati e sono state introdotte anche alcune disposizioni a favore del locatore e delle agevolazioni fiscali per i proprietari di immobili locati ai soggetti in situazione di disagio abitativo (il reddito dei fabbricati relativo agli immobili locati ai soggetti disagiati non concorre alla formazione del reddito imponibile e la facoltà per i comuni di disporre riduzioni o esenzioni dell'ICI).

Nel decreto-legge 158/2008 – emanato all'inizio della XVI legislatura – si è precisato che la finalità del provvedimento era quella di venire incontro ad alcune categorie disagiate in attesa della realizzazione degli interventi del piano casa introdotto con l'articolo 11 del decreto legge 112/2008 (vedi infra).

Nel corso dell'esame parlamentare sono state introdotte anche norme volte a favorire la registrazione dei contratti di locazione e la cessione in proprietà agli IACP degli immobili occupati a titolo di abitazione principale da un mutuatario insolvente e sottoposti a procedura esecutiva immobiliare o concorsuale.

La sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata prorogata, da ultimo, al 31 dicembre 2010, dall'articolo 7-bis del decreto legge 194/2009.

*Programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano.*

L'avvio di alcuni programmi nazionali per l'edilizia abitativa nell'ultimo decennio è stato disposto in attuazione della legge 21/2001

recante Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione ed attraverso l'emanazione dei relativi decreti attuativi. Con tale legge sono state introdotte misure volte a finanziare alcuni programmi nazionali per la riduzione del disagio abitativo mediante interventi di edilizia residenziale ed è stato previsto che i fondi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, già ripartiti tra le regioni, possono essere da queste riprogrammati per rispondere alle specifiche esigenze delle singole realtà territoriali. Tra gli altri interventi, si ricorda il rifinanziamento dei cd. Contratti di quartiere II. A differenza della prima edizione dei contratti di quartiere, questo secondo finanziamento è gestito dalle singole regioni che, attraverso propri bandi, invitano le amministrazioni comunali a proporre progetti e a competere per la destinazione dei fondi.

Successivamente, nella citata legge 8 febbraio 2007, n. 9 sono stati previste e adottate misure per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali.

La legge ha, infatti, individuato nuove forme di concertazione istituzionale per la programmazione in materia di ERP, attraverso le quali viene predisposto, da parte dei Ministeri interessati, un programma nazionale avente ad oggetto, tra l'altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale in materia di ERP, proposte normative in materia fiscale, possibili misure dirette a favorire la cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali prioritariamente per la riduzione del disagio abitativo.

La stessa legge, inoltre, ha previsto l'obbligo per il Ministero delle infrastrutture di definire caratteristiche e requisiti dell'alloggio sociale esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della comunità europea. In attuazione è stato emanato il DM 22 aprile 2008, che ha definito quale alloggio sociale l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali. L'alloggio sociale deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.

Successivamente è stato previsto anche l'avvio di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, introdotto con l'articolo 21 del decreto-legge 159/2007, cui destinare una spesa massima di 550 milioni di euro per l'anno 2007. Il programma riguarda i comuni di cui alla citata legge 9/2007 ed è finalizzato al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi non assegnati di proprietà degli ex IACP o dei Comuni, all'acquisto e la locazione di alloggi e all'eventuale costruzione di nuovi alloggi.

Alle disposizioni del decreto legge si è data attuazione con il DM del 28 dicembre 2007 recante il « Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre

2007, n. 222, recante: « Individuazione degli interventi prioritari e immediatamente realizzabili e riparto della disponibilità finanziaria ».

Il decreto ministeriale ha provveduto a ripartire tra le regioni e le province autonome una cifra complessiva di 543,9 milioni di euro da destinare agli interventi prioritari e immediatamente realizzabili individuati sulla base degli elenchi trasmessi dalle regioni e province autonome. Dall'analisi del provvedimento ministeriale emerge che gli interventi riguarderanno: 818 alloggi da acquistare (quasi 7 per cento del totale), 2.229 alloggi (circa il 19 per cento del totale) da destinare all'affitto, 7.282 (61,5 per cento circa) alloggi da ristrutturare e 1.532 (12,5 per cento circa) alloggi per nuove unità abitative.

Con il cambio di legislatura, tali finanziamenti sono confluiti nel cd. Piano casa di cui all'articolo 11 del decreto legge 112/2008 (vedi oltre).

Nel contempo sono state approvate anche alcune disposizioni che hanno rifinanziato il programma innovativo in ambito urbano denominato « Contratti di quartiere II » con le risorse originariamente previste da alcuni programmi straordinari di edilizia residenziale a favore dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. Tale rifinanziamento è stato disposto con l'articolo 21-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159.

Tra gli interventi volti a dare nuovo impulso alle politiche abitative si rammentano, infine, anche alcune disposizioni contenute in alcune leggi finanziarie:

nella legge finanziaria 2007 (n. 296/2006), è stato previsto, all'articolo 1, comma 1154, il finanziamento di piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La disposizione demanda ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti;

nella legge finanziaria 2008 (n. 244/2007), l'articolo 1, commi 258 e 259, viene consentita la definizione di zone da destinare alla trasformazione in cui sia possibile la cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili destinati ad edilizia residenziale sociale e la possibilità di fornire alloggi a canone calmierato, concordato e sociale. Il Comune potrà poi, in tali ambiti, nell'ambito degli strumenti urbanistici, consentire aumenti di volumetrie premiali ai fini della realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio e di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale.

Prosecuzione di una politica volta alla dismissione del patrimonio abitativo pubblico.

Altre misure volte a dare nuovo impulso alle politiche abitative hanno perseguito l'obiettivo di favorire lo sblocco degli interventi costruttivi con finalità pubbliche e di garantire ad essi maggiore efficienza e produttività, attraverso la razionalizzazione di procedure spesso non coordinate tra di loro.

L'intervento principale è rappresentato dalle norme di semplificazione in materia di alienazioni di immobili di proprietà degli Istituti

Autonomi Case Popolari (I.A.C.P.) e di realizzazione dei programmi di dismissione previsti dalla legge finanziaria del 2006 (articolo 1, commi 597-600, della legge 266/2005) dichiarate costituzionalmente illegittimi con sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 2007.

Disposizioni pressoché analoghe a quelle della legge finanziaria 2006 sono state successivamente reintrodotte con l'articolo 13 del decreto legge 112/2008.

Esse prevedono, che il Ministro delle infrastrutture ed il Ministro per i rapporti con le regioni promuovono, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con regioni ed enti locali per semplificare le procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP.

A differenza delle norme previste dalla finanziaria 2006 e dichiarate illegittime, l'individuazione delle modalità di semplificazione non è più demandata ad un DPCM, ma alla conclusione di accordi con regioni ed enti locali, per i quali vengono indicati i relativi criteri.

Inoltre, gli accordi possono prevedere la facoltà, per le amministrazioni regionali e locali, di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili ».

Si ricorda che le norme vigenti per l'alienazione degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) sono quelle relative all'alienazione di alloggi di ERP della legge 560/1993.

Il comma 1 dell'articolo 1 della legge 560 dispone che sono alloggi ERP quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge 52/1976, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge 60/1963 dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli IACP e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale.

La legge prevede inoltre che le regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa, formulano, su proposta degli enti proprietari, sentiti i comuni ove non proprietari, piani di vendita al fine di rendere alienabili determinati immobili nella misura massima del 75 per cento del patrimonio abitativo vendibile nel territorio di ciascuna provincia fermo restando che alcuni alloggi possono essere venduti nella loro globalità. Trascorso tale termine, gli enti proprietari, nel rispetto dei predetti limiti, procedono alle alienazioni in favore dei soggetti aventi titolo: gli assegnatari o i loro familiari conviventi, i quali conducano un alloggio a titolo di locazione da oltre un quinquennio e non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese all'atto della presentazione della domanda di acquisto. In caso di acquisto da parte dei familiari conviventi è fatto inoltre salvo il diritto di abitazione in favore dell'assegnatario.

Si rammentano, infine, anche alcune disposizioni recate dalla legge finanziaria del 2005 (legge 311/2004) che hanno previsto il trasferimento in proprietà a titolo gratuito ai Comuni, degli alloggi e delle pertinenze di proprietà dello Stato costruiti in base a disposizioni speciali di finanziamento per sopperire ad esigenze abitative pubbliche, anche quando gli alloggi stessi siano stati affidati ad

appositi enti gestori, nell'ambito del ben più ampio programma di dismissione del patrimonio abitativo pubblico. (articolo 1, comma 441).

Norme di analogo tenore volte alla ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali, sono state introdotte recentemente anche con l'articolo 58 del decreto legge 112/2008.

La finalità della disposizione è di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali e di redigere un « Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari » da allegare al bilancio di previsione dell'ente.

Gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni

Le politiche abitative dell'ultimo decennio hanno anche tenuto conto dell'esperienza del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, che rivaluta le politiche di locazione (piuttosto che quelle di proprietà dell'alloggio) quale più efficace strumento per favorire l'accesso all'alloggio da parte di soggetti in difficoltà rispetto alle condizioni del mercato immobiliare.

Sono stati approvati, pertanto, alcuni interventi di manutenzione normativa dei quali il principale è rappresentato dalla modifica delle modalità di ripartizione del Fondo ad opera dell'articolo 7, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge 240/2004, la cui dotazione viene quantificata ogni anno dalla legge finanziaria, mentre le singole Regioni ed i comuni possono mettere a disposizione ulteriori risorse. L'ultima ripartizione è avvenuta con il DM 13 novembre 2009, con il quale si è provveduto a ripartire, per l'anno 2009, tra le varie regioni uno stanziamento complessivo pari a circa 181 milioni di euro.

Nella tabella seguente sono riportati gli stanziamenti disposti con le annuali leggi finanziarie.

*Fondo nazionale per il sostegno  
all'accesso alle abitazioni in locazione*

| Anno | Leggi finanziarie           | Stanziamenti<br>(in milioni di euro) |
|------|-----------------------------|--------------------------------------|
| 2001 | L. 23 dicembre 2000, n. 388 | 335,70                               |
| 2002 | L. 28 dicembre 2001, n. 448 | 249,18                               |
| 2003 | L. 27 dicembre 2002, n. 289 | 246,50                               |
| 2004 | L. 24 dicembre 2003, n. 350 | 246,01                               |
| 2005 | L. 30 dicembre 2004, n. 311 | 230,14                               |
| 2006 | L. 23 dicembre 2005, n. 266 | 310,66                               |
| 2007 | L. 27 dicembre 2006, n. 296 | 210,99                               |
| 2008 | L. 24 dicembre 2007, n. 244 | 205,59                               |
| 2009 | L. 22 dicembre 2008, n. 203 | 181,10                               |
| 2010 | L. 23 dicembre 2009, n. 191 | 143,83                               |

Sono state approvate anche alcune modifiche alla normativa in materia di locazioni, in particolar modo alle norme di carattere processuale ad opera del citato decreto legge 230/2004 garantendo una

maggior tutela degli interessi delle parti (il locatore e il conduttore) relativamente alle modalità di rilascio dell'alloggio locato (obbligo di motivazione e possibilità di opposizione).

Le ulteriori misure volte a dare un nuovo impulso al mercato delle locazioni sono state dirette ad incrementare il patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa a canone sostenibile.

Tra esse si ricordano:

l'istituzione di un apposito Fondo per l'edilizia a canone speciale, per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari nei comuni ad alta tensione abitativa, destinate ad essere locate a titolo di abitazione principale a canone speciale a determinati soggetti (articolo 3, commi 108-115, della legge 350/2003. Con D.P.C.M. del 21 novembre 2007, si è provveduto alla ripartizione delle disponibilità del Fondo per l'anno 2007 — pari a circa 10 milioni di euro — tra le regioni e le province autonome. Con il cambio di legislatura, i finanziamenti sono confluiti in un fondo per l'attuazione del cd. Piano casa di cui all'articolo 12, comma 9, del decreto legge 112/2008;

la costituzione di una apposita società di scopo, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini dell'incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione — e soprattutto di quello a canone sostenibile nei comuni soggetti a fenomeni di disagio abitativo e ad alta tensione abitativa — con il compito di promuovere la formazione di nuovi strumenti finanziari immobiliari finalizzati all'acquisizione, il recupero o la realizzazione di immobili ad uso abitativo (articolo 41 del decreto legge 159/2007). Con il cambio di legislatura, le risorse che erano state autorizzate, pari a una spesa massima di 100 milioni di euro, sono confluite nel citato fondo per l'attuazione del cd. Piano casa di cui all'articolo 12, comma 9, del decreto legge 112/2008;

l'istituzione di un fondo — dotato di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2008 al 2010 — per lo sviluppo di una nuova tipologia di alloggio, le residenze di interesse generale destinate alle locazioni. Si tratta in particolare di edifici non di lusso situati nei comuni ad alta tensione abitativa e vincolati alla locazione a canone sostenibile per almeno 25 anni (articolo 2, commi 285-287 legge 244/2007);

l'avvio di un programma innovativo in ambito urbano denominato « Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile » finalizzato a incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile (DM n. 2295 del 26 marzo 2008). In ottemperanza alla sentenza del Tar del Lazio del 5 novembre 2007, sono state riassegnate risorse complessive pari a 364 milioni di euro, dei quali 280 milioni di euro di finanziamento statale e 84 di cofinanziamenti regionali.

L'adozione di strumenti fiscali, finanziari e creditizi per l'accesso all'abitazione in proprietà o in affitto.

Si segnala che per l'acquisto della prima casa di abitazione esiste oggi un regime fiscale agevolato (riduzione dell'imposta di registro al

3 per cento, riduzione dell'Iva al 4 per cento, detrazione sulla dichiarazione dei redditi del 19 per cento degli interessi passivi sui mutui e degli oneri accessori per l'acquisto dell'abitazione principale, con un tetto massimo fissato in 2.000 euro, imposte ipotecarie e catastali che si pagano in misura fissa in luogo della proporzionale, vale a dire 168 euro ciascuna indipendentemente dal valore dell'immobile) e che l'articolo 1, commi 5-8, della legge finanziaria 2008 (legge 244/2007) ha introdotto alcuni benefici sull'imposta dovuta sulla c.d. « prima casa ».

Nella legge finanziaria 2008 sono state inserite anche una serie di disposizioni di carattere fiscale volte a favorire la locazione. La prima di esse, recata dal comma 9 dell'articolo 1, modifica le norme in materia di detrazioni fiscali per canoni di locazioni di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 917/1986, Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), ampliando l'ambito di applicazione del beneficio. In linea generale le norme, che entrano in vigore dal periodo d'imposta 2007, introducono:

una detrazione per i contratti stipulati o rinnovati ai sensi della legge 431/1998, che si aggiunge a quella vigente prevista per i soli contratti stipulati o rinnovati in base ad appositi accordi definiti in sede locale;

una detrazione fiscale per i contratti di locazione stipulati ai sensi della legge 431/1998 da giovani di età compresa fra i 20 e i 30 anni;

l'attribuzione di una somma corrispondente all'importo della detrazione non fruita dai soggetti c.d. incapienti.

È stata, inoltre, concessa, una detrazione d'imposta agli studenti fuori sede, una detrazione d'imposta sui canoni di locazione relativi ai contratti di ospitalità, nonché la facoltà per i comuni di deliberare una riduzione delle aliquote ICI, che può arrivare fino all'esenzione dall'imposta, per favorire la realizzazione degli accordi tra le organizzazioni della proprietà edilizia e quelle dei conduttori (articolo 2, comma 288).

Successivamente – con l'avvio della XVI legislatura – il Governo ha disposto la totale esenzione dall'ICI per l'abitazione principale (articolo 1 del decreto legge 93/2008) e, al fine di consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per la prima casa è stato istituito un Fondo di garanzia per le coppie o i nuclei familiari monogenitoriali con figli minori (articolo 13, comma 3-*bis*, del decreto legge 112/2008).

Sono state, inoltre, previste agevolazioni per i tassi di interesse sui contratti di mutuo bancario per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione dell'abitazione principale (articolo 2 del decreto legge 185/2008).

Da ultimo, la legge finanziaria 2010 (legge 191/2009) ha prorogato per l'anno 2012, le agevolazioni IRPEF sulle spese sostenute per ristrutturazioni immobiliari (articolo 2, comma 10), mentre il comma 11 ha prorogato agli anni 2012 e successivi l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al 10 per cento nel medesimo settore.