

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ANGELO ALESSANDRI

**La seduta comincia alle 14,20.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Seguito dell'esame  
del documento conclusivo.**

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

Avverto che, sulla base degli elementi emersi nel corso delle precedenti sedute, il deputato Tommaso Foti ha predisposto una nuova versione della proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

Do, quindi, la parola all'onorevole Foti affinché illustri sinteticamente, se lo ritiene, tale documento.

TOMMASO FOTI. Signor presidente, il documento è stato elaborato tenendo conto delle indicazioni emerse nel corso della discussione e delle audizioni, che indubbiamente sono state numerose e in-

teressanti e che hanno delineato un quadro abbastanza veritiero della situazione abitativa attuale del nostro Paese.

Credo che le conclusioni vadano nel senso di dare alcune indicazioni al Parlamento. Penso, in primo luogo, all'idea della cosiddetta «cedolare secca», che credo trovi il consenso di tutti e che potrebbe contribuire a rimodulare positivamente il mercato degli affitti oltre alla necessità di poter produrre una emersione del nero.

Abbiamo preso atto anche di alcune richieste venute in ordine alla necessità di una semplificazione delle procedure per quanto riguarda la possibilità del recupero degli immobili, che io ritengo debba essere uno degli elementi portanti di una nuova allocazione degli immobili sul mercato anziché pensare sempre e soltanto alla possibilità di nuove costruzioni che oltretutto determinano un sempre maggiore sperpero del territorio.

In ogni caso, anche il tema dell'edilizia abitativa, soprattutto quella agevolata, l'edilizia residenziale pubblica, hanno permesso di verificare – ma lo sapevamo già – che lo *stock* presente di case in questo settore è forse uno dei più bassi d'Europa. Qui dobbiamo, però, anche fare riferimento a un dato precedente che forse non molti vogliono notare: in Italia vi è stata una politica volta a far sì che quegli immobili venissero riscattati da coloro i quali li abitavano, e quindi è vero, da una parte, che lo *stock* di case e di immobili di edilizia residenziale pubblica è basso rispetto alla media europea, ma è vero anche che è alta o altissima la percentuale di coloro i quali sono passati da affittuari a proprietari di immobili di edilizia residenziale pubblica.

Ritengo, quindi, che la nuova versione della proposta di documento conclusivo sia in sé equilibrata e fornisca al Parlamento le indicazioni utili per meglio operare.

Abbiamo annotato anche -su indicazione finale della collega Motta – la vicenda di Scip 1 e Scip 2 perché, soprattutto per quanto riguarda Scip 2, dobbiamo prendere atto che la vendita degli immobili è stata notevolmente inferiore alle previsioni iniziali, e di questo si è dato puntualmente conto nel citato documento.

**PRESIDENTE.** Do la parola ai colleghi che intendono intervenire.

**CHIARA BRAGA.** Intanto, ringrazio il collega Foti, che si è occupato anche di tirare un po' le fila di un documento conclusivo che ha restituito in maniera, credo, complessivamente positiva il lavoro che abbiamo svolto come Commissione in questi mesi e che ha consentito alla nostra Commissione di avere anche un quadro più complessivo e generale delle politiche abitative nel nostro Paese, con una ricostruzione molto interessante anche di quelle che sono state le scelte, le iniziative e gli interventi, messi in campo negli ultimi dieci anni e concentrati soprattutto nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, volti a dare risposta al fenomeno del disagio abitativo nel nostro Paese.

Credo che sia da sottolineare, al netto di tutte le considerazioni politiche del caso, il fatto che negli ultimi dieci anni l'impostazione di una politica strutturale che tentasse in qualche modo di affrontare, in maniera complessiva, il problema dell'accesso al mercato della casa e anche del rilancio del settore dell'edilizia, ha avuto un *trend* positivo alla fine degli anni Novanta con il varo dei cosiddetti programmi negoziati – penso, anzitutto, ai programmi di riqualificazione urbana e ai contratti di quartiere – e un rilancio, secondo una strategia definita, nella precedente legislatura. L'interruzione prematura della XV legislatura non ha consentito di portare a compimento alcuni dei progetti avviati.

Dalla ricostruzione si rileva, peraltro, che il cambio di impostazione impresso dall'attuale Governo a questo settore ha in qualche modo introdotto delle difficoltà legate anche all'interruzione di un percorso che era stato impostato.

L'indagine conoscitiva ha consentito, inoltre, di far rilevare alcuni ritardi, o comunque alcune difficoltà oggettive, che stanno incontrando anche i due strumenti più rappresentativi dell'azione del Governo attuale sul tema delle politiche per la casa: il Piano Casa 1 e il Piano Casa 2 per diversi motivi rivelano un certo ritardo, in modo particolare per un atteggiamento molto conflittuale del Governo nei confronti con le regioni che ha portato fino al blocco degli stanziamenti statali e dell'attivazione di interventi veri e propri.

C'è un altro fronte, quello del mercato delle locazioni, rispetto al quale si denota un certo ritardo e una mancanza di interventi efficaci da parte del Governo. Su questo tema, la proposta che si sta concretizzando, dopo molti annunci, relativamente alla introduzione della *cedolare secca*, richiede comunque alcuni approfondimenti che io sono sicura anche questa Commissione saprà fare nel merito perché, così come sta venendo avanti, la proposta avanzata dal ministro Calderoli rischia di avere un effetto decisamente conveniente per i soggetti con redditi elevati ma di non favorire i piccoli proprietari e nemmeno di produrre una decisa emersione del nero – che è l'altra questione su cui ci siamo di impegnati – perché la citata proposta di modifica del regime di tassazione non contiene elementi davvero convenienti per gli inquilini, soprattutto per quelli con redditi più bassi.

Tra gli altri aspetti della proposta di documento conclusivo, penso che un elemento interessante per la Commissione sia quello che si concretizza anche nella parte finale, nelle proposte prioritarie e strategiche, in cui si afferma con grande forza e con grande convinzione la centralità di interventi anche in qualche modo di contorno, che riguardano il mercato immobiliare a partire dalla positiva conclusione dell'iter parlamentare delle proposte di

legge sulla qualificazione della figura dell'imprenditore edile — su cui ci siamo momentaneamente arenati — e sul cosiddetto « sistema casa qualità ». A questo proposito, in modo particolare, è sottolineata l'importanza di rendere strutturali le agevolazioni fiscali per l'efficientamento energetico degli edifici e anche la possibilità di estenderle agli interventi per la messa in sicurezza degli edifici dal punto di vista sismico.

Io credo che i risultati a cui siamo arrivati con questa indagine conoscitiva debbano poi tradursi anche in una azione coerente e conseguente da parte della Commissione, per cui su queste questioni mi aspetto che la Commissione, approvando il documento conclusivo, colga anche l'opportunità, ogni volta che verranno sottoposti al suo esame provvedimenti sui quali sia possibile intervenire con maggiore forza e concretezza, di rendere strutturali le proposte indicate nel documento stesso e di richiamare il Governo a un impegno specifico al riguardo.

Infine, tra le conclusioni dell'indagine conoscitiva viene indicato come i temi delle politiche della casa siano state fino ad oggi oggetto in modo particolare dell'azione del Governo e anche delle regioni e che questo fatto, in qualche modo, abbia limitato la possibilità di intervento da parte del Parlamento.

Ritengo, tuttavia, che proprio il lavoro svolto con questa indagine conoscitiva possa essere assunto come un nuovo punto di partenza e a tal fine valorizzato, ad esempio — chiedo anzi al presidente di farsi carico di tale aspetto — con la previsione, alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva, di un'iniziativa ufficiale della Commissione di presentazione dei risultati dell'indagine conoscitiva e di discussione con i soggetti auditi e con gli altri operatori del settore, con il coinvolgimento — in un rapporto più proficuo e di confronto rispetto al passato — con il Ministero delle infrastrutture.

Se, infatti, siamo tutti d'accordo che il tema delle politiche della casa e del mercato immobiliare può rappresentare uno dei fronti di impegno maggiore anche per

favorire un rilancio dell'economia del nostro Paese, ritengo che la nostra Commissione abbia al riguardo un compito importante che deve svolgere appieno, rivendicando anche spazi di confronto e di affermazione del proprio ruolo nei confronti del ministero competente.

Per queste ragioni, annuncio il voto favorevole del gruppo del Partito Democratico sulla proposta di documento conclusivo predisposta dal collega Foti, con l'auspicio che ci sia poi un impegno conseguente in termini di attuazione degli indirizzi e di quelle misure prioritarie su cui, almeno per come sono indicati nel documento, c'è una condivisione di massima da parte di tutte le forze politiche.

CARMEN MOTTA. Anch'io ringrazio il collega Foti, al quale avevo rappresentato la necessità di inserire, seppur in modo molto sintetico, il rimando a come si era chiusa la vicenda di Scip 2.

Devo dire, perché rimanga agli atti della Commissione, quindi assolutamente senza nessuna vena polemica, che forse questa parte avrebbe avuto, a mio avviso, la necessità di essere un po' meglio sviluppata perché questa è stata una vicenda che — i colleghi lo ricorderanno — definita dall'allora ministro Tremonti come la più grande cartolarizzazione immobiliare di uno Stato europeo, quindi una cosa di grande consistenza, un'operazione compiuta su immobili di enti previdenziali che erano stati pagati e acquistati con il contributo di lavoratori e, appunto, trasferiti poi per legge a questa società privata.

Richiamo la circostanza perché le due operazioni hanno avuto un esito un po' differente e non sono io a sostenerlo, ma è certificato dai rapporti semestrali fatti al Parlamento proprio sulla vicenda delle cartolarizzazioni. Ne parlo anche perché, colleghi, forse questo deve farci riflettere per il futuro su altri procedimenti e meccanismi di questa natura.

Voglio ricordare brevissimamente ai colleghi con dei fatti e non solo con delle enunciazioni che alla fine del 2008 risultavano invendute circa 13.570 unità immobiliari, e ad aprile 2009 scadevano

debiti per 1,7 miliardi di euro che Scip, appunto, non era in condizioni di pagare. È stato per questo che il ministro Tremonti, nel decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, il « milleproroghe », sostanzialmente decise, pur non essendo conclusa tutta la vicenda, di chiuderla per evitare di fatto il fallimento di Scip. Questo è il punto. Praticamente, l'invenduto fu restituito agli enti previdenziali, che in qualche modo si sono e si stanno facendo carico di questi 1,7 miliardi di euro per chiudere le passività di Scip. Ovviamente, agli enti previdenziali non sono ritornati gli immobili di pregio, ma quelli che a livello di mercato non sono riusciti a essere venduti.

Posso assicurarvi, essendo nella Commissione bicamerale di controllo sugli enti previdenziali, che attualmente questo ricarico provoca qualche problema agli enti previdenziali. Aggiungo che da quest'operazione, secondo quanto emerge anche dalle relazioni fatte al Parlamento, lo Stato non ci ha guadagnato granché, per non dire nulla: chi ci ha guadagnato sono stati banche, investitori finanziari, agenzie di *rating* con un costo di diverse decine di milioni di euro. Ho voluto riportare questa vicenda per motivare anche la mia richiesta al collega Foti che fosse almeno accennata un po', seppur succintamente, la fine della Scip 2 perché questa è una vicenda particolarmente complessa e forse anche non particolarmente felice.

**SERGIO MICHELE PIFFARI.** Intervengo brevemente per lasciare agli atti il riconoscimento del grande lavoro fatto, ma soprattutto per evidenziare due particolari: con riferimento alla questione del Piano casa annunciato più volte in modo trionfale dal Governo — lo stesso sottosegretario Mantovano ha relazionato con entusiasmo in Commissione su quello che si andava a fare e del bando di gara che è stato pubblicato all'inizio di luglio e che prevedeva le offerte entro agosto per i fondi immobiliari e quant'altro — credo che sia bene ricordare che tutto questo va ad arenarsi su una questione di fondo che avevamo già evidenziato, e cioè che la Corte costituzionale ha sentenziato della

illegittimità del procedere come piano sociale sull'abitazione utilizzando fondi pubblici per sostenere un'edilizia ordinaria in un settore che non c'entra con la creazione di questo fondo immobiliare, come se fosse stato il fondo immobiliare la soluzione dell'emergenza casa in Italia.

Credo, quindi, che il Governo alla ripresa dei lavori ci dovrà dire come vorrà correggere questi risultati ottimistici che sembravano ormai raggiunti attraverso questo strumento innovativo. Siamo ben consci, infatti, di cosa succede con gli strumenti finanziari innovativi nelle varie manovre finanziarie col ministro Tremonti anche dai Governi precedenti.

L'altra questione che vorrei che rimanesse agli atti riguarda l'azione di risanamento dei conti di alcuni enti previdenziali, di categorie, dagli architetti agli ingegneri, all'ENASARCO, cioè al commercio, ai bancari, a lavoratori che hanno comunque versato i propri contributi per realizzare quegli investimenti e che oggi vanno sul mercato attraverso la trasformazione della fondazione e un mascheramento di vincoli su questi immobili tra i vari passaggi di proprietà. Vincoli che erano, cioè, all'origine dettati proprio dagli strumenti legislativi utilizzati per sostenere queste realizzazioni immobiliari in realtà fra un atto notarile e l'altro, scomparendo una frase, scomparendone due, non sono trascritti nei registri immobiliare come tali, mascherando una vera e propria truffa perché di fatto li si sta immettendo sul mercato degli immobili come se fossero regolati solo dal mercato ordinario, peraltro facendo una concorrenza scorretta al vero mercato immobiliare.

Le operazioni che lo Stato sta facendo per mettere pezze a qualcosa in realtà danneggiano, quindi, l'unico sistema che magari economicamente era sano e stava in piedi, ovvero il mercato immobiliare privato.

Spero, quindi, che alla ripresa dei lavori anche quella risoluzione che abbiamo depositato in questi giorni, o stiamo per depositare, sulla questione degli alloggi di questi enti previdenziali venga ripresa con particolare attenzione.

A volte a fare le cose di fretta si fa più danno che beneficio. In questo caso ribadisco che il Piano casa annunciato in pompa magna è stato più un danno che un beneficio all'emergenza casa che oggi ci troviamo in Italia.

Concludo, annunciando peraltro il voto favorevole del gruppo di Italia dei Valori sulla proposta di documento conclusivo predisposta dal deputato Tommaso Foti.

AGOSTINO GHIGLIA. Prendo la parola solo per esprimere il parere favorevole del gruppo del Popolo della Libertà sulla proposta di documento conclusivo.

Le audizioni che si sono svolte sono state estremamente interessanti e importanti; ora toccherà al Parlamento dare seguito alle conclusioni di questa indagine portata avanti con grande capacità dall'onorevole Foti.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire per dichiarazione di voto, pongo in votazione la nuova versione della proposta di documento conclusivo illustrata dal deputato Tommaso Foti (*vedi allegato*).

*(È approvata).*

Ringrazio i presenti che hanno approvato all'unanimità la proposta di documento conclusivo e dichiaro conclusa la seduta.

**La seduta termina alle 14,40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

---

*Licenziato per la stampa  
il 25 ottobre 2010.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE***Indice***1. LA RICOSTRUZIONE NORMATIVA.**

- 1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica.
- 1.2. Gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica degli anni '90.
- 1.3. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio.
  - 1.3.1. Le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane.
  - 1.3.2. I programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano.
  - 1.3.3. Le misure finalizzate alla prosecuzione della politica di dismissione del patrimonio abitativo pubblico.
  - 1.3.4. Gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni.
  - 1.3.5. L'adozione di strumenti fiscali, finanziari e creditizi per l'accesso all'abitazione in proprietà o in affitto.
- 1.4. La dismissione di immobili pubblici residenziali.
- 1.5. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio.
  - 1.5.1. Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione n. 8-00024 per una politica organica della casa.
  - 1.5.2. Le azioni del Governo: *il Piano Casa 1*.
  - 1.5.3. Le azioni del Governo: *il Piano Casa 2*.

**2. IL PROGRAMMA E GLI ATTI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE.****3. PRINCIPALI ELEMENTI EMERSI.**

- 3.1. I dati e gli elementi di conoscenza raccolti nel corso dell'indagine.
- 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 INDIVIDUATE.**

- 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 alle 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.

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 n. 43 del 1949 (cosiddetta *legge Fanfani*) — e il piano GESCAL (1963-1973) che ha operato avvalendosi della legge n. 167 del 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 n. 865 del 1971 (cosiddetta *legge sulla casa*) istitutiva degli Istituti autonomi case popolari (IACP), come referenti in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché dalla legge n. 457 del 1978 (cosiddetto *Piano decennale per l'edilizia*);

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

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 '70 con la citata legge n. 865 del 1971 e ai decreti del Presidente della Repubblica nn. 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 n. 616 del 1977 ha riconosciuto alle regioni competenza propria e non delegata: in particolare, con l'articolo 93, comma 2, 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 n. 142 del 1990).

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 n. 142 del 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 n. 616 del 1977, per cui in esse continuano ad operare gli IACP nella loro struttura originaria.

La citata legge n. 457 del 1978 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 cosiddetta *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 n. 67 del 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 nn. 865 del 1971 e 457 del 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 (leggi nn. 457 del 1978 e 179 del 1992);

l'edilizia agevolata ovvero realizzata da privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie) con il concorso di finanziamenti pubblici sotto forma di mutui a tasso minimo, agevolati o anche indicizzati — (leggi nn. 457 del 1978 e 179 del 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 (legge n. 865 del 1971 e decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001).

Di più ampio spettro, perché finalizzata a fare fronte ad esigenze di finanza pubblica, è la nozione contenuta nell'articolo 1 della legge n. 560 del 1993, recante 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 n. 52 del 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 n. 60 del 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 n. 136 del 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 75 per cento, del patrimonio alienabile nel territorio di ciascuna provincia.

Precedentemente la legge n. 513 del 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 n. 112 del 1998, con la soppressione del Comitato per l'edilizia residenziale (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 con l'attribuzione alle regioni dei 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 citato decreto legislativo presenta carattere di marcata novità rispetto alla precedente disciplina 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 legislativo n. 112 del 1998, 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 che 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 riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, 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 collet-

tività, 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 ministeriale 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 decreto-legge n. 112 del 2008, 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.

### **1.2. Gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica degli anni '90.**

Negli anni '90 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 (cosiddetti *programmi complessi*), per loro natura inter-settoriali, 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 del 1992 che 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 n. 493 del 1993 che, per ovviare alla illegittimità dei programmi integrati, ha previsto i Programmi di recupero urbano (PRU) e di riqualificazione urbana;

la legge n. 560 del 1993 che ha regolamentato l'alienazione degli alloggi di ERP;

la legge n. 662 del 1996 che 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 che ha introdotto i cosiddetti *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 che ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST);

la legge n. 431 del 1998 che ha istituito il Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni del quale beneficiano i conduttori aventi i requisiti minimi di reddito previsti dal DM 7 giugno 1999;

la legge n. 136 del 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.

### **1.3. 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 IACP;

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.

*1.3.1. 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 (decreti-legge n. 247 del 2001, 450 del 2001, 122 del 2002 e 147 del 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 del-

l'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 n. 240 del 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 n. 431 del 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 n. 86 del 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 n. 23 del 2006 che ha ridotto ulteriormente la portata applicativa della sospensione della procedura esecutiva di sfratto, con il decreto-legge n. 261 del 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 n. 9 del 2007 recante « Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali ». Con tale legge sono stati, per-

tanto, 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 n. 158 del 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 n. 112 del 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 n. 194 del 2009.

1.3.2. I 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 n. 21 del 2001. 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 cosiddetti *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 n. 9 del 2007 sono state 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 *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'allog-

gio 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 n. 159 del 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 n. 9 del 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 28 dicembre 2007 recante il « Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del decreto-legge n. 159 del 2007 ». Il decreto 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 Piano Casa 1, di cui all'articolo 11 del decreto legge n. 112 del 2008.

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 n. 159 del 2007.

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 per il 2007 (legge n. 296 del 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 ha demandato 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 per il 2008 (legge n. 244 del 2007), all'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, 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.

*1.3.3. Le misure finalizzate alla prosecuzione della politica di 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 IACP e di realizzazione dei programmi di dismissione previste dalla legge