

## VIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione .....	133
Decreto-legge 102/2010: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia. C. 3610 Governo (Parere alle Commissioni riunite III e IV) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	134
Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2009. C. 3593 Governo.	
Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2010. C. 3594 Governo.	
Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2010 (limitatamente alle parti di competenza).	
Tabella n. 9: Stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'anno finanziario 2010.	
Tabella n. 10: Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'anno finanziario 2010 (limitatamente alle parti di competenza) (Relazione alla V Commissione) ( <i>Esame congiunto e rinvio</i> ) .....	135
Disposizioni in favore dei territori di montagna. Testo unificato C. 41 Brugger ed abb. (Parere alla V Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	141
<b>INDAGINE CONOSCITIVA:</b>	
Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare ( <i>Esame del documento conclusivo e rinvio</i> ) .	145
<i>ALLEGATO (Proposta di documento conclusivo)</i> .....	151
<b>DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:</b>	
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Atto n. 226 (Rilievi alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	146
<b>COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:</b>	
Presentazione del quinto Rapporto sul monitoraggio delle grandi opere .....	148

##### SEDE CONSULTIVA

Martedì 13 luglio 2010. — Presidenza del vicepresidente Roberto TORTOLI.

**La seduta comincia alle 13.05.**

##### Variazione nella composizione della Commissione.

Roberto TORTOLI, *presidente*, comunica che il deputato Gianluca Benamati entra a far parte della Commissione e cessa di farne parte il deputato Andrea Martella. Nel ringraziare con sincerità il

deputato Martella per l'impegno profuso nei lavori della Commissione, formula un breve indirizzo di saluto al deputato Benamati.

**Decreto-legge 102/2010: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia.**

**C. 3610 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame.

Sergio PIZZOLANTE (PdL), *relatore*, rileva, che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere alle Commissioni riunite III e IV sul disegno di legge C. 3610 « Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia ».

Nello specifico, il provvedimento intende assicurare la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché la proroga della partecipazione del personale delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2010.

Il decreto-legge, che consta di 10 articoli, si suddivide in tre capi: il capo I recante interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione; il capo II relativo alle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia (fra le quali ricordo quelle in Afghanistan, Libano, Balcani e in Bosnia-Erzegovina); il capo III recante disposizioni finali.

Con riferimento alle competenze della VIII Commissione, segnala l'articolo 3 che prevede disposizioni intese a disciplinare il regime degli interventi. In particolare, richiama l'attenzione sul comma 4 dell'articolo 3, a norma del quale, per quanto non diversamente previsto, alle attività e

alle iniziative di cui al Capo II si applicano l'articolo 57, commi 6 e 7, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché l'articolo 3, commi 1 e 5, e l'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 10 luglio 2003, n. 165, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 219.

Quanto al contenuto delle citate norme che sono derogatorie rispetto alla disciplina comune, rileva anzitutto che il citato articolo 57 del Codice appalti riguarda la procedura negoziata di affidamento di lavori, servizi o forniture, senza previa pubblicazione di un bando di gara: in particolare, esso prevede la possibilità di procedere sulla base della valutazione delle offerte presentate da almeno tre operatori economici e di affidare l'appalto a chi fra questi abbia presentato le più vantaggiose condizioni, previa verifica del possesso dei necessari requisiti di qualificazione.

Il comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 165 del 2003, invece, oltre a richiamare il regime degli interventi previsti per la missione umanitaria e di ricostruzione in Iraq, dispone l'applicazione delle disposizioni contenute nella legge n. 180 del 1992 che autorizza interventi da realizzarsi sia attraverso la fornitura diretta di beni e servizi, sia attraverso l'erogazione di contributi ad organizzazioni internazionali, a Stati esteri e ad enti pubblici e privati italiani e stranieri aventi finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e di attuazione di iniziative umanitarie e di tutela dei diritti umani.

Quanto al richiamo al comma 5 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 165 del 2003, fa notare che tale comma estende la deroga – prevista dall'articolo 5, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 79 del 1997 – al divieto generale posto alle amministrazioni pubbliche e agli enti pubblici economici di concedere anticipazioni del prezzo in materia di contratti di appalto di lavori, di forniture e di servizi, agli enti esecutori degli interventi

previsti dal decreto legge medesimo, precisando che, qualora questi ultimi fossero soggetti privati, sarebbe necessaria una garanzia fidejussoria bancaria.

Nell'evidenziare che il provvedimento in questione è un provvedimento di particolare rilevanza, che si pone nel solco della tradizione nelle missioni internazionali dove la presenza italiana è orientata all'obiettivo del rafforzamento del multilateralismo e ad una forte iniziativa collaterale nei settori dell'assistenza civile, della promozione dello sviluppo e dell'aiuto umanitario, e riservandosi comunque di prendere in considerazione le osservazioni che dovessero essere formulate sul provvedimento, preannuncia sin d'ora un parere favorevole alla luce della valutazione positiva delle disposizioni afferenti agli ambiti di competenza della Commissione.

Roberto TORTOLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2009.**

**C. 3593 Governo.**

**Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2010.**

**C. 3594 Governo.**

**Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2010 (limitatamente alle parti di competenza).**

**Tabella n. 9: Stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'anno finanziario 2010.**

**Tabella n. 10: Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'anno finanziario 2010 (limitatamente alle parti di competenza).**

(Relazione alla V Commissione).

(Esame congiunto e rinvio).

La Commissione inizia l'esame.

Roberto TORTOLI, *presidente*, fa presente che la Commissione inizia, nella seduta odierna, l'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 119, comma 8, del Regolamento, del disegno di legge recante rendiconto generale dello Stato per l'anno finanziario 2009 e del disegno di legge recante assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2010, per le parti di competenza. Ricorda, quindi, che l'esame dei provvedimenti si conclude con una relazione alla V Commissione e con la nomina di un relatore per la VIII Commissione. In proposito, ritiene che oggi possa avere luogo la relazione introduttiva e si possa esaurire l'esame preliminare dei provvedimenti in titolo, mentre il seguito dell'esame, anche con la deliberazione su eventuali proposte emendative e l'approvazione della relazione, avrà luogo domani.

Propone, a tal fine, che il termine per la presentazione di eventuali emendamenti al disegno di legge recante l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2009 sia fissato alle ore 10 di domani, mercoledì 14 luglio 2010.

La Commissione concorda.

Franco STRADELLA (Pdl), *relatore*, sottolinea che la Commissione è chiamata ad approvare la prescritta relazione, per le parti di competenza, sui disegni di legge recanti rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato ed assestamento del bilancio per l'anno finanziario 2010.

Per quanto riguarda il primo provvedimento, fa presente che l'analisi del rendiconto relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) per l'anno 2010 viene svolta, come di consueto, con riferimento alle sole missioni di competenza dell'VIII Commissione.

In particolare, per quanto riguarda le infrastrutture, le missioni che interessano l'VIII Commissione sono: la n. 14, Infrastrutture pubbliche e logistica, con uno stanziamento di competenza definitivo pari 3.068,5 Meuro (lo stanziamento iniziale era pari a 2.458,1 Meuro) – al cui interno si segnalano, per la rilevanza dello

stanziamento di competenza, i programmi 14.3 *Opere strategiche* (1.397 Meuro), 14.10 Edilizia statale (632 Meuro) e 14.11 Sistemi stradali e autostradali (361,6 Meuro); e la n. 19 Casa e assetto urbanistico (2.176,5 Meuro) con i programmi 19.2 Politiche abitative (1.529,9 Meuro) e 19.3 Politiche urbane e territoriali (646,6 Meuro).

Con riferimento alla missione 14, fa presente che la quota di spese in conto capitale dei principali programmi è sempre superiore all'80 per cento, poiché il Ministero è caratterizzato da interventi nel settore delle opere e dei grandi investimenti pubblici, per cui la tipologia di spesa prevalente è quella pluriennale, attraverso l'iscrizione in bilancio di limiti di impegno, sostituiti di recente dai contributi pluriennali.

Lo stanziamento dell'intera missione 14, pari a 4.249,6 Meuro, risulta incrementato del 24 per cento rispetto al 2008.

Fa notare che il programma 14.3 *Opere strategiche* assorbe, da solo, quasi la metà (46 per cento) dello stanziamento del Ministero per le infrastrutture ed i trasporti per la missione 14.

Lo stanziamento risulta incrementato rispetto al consuntivo 2008 del 16,1 per cento e, come allora, continua ad essere completamente concentrato nelle spese in conto capitale, nel cap. 7060.

Relativamente alla capacità di spesa, si ha un miglioramento rispetto all'anno precedente nel rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa, che sale dal 58,4 per cento al 70,5 per cento, mentre il rapporto autorizzazioni/massa spendibile scende dal 52,7 per cento al 46,5 per cento. La Corte dei conti sottolinea come questi dati evidenziano criticità nella realizzazione del programma.

Relativamente al programma 14.5 Sistemi idrici, idraulici ed elettrici, sottolinea una consistente riduzione, pari al 37,6 per cento dello stanziamento di competenza, principalmente dovuta allo spostamento del cap. 7261 *Opere portuali e marittime* all'interno del programma 14.12 *Infrastrutture portuali ed aeroportuali*.

Presumibilmente tale modifica è imputabile alla riorganizzazione del Ministero avvenuta in seguito all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2008, n. 211.

Per tale programma osserva, inoltre, un deciso peggioramento sia nel rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa, che scende dal 79,9 per cento a valori attorno al 25 per cento, sia nel rapporto autorizzazioni/massa spendibile che scende dall'85,6 per cento al 64,9 per cento.

Del programma 14.10 *Edilizia statale* non si può non evidenziare il rilevante aumento dello stanziamento di competenza (+60 per cento).

Relativamente alla capacità di spesa, segnala un deciso incremento del rapporto autorizzazioni/massa spendibile che sale dal 46 per cento al 61,4 per cento, mentre il tasso pagamenti/autorizzazioni di cassa ha una lieve flessione, passando dal 78,3 per cento al 77,8 per cento.

Tra i numerosi capitoli del programma, ricorda, tra gli altri, i capitoli 7341 per la costruzione/manutenzione di edifici pubblici (141,7 Meuro), 7369 *Roma capitale* (22,2 Meuro) e 7695 *Expo* (26 Meuro).

Relativamente al programma 14.11 Sistemi stradali e autostradali, lo stanziamento risulta leggermente incrementato rispetto al consuntivo 2008 (+5,4 per cento) e, come allora, continua ad essere completamente concentrato nelle spese in c/capitale. In particolare le risorse sono concentrate nel cap. 7486 (di nuova istituzione) relativo alla viabilità secondaria in Sicilia e Calabria e nel cap. 7500 *Fondo interventi sistema autostradale per complessivi* 219,3 Meuro (61 per cento del totale).

Relativamente alla capacità di spesa, si ha un deciso miglioramento rispetto all'anno precedente nel rapporto autorizzazioni/massa spendibile che quasi raddoppia (passando dal 31,4 per cento al 59,5 per cento), mentre si ha una lieve flessione nel rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa, che dal 66,1 per cento scende al 63,5 per cento.

Relativamente al programma 14.8 *Opere pubbliche e infrastrutture*, fa notare

che esso assorbe il 27,8 per cento degli stanziamenti dell'intera missione. Le risorse sono principalmente destinate al cap. 7464 del MEF relativo a contribuiti agli investimenti per l'edilizia sanitaria pubblica, che assorbe il 99,3 per cento dello stanziamento dell'intero programma.

L'aumento dello stanziamento di competenza in tale programma (+49,1 per cento), fa scendere il rapporto che rappresenta quanta parte della missione infrastrutturale è affidata alla diretta competenza del Ministero delle infrastrutture. Tale valore scende dal 77 per cento del consuntivo 2008 al 72 per cento attuale.

In merito alla missione 19 – Casa e assetto urbanistico, osserva un generalizzato incremento degli stanziamenti di competenza per i programmi del Ministero delle infrastrutture, a fronte di una diminuzione nel programma 19.1 del Ministero dell'economia. La quota dello stanziamento totale della missione 19 di competenza del MIT non può quindi che aumentare, passando dal 90 per cento al 95 per cento.

A livello complessivo, lo stanziamento dell'intera missione aumenta di oltre il 70 per cento (quasi 1 miliardo di euro).

L'incremento registrato è principalmente concentrato nel programma 19.2 Politiche abitative (all'interno del quale si colloca il cd. Piano casa, previsto dall'articolo 11 del decreto-legge n.112 del 2008, le cui risorse si trovano nel cap. 7440 di nuova istituzione) il cui stanziamento nel 2009 è più che raddoppiato (proprio grazie al finanziamento riguardante il Piano casa: 688,2 Meuro) rispetto al consuntivo precedente (+143,6 per cento) e che, da solo, assorbe il 66,8 per cento degli stanziamenti complessivi della missione (tale percentuale sale al 70,3 per cento escludendo le somme di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze). La variazione registrata nel citato programma è tutta concentrata nelle spese in c/capitale che dal valore di 80,8 Meuro registrati nel consuntivo 2008, salgono a 1.024,5 Meuro nel 2009.

Relativamente alla capacità di spesa, segnala l'ottima *performance* segnata dal

rapporto autorizzazioni/massa spendibile che risulta pari all'82,8 per cento. Decisamente inferiore il rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa, soprattutto a causa dei tempi di attuazione del Piano casa (nel cap. 7440 il citato rapporto è appena dell'8 per cento). Nella relazione della Corte dei conti si segnala che ciò sarebbe (anche) dovuto all'assegnazione tardiva delle risorse da parte del MEF per cui non è stato possibile impegnare i fondi se non nel 2010.

Anche relativamente al programma 19.3 Politiche urbane e territoriali, è possibile osservare un incremento, seppure più contenuto (+20,1 per cento).

Le risorse sono concentrate nei due capitoli 7657 Fondo per Roma Capitale e 7188 Annualità per interventi degli enti locali (67 per cento del totale).

Relativamente alla capacità di spesa, il rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa arriva al 90,4 per cento e mentre il rapporto autorizzazioni/massa spendibile si ferma al 66,1 per cento.

Quanto al programma 19.1 Edilizia abitativa e politiche territoriali, è possibile osservare una lieve riduzione (-9,3 per cento) dello stanziamento ad esso attribuito. Le risorse sono principalmente contenute (66 per cento del totale) nel cap. 7536 Fondo per contributi ad enti locali per recupero dell'ambiente e tutela dei beni culturali che registra una dotazione di 75,1 Meuro.

Per quanto riguarda l'analisi del rendiconto relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'anno 2009, ricorda che gli stanziamenti di competenza siano concentrati in un'unica missione. Lo stanziamento iscritto nella missione 18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, pari a 1.291,2 Meuro, assorbe infatti l'88 per cento del totale del Ministero (1.467 Meuro). All'interno della missione segnala, per la rilevanza dello stanziamento, i programmi 18.1 Conservazione dell'assetto idrogeologico (275,8 Meuro), 18.3 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (275,1 Meuro) e 18.5 Sviluppo sostenibile (316,2 Meuro), che

unitamente considerati coprono poco meno del 70 per cento dello stanziamento complessivo della missione Tali cifre evidenziano il forte calo, oltre 600 Meuro, pari al 30 per cento, degli stanziamenti di competenza del Ministero dell'Ambiente. Tale diminuzione deriva dal netto decremento registrato nei programmi 18.1 e 18.3, che non viene compensato dai lievi aumenti registrati negli altri programmi.

La Corte dei conti evidenzia come l'esercizio 2009 si caratterizza per un peggioramento degli indici finanziari.

La contrazione che si registra a livello dell'intera missione è più contenuta (-26 per cento), soprattutto a causa degli incrementi nelle risorse collocate nei programmi 18.5 del Ministero dell'economia e delle finanze e 18.7 del Ministero delle Politiche agricole e forestali.

Per quanto detto, si ha quindi un marcato mutamento nella composizione delle risorse per programmi: mentre nel 2008 le risorse erano concentrate nei programmi 18.1 e 18.3, nel 2009 queste sono concentrate nei programmi 18.5 e 18.7.

Relativamente al programma 18.1 Conservazione dell'assetto idrogeologico segnala l'esiguo valore del rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa che risulta inferiore al 14 per cento. Ciò a causa della totale assenza di pagamenti nel cap. 8640 (a fronte di una dotazione di 118,8 Meuro) relativo al Piano strategico nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico.

Nel programma 18.3 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento il rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa risale al 45,9 per cento, comunque inferiore al valore che si registra mediamente nell'intero MATTM (61 per cento).

Segnala che la riduzione registrata nelle risorse del programma sembra dovuta ad uno spostamento di risorse nel programma 18.9, ove sono confluiti i capitoli relativi ai piani di disinquinamento e recupero ambientale e bonifica dei siti (capp. 7503-7504 e 7509).

Uno dei capitoli più rilevanti del programma è il cap. 8438 Fondo mobilità sostenibile, con uno stanziamento di 58,5 Meuro.

Relativamente al programma 18.5 Sviluppo sostenibile, incentrato sulle attività di attuazione del Protocollo di Kyoto, segnala che oltre metà delle risorse (190 Meuro) si trovano sul cap. 7981 Fondo rotativo per Kyoto. La sua tardiva attuazione (il decreto ministeriale attuativo è stato emanato il 25 novembre 2008, seguito dal decreto ministeriale Economia 17 novembre 2009) ha determinato, per il 2009, un rapporto autorizzazioni/massa spendibile inferiore al 34 per cento.

Relativamente al programma 18.7 Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità, segnala che la realizzazione del programma non è affidata al solo Ministero dell'Ambiente, ma anche e in misura maggiore al Corpo forestale dello Stato, al quale sono destinati ben 209,5 Meuro (nell'ambito del rendiconto del Ministero delle Politiche agricole e forestali), pari al 56 per cento delle risorse.

Vi è poi il programma 18.9 Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche, che ha sostituito il soppresso programma 18.6.

Rispetto allo stanziamento registrato nel 2008 per il programma 18.6, il dato di consuntivo del programma 18.9 fa segnare un aumento considerevole, passando da poco più di 50 Meuro a 236 Meuro, anche per via del citato trasferimento di fondi dal programma 18.3.

Presumibilmente, tale trasferimento è avvenuto in seguito alla riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente operata dal decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 2009, n. 1406.

Per quanto riguarda la Protezione civile, le risorse del programma 8.5 sono tutte concentrate nel rendiconto del Ministero dell'economia e delle finanze per un importo di 2.867,6 Meuro, quasi interamente (98,8 per cento) ascrivibili a stanziamenti in c/capitale. Oltre ai tradizionali capitoli 7443, 7446 e 7447 (mutui regioni, ricorrenti emergenze e fondo investimenti), segnala l'istituzione del nuovo cap. 7462 Interventi per il sisma in Abruzzo del 2009 (27 Meuro).

Rispetto al dato di consuntivo 2008 si registra, complessivamente per il programma, un aumento dello stanziamento di 582,7 Meuro (pari al 25,5 per cento).

Segnala, infine, per la rilevanza che assumono nelle politiche di competenza dell'VIII Commissione, gli stanziamenti relativi all'ANAS che insistono nel rendiconto del Ministero dell'economia e delle finanze. Complessivamente nei tre capitoli 1870, 7372 e 7365 (all'interno della missione 13 Diritto alla mobilità) è iscritta una dotazione di competenza di 1.573,6 Meuro, principalmente concentrati (1.204 Meuro) nel capitolo 7372 Contributi in conto impianti da corrispondere all'Anas spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture. Nello stesso capitolo si registra un volume di residui a fine anno pari a 2.086,7 Meuro.

Fa notare, quindi, che lo stanziamento di competenza complessivo dei tre capitoli citati è più che dimezzato rispetto al consuntivo 2008 (-54,6 per cento).

Passando ad illustrare il disegno di legge di assestamento per le parti relative alla competenza della VIII Commissione, ricorda che lo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'esercizio 2010, approvato con la legge 192/2009, reca spese iniziali per complessivi 6.991,6 Meuro in conto competenza e 8.466,3 Meuro in conto cassa. Le medesime previsioni vengono assestate dal disegno di legge in esame, rispettivamente, a 7.215,5 e 9.274,4 Meuro.

Le principali missioni, in termini di stanziamenti assestati di competenza, che interessano l'VIII Commissione sono la missione 14 Infrastrutture pubbliche e logistica (2.797,3 Meuro) - al cui interno si segnalano, per la rilevanza dello stanziamento, i programmi 14.3 Opere strategiche (1.668,6 Meuro), 14.10 Edilizia statale (474,4 Meuro) e 14.11 Sistemi stradali, autostradali e intermodali (259,8) - e la missione 19 Casa e assetto urbanistico (579,1 Meuro) con i programmi

19.2 Politiche abitative (361,1 Meuro) e 19.3 Politiche urbane e territoriali (218 Meuro).

Per quanto riguarda la missione 14, le previsioni iniziali, in termini di competenza erano pari a 2.722 mentre le previsioni assestate sono pari a 2.797,3 con una variazione del 3 per cento mentre in termini di cassa, a fronte di previsioni iniziali di 2.963,7, le previsioni assestate sono pari a 3.433,1, con una variazione del 16 per cento. Per la missione 19, le previsioni iniziali in termini competenza erano pari 540,3 e le previsioni assestate risultano pari a 579,1 con una variazione del 7 per cento mentre le previsioni di cassa, pari a 887,3 risultano pari a 982,3 con l'assestamento, con una variazione dell'11 per cento.

Spingendo l'analisi a livello dei singoli programmi, segnala che la lieve variazione intervenuta nello stanziamento di competenza, che dipende quasi interamente da variazioni in dipendenza di atti amministrativi, è concentrata nel programma 14.10 Edilizia statale. Oltre la metà della citata variazione si osserva nel cap. 7470 Assegnazione di risorse a favore della ricostruzione e funzionalità degli edifici e dei servizi pubblici danneggiati dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009.

La gran parte (60 per cento) dello stanziamento relativo alla missione 14 è tuttavia concentrata nel capitolo 7060 Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche, che assorbe pressoché interamente (99,8 per cento) le risorse del programma 14.3 Opere strategiche. In tale capitolo si registra una consistente variazione dei residui (+276 Meuro).

Relativamente alla missione 14, ricorda il consistente stanziamento iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (2.128,3 Meuro), afferente quasi interamente ad interventi di edilizia sanitaria (cap. 7464), che tuttavia non vede variazioni per la competenza. Variano invece i relativi residui che passano da un valore nullo a 2.013,3 Meuro.

Nell'ambito della missione 19 si notano variazioni contenute (non superiori al 10 per cento della previsione iniziale) per la competenza e la cassa, mentre per i residui si ha un incremento consistente (+75 per cento), concentrato nel programma 19.2 Politiche abitative.

La variazione relativa ai residui proposta con il disegno di legge in esame deriva pressoché interamente dal capitolo 7440 Fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa (+668,6 Meuro), che contiene le risorse del cosiddetto *Piano casa*.

Relativamente alla missione 19, le uniche variazioni degne di nota relative ai capitoli afferenti tale missione e inclusi nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze si registrano nel cap. 7536 Fondo per contributi ad enti locali per recupero dell'ambiente e tutela dei beni culturali, per il quale si registra una previsione assestata di competenza pari a 130 Meuro, rispetto alla previsione iniziale di 30 Meuro.

Per quanto riguarda lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'esercizio 2010, approvato con la legge 192/2009, reca spese iniziali per complessivi 737,8 Meuro in conto competenza e 1.234,2 Meuro in conto cassa. Le medesime previsioni vengono assestate dal ddl in esame, rispettivamente, a 746,6 e 1.465,7 Meuro.

Relativamente ai residui, la previsione iniziale di 1.116,5 Meuro viene assestata a 1.641,3 Meuro.

Gran parte delle risorse (81 per cento), in termini di stanziamenti assestati di competenza, sono concentrate nella missione 18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (604,1 Meuro).

Le previsioni iniziali ammontavano, in termini di competenza, a 600,00 mentre le previsioni assestate prevedono la cifra di 604,1 con una variazione dell'1 per cento mentre in termini di cassa le previsioni iniziali prevedevano 1.060,5 mentre le pre-

visioni assestate fanno riferimento ad una spesa di 1.279,9 con una variazione percentuale del 21 per cento.

Spingendo l'analisi a livello dei singoli programmi, segnala che la variazione intervenuta nell'autorizzazione di cassa e nei residui è concentrata nei programmi 18.5 Sviluppo sostenibile e 18.12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche.

Osserva, al riguardo, che all'interno della missione vi sono state alcune variazioni rispetto ai programmi, il cui numero (pari a 6) rimane peraltro invariato: ricorda, in primo luogo, il programma 18.9 Rifiuti, acque e bonifiche, che – presumibilmente in seguito alla riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente avvenuta con il decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 2009, n. 140 – è stato tramutato in 18.12; è stato inoltre soppresso il programma 18.1, che in buona parte sembrerebbe essere confluito nel 18.12 ed è stato istituito un nuovo programma 18.11 Coordinamento generale, avente però uno stanziamento esiguo (44 Meuro).

Segnala, per il citato programma, che le variazioni registrate nell'autorizzazione di cassa derivano quasi interamente dall'assestamento del cap. 7981, Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra, in quanto a seguito dell'emanazione del decreto del ministero attuativo (il 25 novembre 2008, seguito dal decreto ministeriale Economia 17 novembre 2009) è possibile ora procedere alle autorizzazioni di cassa.

Quanto ai residui, la metà della variazione registrata nel programma deriva dall'assestamento del cap. 8438, Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane.

Le variazioni registrate a livello di residui nel programma 18.12 derivano, in buona parte, dall'assestamento dei capitoli 8531 Interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia e 8640 Piani strategici nazionali e di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico. Complessivamente, in tali

due capitoli, si registra un aumento dei residui pari a 178,7 Meuro ed un incremento delle autorizzazioni di cassa di 42 Meuro.

Relativamente alla missione 18, osserva che non si registrano variazioni di rilievo nei capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero delle Politiche agricole e forestali e del Ministero per lo sviluppo economico inquadriati all'interno di tale missione.

Segnala, infine, che l'asestamento non sembra tenere conto dello stanziamento di un miliardo di euro per la realizzazione di un Piano nazionale straordinario per il rischio idrogeologico di cui alla delibera CIPE del 6 novembre 2009, poi confluito nella legge finanziaria 2010, che all'articolo 2, comma 240 destina ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico (individuato dal Ministero dell'ambiente, sentite le autorità di bacino e il Dipartimento della protezione civile) le predette risorse a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture e del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale previsti dall'articolo 18, comma 1, lettere *b*) e *b-bis*), del decreto-legge 185/2008.

Infine, all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) sono allocate le risorse del programma 8.5 Protezione civile, concentrate principalmente nei capitoli 7443, 7446, 7447 (mutui regioni, ricorrenti emergenze e fondo investimenti) e 7462 Interventi per il sisma in Abruzzo del 2009.

All'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sono inoltre allocate le principali risorse afferenti l'attività dell'Anas.

L'analisi complessiva di tali risorse (allocate nei capitoli 1870, 7365 e 7372 all'interno della missione 13 Diritto alla mobilità) evidenzia come le variazioni apportate dal presente ddl incidano unicamente sul volume dei residui, per i quali si ha complessivamente una diminuzione di 376,9 Meuro (-15 per cento).

Roberto TORTOLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Disposizioni in favore dei territori di montagna.**

**Testo unificato C. 41 Brugger ed abb.**

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame.

Renato Walter TOGNI (LNP), *relatore*, sottolinea come la proposta di legge in esame rappresenta un provvedimento importante per la salvaguardia e la valorizzazione delle specificità culturali, economiche, sociali e ambientali dei comuni montani ed ha lo scopo di evitare lo spopolamento dei territori montani e di contenere la tendenza all'innalzamento dell'età media delle popolazioni residenti nei comuni montani.

Le finalità del provvedimento sono ricondotte alla legittimazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione, che prevede espressamente che la legge disponga provvedimenti a favore delle zone montane, nonché dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che prevede che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati enti territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni), al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere gli squilibri economici e sociali.

L'attuazione delle misure previste dal provvedimento in esame è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, ai sensi dell'articolo 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

L'articolo 2 reca norme volte a ridefinire il quadro normativo vigente con riferimento ai criteri di individuazione alle comunità montane.

Il compito di definire i criteri per l'individuazione dei comuni da considerare montani è assegnato ad un decreto del Ministro per i rapporti con le regioni, di

concerto con il Ministro dell'interno, previa intesa con la Conferenza unificata, da adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentite le commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. In attuazione di tali criteri, le regioni dovranno procedere nei trenta giorni successivi alla classificazione del rispettivo territorio montano.

Il comma 3 dell'articolo 2 fissa comunque i requisiti di base per procedere all'identificazione dei comuni montani:

a) posizionamento di almeno il 70 per cento della superficie comunale al di sopra dei 400 metri di altitudine sul livello del mare;

b) posizionamento di almeno il 40 per cento della superficie comunale al di sopra dei 400 metri di altitudine sul livello del mare e contestuale presenza in almeno il 30 per cento del territorio comunale di una pendenza superiore al 20 per cento.

Per i comuni situati nelle regioni alpine, le soglie di 400 metri di altitudine, di cui lettere a) e b), sono elevate a 500 metri.

In ultima istanza, ai fini dell'individuazione come comune montano, il comma 5 richiede comunque, oltre ai requisiti di cui sopra, la presenza di particolari situazioni di svantaggio sociale ed economico dovute alla fragilità del territorio, alla marginalità delle aree ed alla limitata accessibilità dei territori montani.

L'articolo 3, istituisce, a decorrere dall'anno 2010, il Fondo nazionale integrativo per i comuni montani, con una dotazione pari a 6.750.000 euro per l'anno 2010 e a 6.000.000 di euro annui a decorrere dal 2011, da destinare al finanziamento dei progetti di sviluppo socio-economico, anche a carattere pluriennale, rientranti tra le seguenti tipologie: potenziamento e valorizzazione dei servizi pubblici e della presenza delle pubbliche amministrazioni; potenziamento e valorizzazione del sistema scolastico; valorizzazione delle risorse ener-

getiche ed idriche; incentivi per l'utilizzo dei territori incolti di montagna e per l'accesso dei giovani alle attività agricole, nonché, in generale, per l'agricoltura di montagna; sviluppo del turismo montano e degli sport di montagna; politiche di forestazione. I comuni che registrino carenze in tali servizi hanno priorità nei finanziamenti.

Con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni, emanato, entro il 30 marzo di ciascun anno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, sono individuati i progetti ammessi al finanziamento.

Deve in ogni caso trattarsi di progetti che hanno carattere straordinario e che non si riferiscono alle attività svolte in via ordinaria dagli enti interessati.

Sullo schema di decreto è previsto il parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da acquisire entro trenta giorni dalla trasmissione. Qualora il Governo non intenda attenersi alle condizioni contenute nei pareri, lo schema è nuovamente inviato alle Camere, corredato di una relazione, per l'acquisizione di un nuovo parere da parte delle medesime Commissioni, da acquisire entro i successivi quindici giorni. Decorso l'ulteriore termine, il decreto può essere comunque adottato.

Per quanto riguarda più specificamente le competenze della VIII Commissione, il comma 1 dell'articolo 4 aggiunge un comma 7-ter all'articolo 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) al fine di ampliare, per i comuni montani, le possibilità di affidare lavori pubblici con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara.

Il testo vigente dell'articolo 122 prevede, al comma 7-bis, che i lavori di importo complessivo pari o superiore a 100.000 euro e inferiore a 500.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza e

secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6 (procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara), con un invito rivolto ad almeno cinque soggetti.

Il comma in esame estende tale possibilità per tutti i lavori di importo fino a 1,5 milioni di euro, con invito rivolto a 3 soggetti.

Fa presente, che recentemente all'Aula della Camera è stato approvato un emendamento al disegno di legge sulla Carta delle autonomie locali che ha previsto un'analogia disposizione per i piccoli comuni, fino a 5.000 abitanti per lavori di importo fino a 1 milione di euro.

Il successivo comma 2 consente ai comuni montani, previa autorizzazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di provvedere al finanziamento di opere di competenza statale a carattere complesso e infrastrutturale, per una quota fino al 70 per cento dell'importo complessivo, con risorse derivanti dall'emissione da parte degli stessi di specifiche obbligazioni appositamente finalizzate. L'autorizzazione è subordinata alla verifica della sostenibilità economica dell'operazione e delle prospettive di collocamento sul mercato finanziario delle obbligazioni stesse.

L'articolo 5, comma 1, reca due novelle alla legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato). In particolare viene modificato l'articolo 12 – relativo all'Osservatorio nazionale sul volontariato – ricomprendendo tra i compiti ad esso attribuiti, quello di approvare progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, da organizzazioni di volontariato per far fronte anche « ad interventi nei territori montani e nelle altre aree territorialmente marginali del Paese ».

La successiva modifica riguarda il comma 1 dell'articolo 15 della legge n. 266/1991 e prevede un'estensione della platea dei soggetti gestori dei centri di servizio istituiti con i fondi speciali finanziati con i proventi delle fondazioni bancarie, ricomprendendo, oltre alle organizzazioni di volontariato, anche le associa-

zioni sportive dilettantistiche, le associazioni bandistiche, i cori amatoriali, le filodrammatiche, le associazioni dilettantistiche di musica e danza popolare, le cooperative sociali di cui alla legge n. 381/1991, nonché delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS).

La norma specifica che una quota non inferiore al 10 per cento di tali fondi speciali così costituiti è vincolata alla creazione di centri di servizi nei territori montani. In tale ambito le somme eventualmente eccedenti possono essere utilizzate per l'acquisto di attrezzature, di materiali e di mezzi il cui utilizzo sia strettamente connesso alle attività di natura sociale.

Il comma 2 introduce semplificazioni ed agevolazioni fiscali in favore delle associazioni bandistiche, degli sci club riconosciuti dalla Federazione Italiana Sport Invernali (FISI), dei cori amatoriali, delle associazioni filodrammatiche, di musica e di danza popolare legalmente riconosciute.

L'articolo 6 reca alcune modifiche alla legge 21 marzo 2001 n. 74, recante disposizioni per favorire l'attività svolta dal Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico. In particolare, all'articolo 1, recante le finalità e l'oggetto della normativa, viene aggiunto un nuovo comma nel quale si prevede che il soccorso alpino valdostano e il Bergrettungsdienst dell'Alpenvereins (BRD) sono equiparati, nel rispettivo territorio di competenza al Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (CNSAS). Provvede, poi, a sostituire l'articolo 3, relativo all'attività del CNAS, prevedendo che lo stesso opera prevalentemente avvalendosi dell'attività prestata in forma volontaria, libera e gratuita dai propri associati per il perseguimento dei fini istituzionali. All'articolo 5, comma 1, viene aggiunta, fra le scuole nazionali riconosciuti operanti nell'ambito del CNAS, la scuola nazionale tecnici di soccorso speleo subacqueo, mentre all'articolo 6, viene aggiunta, fra le figure professionali specialistiche le cui

qualifiche sono rilasciate dalle scuole nazionali quelle di tecnico di soccorso speleo subacqueo, di tecnico di disostruzione e di tecnico di centrale operativa.

Il comma 2 aggiunge, infine, che il Club alpino italiano può prevedere progetti per la tutela e la valorizzazione della rete sentieristica e dei rifugi presenti sul territorio nazionale, da realizzare anche avvalendosi dei finanziamenti assegnati a valere sulle risorse di cui all'articolo 3.

L'articolo 7 istituisce un certificato di ecocompatibilità che potrà accompagnare il legno, nonché tutti i suoi derivati, che provengano da boschi gestiti con criteri di ecocompatibilità. I boschi in questione possono essere già esistenti, ma possono anche essere di nuova formazione; in tale ultima ipotesi è necessario che siano utilizzate specie indigene di pregio e a lungo ciclo di maturazione.

Al Ministero delle politiche agricole e forestali sono concessi 6 mesi per l'approvazione di un regolamento per il rilascio e per l'uso della certificazione, previa intesa con la Conferenza unificata.

L'articolo 8 detta disposizioni dirette a tutelare la buona fede dell'acquirente di beni gravati da usi civici, che siano risultati solo successivamente al perfezionamento dell'atto di compravendita. Esso opera, quindi, solo in assenza di dolo o colpa dell'acquirente.

Andrebbe, al riguardo, chiarito se la disposizione, allorché fa riferimento ad usi « risultanti successivamente al perfezionamento dell'atto », intenda far riferimento alla conoscenza dei medesimi usi da parte dell'acquirente dopo tale data, o all'oggettiva conoscibilità dei medesimi.

A tale fine, la disposizione prevede la definizione delle relative controversie applicando oneri calcolati sulla base del valore dei beni nello stato di fatto antecedente alla compravendita.

La disposizione, la cui formulazione andrebbe esplicitata, sembrerebbe prevedere un onere a carico del soggetto alienante calcolato sulla base del valore dei

beni nello stato di fatto antecedente alla compravendita.

L'articolo 9 prevede che i rifugi di montagna sono strutture ricettive custodite, presso zone disagiate o isolate di montagne, idonee a ricovero, ristoro e soccorso a sportivi ed escursionisti (comma 1).

Ai sensi del comma 2 i requisiti dei rifugi di montagna sono stabiliti dalle regioni e dalle province autonome, inclusi quelli degli scarichi e degli impianti di smaltimento delle strutture. Tale competenza prevede la possibilità di derogare alle seguenti disposizioni normative: regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, concernente il testo unico delle leggi sanitarie; legge 30 aprile 1962, n. 283, recante la disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande; legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni, recante norme per la tutela delle acque dall'inquinamento; al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto Codice dell'ambiente.

Fa presente, al riguardo, che la legge n. 319 del 1976 è stata abrogata dall'articolo 63 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 e dall'articolo 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Le disposizioni della citata legge n. 319 sono ora sostituite dalla parte III del decreto legislativo n. 152 del 2006. Ritengo, quindi, opportuna una riformulazione del comma in esame ai fini del coordinamento con la normativa vigente.

Relativamente al comma 2, fa notare che le singole regioni già disciplinano autonomamente, con proprie leggi, la materia dei rifugi alpini a seguito del trasferimento di competenze operato con il decreto legislativo n. 112/1998 (artt. 43-46).

Il comma 3 stabilisce che gli immobili del demanio statale, di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze o del Ministero della difesa, in uso come rifugi di montagna non possono costituire oggetto delle operazioni di dismissione e di cartolarizzazione di cui al decreto-legge n. 351 del 2001.

Tali rifugi possono essere concessi in locazione a persone fisiche o giuridiche o ad enti non aventi scopo di lucro ai sensi della normativa vigente.

L'articolo 10 attribuisce ai Collegi nazionali delle guide alpine e dei maestri di sci la facoltà di realizzare una serie di progetti finalizzati ad avvicinare i giovani alle due professioni ed a promuovere la sicurezza, la tutela ambientale e la valorizzazione delle zone montane.

L'articolo 11 reca un'interpretazione autentica dell'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 504 del 1992, recante riordino della finanza degli enti territoriali, prevedendo che non si considerano fabbricati le unità immobiliari, anche iscritte o iscrivibili nel catasto fabbricati, indipendentemente dalla categoria catastale, per le quali ricorrono i requisiti di ruralità.

L'articolo 12 introduce nella legge – con riferimento a tutte le sue disposizioni – la clausola di « compatibilità » con l'ordinamento delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

L'articolo 13 reca disposizioni transitorie.

Sergio Michele PIFFARI (IdV) esprime apprezzamento sulla finalità espressamente dichiarata nell'articolo 1 del provvedimento in esame di voler tutelare e sostenere la specificità dei territori e delle comunità di montagna. Ritiene, tuttavia, che il conseguimento di tale fondamentale obiettivo, che è pienamente condiviso dal gruppo di Italia dei Valori, rischia di essere vanificato dalle disposizioni contenute nel successivo articolo 2 che, ai fini della individuazione della platea dei comuni beneficiari, introduce criteri e parametri talmente estesi da risultare offensivi per le popolazioni che davvero vivono nei territori di montagna e che da anni si battono contro il loro impoverimento e il loro spopolamento. Ritiene, inoltre, che sulla base di tali parametri e criteri sia ancora una volta destinato a fallire il tentativo di ottenere dall'Unione europea il prescritto riconoscimento della adeguatezza e ragionevolezza di norme che il

legislatore nazionale a parole dice di voler introdurre a favore dei comuni e delle popolazioni montane, ma che, di fatto, rischiano di essere impropriamente utilizzate unicamente come scorciatoia per accedere a finanziamenti o agevolazioni di altro tipo.

Raffaella MARIANI (PD) nel riservarsi di approfondire i contenuti della relazione illustrativa, richiama il relatore e la maggioranza ad un dovere di coerenza fra i contenuti positivi di provvedimenti particolari come quello in esame, e quelli punitivi delle politiche complessivamente adottate dal Governo in carica nei confronti degli enti locali e, in particolare, dei territori e delle popolazioni più deboli e più bisognosi di politiche attive di sostegno e di valorizzazione come quelle montane. Sotto questo profilo, avverte che il gruppo del partito democratico è pronto a confermare il giudizio positivo sull'enunciato obiettivo del provvedimento in esame, solo a condizione che tale condivisione non sia usata come un alibi per non correggere politiche generali, che, a partire dalla manovra finanziaria in discussione, negano risorse e non danno risposta ai bisogni e alle esigenze dei territori e delle popolazioni di montagna.

Roberto TORTOLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.30.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Martedì 13 luglio 2010. — Presidenza del vicepresidente Roberto TORTOLI.*

**La seduta comincia alle 13.30.**

**Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.**

*(Esame del documento conclusivo e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame.

Roberto TORTOLI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Ricorda 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.

Avverte quindi 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 presenta la citata proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*).

Invita quindi i deputati della Commissione a far pervenire alla Presidenza le eventuali proposte di modifica del documento stesso.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame della proposta di documento conclusivo ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.40.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

**DELIBERAZIONE DI RILIEVI  
SU ATTI DEL GOVERNO**

*Martedì 13 luglio 2010. — Presidenza del vicepresidente Roberto TORTOLI.*

**La seduta comincia alle 13.40.**

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.**

**Atto n. 226.**

(Rilievi alla I Commissione).

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto in oggetto, rinviato nella seduta del 7 luglio 2010.

Raffaella MARIANI (PD) nel richiamare quanto già detto nella seduta del 6 luglio scorso, ribadisce preliminarmente che il provvedimento in esame tradisce gli impegni a suo tempo presi dal Governo e dalla maggioranza in ordine alla salvaguardia del ruolo dei comuni nella gestione dei servizi idrici e della conferma della pubblica proprietà delle risorse idriche.

In particolare, denuncia il fatto che il testo in esame – che pure recepisce su alcune questioni il contenuto di alcuni ordini del giorno parlamentari – non tiene conto in alcun modo di due ordini del giorno, il primo a sua firma e il secondo a firma del deputato Margiotta, entrambi a suo tempo accolti favorevolmente dal Governo, con i quali si ponevano rispettivamente le questioni della regolazione e delle tariffe in un settore fondamentale come quello dei servizi locali.

Denuncia, inoltre, con forza che con il provvedimento in titolo si dà avvio ad una operazione di privatizzazione senza regole certe e senza idonei strumenti a garanzia dei diritti dei cittadini e degli utenti.

Elenca, quindi, quelli che a suo avviso risultano essere i punti di maggiore criticità del provvedimento in esame, contestando, in particolare, il fatto che ai comuni non è data di fatto alcuna possibilità di conservare in mano pubblica la gestione dei servizi locali e denunciando la mancanza nel provvedimento di norme capaci in concreto di favorire comportamenti improntati al risparmio e al corretto uso di una risorsa fondamentale come l'acqua.

Critica, inoltre, l'impostazione complessiva del provvedimento, tutta incentrata sui temi gestionali e sugli aspetti economici e finanziari, che demanda totalmente ai contratti di servizio la soluzione di questioni delicatissime – prima fra tutte quella relativa alla definizione del livello degli investimenti – e che, in tal modo, espone i cittadini e le comunità al rischio di atteggiamenti speculativi, improntati unicamente alla ricerca del profitto da parte dei gestori privati dei servizi.

Nel richiamare, quindi, il giudizio molto negativo più volte espresso dal gruppo del partito democratico sul mancato esercizio da parte del Ministro dell'ambiente della delega legislativa per la revisione della disciplina in materia di risorse idriche contenuta nel Codice ambientale, ritiene che tale colpevole omissione appaia oggi ancor più grave alla luce di un provvedimento che, proprio a causa della mancanza di un solido ancoraggio normativo in tema di regolazione e gestione di beni fondamentali come l'acqua, rischia di aprire la strada ad una privatizzazione senza garanzie di un uso corretto delle risorse, senza strumenti di tutela dei cittadini utenti dei servizi e, per di più, senza apertura dei mercati e senza una vera liberalizzazione del settore.

Avviandosi alla conclusione, invita la relatrice a tenere conto, quantomeno, delle questioni concrete emerse anche nel corso delle audizioni svolte presso la Commissione di merito, con riferimento particolare ai criteri per individuare i comuni virtuosi che possono continuare a gestire in house i servizi locali, al regime delle incompatibilità e, non ultimo, alla questione della valutazione degli ammortamenti degli investimenti ai fini della determinazione delle tariffe, alla necessità, infine, di riconoscere alle regioni un ruolo – che nel provvedimento è completamente misconosciuto – non certo gestionale, ma di ausilio ai comuni attraverso l'individuazione di linee-guida per un corretto uso delle risorse ed una corretta gestione dei servizi in questione.

Sergio Michele PIFFARI (IdV) nel ricordare che il gruppo di Italia dei Valori ha una posizione contraria alla privatizzazione del settore idrico, ritenendo che l'acqua abbia natura pubblica ed in quanto tale deve essere sottratta alle logiche di profitto proprie del mercato, svolge alcune considerazioni specifiche in merito al contenuto del provvedimento. Sottolinea, infatti, che le disposizioni ivi contenute non sembrano tener conto degli investimenti effettuati dalle società che attualmente gestiscono i servizi pubblici locali con il rischio che le risorse destinate a tali scopi possano essere utilizzate dai privati che gestiscono in concessione il servizio per esigenze di cassa, così come è già accaduto con la privatizzazione della società autostrade.

Chiede, pertanto, alla relatrice di tenere conto di questa fondamentale questione nella proposta di parere che si appresta a predisporre, al fine di scongiurare almeno il rischio che gli ammortamenti per gli impianti e per gli investimenti effettuati in passato dai pubblici gestori dei servizi vengano usati dai soggetti privati per accumulare ingiusti profitti, attraverso un aumento delle tariffe doppiamente a danno dei cittadini.

Denuncia, inoltre, il tentativo inaccettabile e pericoloso portato avanti dal Governo con questo provvedimento di consentire ad alcuni, attraverso la complessiva operazione di privatizzazione dei servizi locali, di aggirare le norme del Patto di stabilità interno al cui rispetto sono tenuti gli enti locali. Sotto questo profilo, pur giudicando assolutamente necessaria una revisione di tale Patto, ritiene che la strada debba essere quella di una aperta e trasparente discussione e non quella della sua surrettizia elusione, facendosi scudo della privatizzazione dei servizi locali.

Manuela LANZARIN (LNP), *relatore*, assicura i deputati intervenuti di avere preso buona nota delle osservazioni critiche e dei suggerimenti avanzati. Nell'informare, quindi, dei contatti in corso con i colleghi della I Commissione, preannuncia la predisposizione di un ar-

tiolato parere che si riserva di portare a conoscenza dei rappresentanti dei gruppi prima della prossima seduta, auspicando che sia possibile arrivare alla stesura di un documento ampiamente condiviso che, anche per questa ragione, sia tenuto in debito conto dalla Commissione di merito.

### **La seduta termina alle 14.**

#### **COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**

*Martedì 13 luglio 2009. — Presidenza del presidente Angelo ALESSANDRI.*

### **La seduta comincia alle 14.30.**

#### **Presentazione del quinto Rapporto sul monitoraggio delle grandi opere.**

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori della Commissione sia assicurata anche mediante la trasmissione audiovisiva a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

Dichiara altresì che al termine della presentazione seguirà una conferenza stampa che sarà trasmessa in diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Rileva quindi che, il Rapporto sullo stato di avanzamento della Legge obiettivo, elaborato dal Servizio Studi della Camera in collaborazione con gli enti di ricerca Cresme e Nova, consente al Parlamento, ma anche a tutti i cittadini, dato che esso è pubblicato sul sito della Camera, di verificare – da un punto di osservazione diverso da quello fornito dal Governo nell'ambito del DPEF – quanto è avvenuto in termini di infrastrutturazione del Paese, fornendo dati puntuali e sottolineando una chiave di lettura generale delle tendenze in atto.

Esso costituisce inoltre un'occasione di confronto e di riflessione su un tema particolarmente delicato, in un Paese dove è necessario incentivare gli investimenti

attraverso la realizzazione di una rete di infrastrutture, grandi e piccole, in grado di sostenere, sul piano dei servizi, le sfide della globalizzazione e della competizione mondiale.

Rispetto alle edizioni precedenti, il Rapporto, oramai giunto alla quinta edizione, è stato integrato con alcuni approfondimenti specifici riguardanti questioni di particolare interesse per la Commissione: si tratta dell'impatto del Programma a livello regionale e sui nodi urbani; del programma di edilizia scolastica; della struttura e composizione dei finanziamenti privati.

In tale ambito, in considerazione dell'avanzato stato di realizzazione di numerose opere del Programma, la Commissione ha chiesto che il monitoraggio venisse esteso anche alla fase contrattuale e ai relativi stati di avanzamento dei lavori per ciascun contratto. Mentre prosegue la stretta collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture sperimentata con successo a partire dallo scorso anno, è stata quindi avviata una collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, con l'obiettivo di svolgere una ricostruzione puntuale dello stato di attuazione dei contratti in corso e di monitorare nel tempo lo stato di avanzamento dei lavori.

A partire dalla presente edizione, inoltre, alle informazioni quantitative si affiancano, in via sperimentale, valutazioni di impatto economico, soprattutto a livello regionale, con particolare riferimento all'incremento del livello di accessibilità urbana, portuale e aeroportuale.

Al riguardo, ricorda che l'articolo 22 della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale ha disposto una ricognizione delle dotazioni infrastrutturali nonché la predisposizione di interventi nelle aree sottoutilizzate ai fini del recupero del deficit infrastrutturale, da inserire nel DPEF ai sensi della legge obiettivo.

In tale ambito, è stato elaborato un primo contributo ad una riflessione sulla possibilità di ridefinire i criteri di valutazione dei fabbisogni infrastrutturali collegandoli a modelli di sviluppo economico e

sociale che tengano conto delle diverse specificità territoriali e ambientali in un determinato contesto politico-istituzionale.

Si intende così mettere in campo un modello che integri indicatori consolidati sullo sviluppo con nuovi indicatori in grado di valutare la capacità delle infrastrutture di produrre effettivamente un miglioramento per il territorio, in termini di *performance* e di efficienza, nonché di valutare gli effetti indotti dalla realizzazione di una nuova infrastruttura.

Il modello di analisi – una volta validato – può rappresentare un utile strumento per ridefinire il fabbisogno infrastrutturale e finanziario, e generare una conseguente riscrittura, sulla base di dati oggettivi, dei criteri di distribuzione delle risorse disponibili.

Prima di lasciare la parola ai colleghi vuole mettere in evidenza come dal rapporto emerge che il numero delle opere ultimate è ulteriormente cresciuto rispetto allo scorso anno: al 30 Aprile 2010 risultano infatti ultimate o prossime ad esserlo 63 opere per un costo complessivo di 32,8 miliardi, che rappresentano il 12,6 per cento dell'intero Programma per numero di progetti e il 10 per cento per costo. Ad Aprile 2009 erano 52 con un valore di circa 30 miliardi. Aumenta anche il numero delle infrastrutture con contratto, vale a dire le opere aggiudicate o cantierate, che rappresenta il 23 per cento dell'intero Programma.

Questo risultato dimostra che pur nella difficoltà di realizzare opere infrastrutturali nel nostro Paese, e nonostante la crisi economica mondiale, la Legge obiettivo è riuscita ad essere quel volano di investimenti che avevamo immaginato nel 2001.

L'altro aspetto che mi preme mettere in evidenza è la quota di finanziamento privato rispetto alle opere già deliberate dal Cipe: la realizzazione delle opere relative al Centro Nord appare infatti caratterizzata da una più elevata incidenza del contributo privato, pari a quasi 21 miliardi su 27 miliardi e 487 milioni. Si tratta del 75,2 per cento di questo tipo di finanziamento, contro un 24 per cento destinato

ad opere del Mezzogiorno, corrispondenti a 6 miliardi e 637 milioni. Al contrario, la distribuzione dei fondi pubblici appare più equilibrata: su 51 miliardi e mezzo, 25 miliardi e 383 milioni riguardano opere del Centro Nord e 25 miliardi e 666 milioni opere del Meridione.

Poiché la limitatezza delle risorse lascia presumere un sempre maggiore impegno del settore privato nella realizzazione del Programma, occorre individuare strumenti adeguati per consentire la remunerazione dei capitali privati. In tal senso, l'azione di questo governo cerca di sollecitare un più incisivo intervento dei privati sia attraverso l'introduzione di un metodo tariffario più equilibrato e diffuso sul territorio sia mediante la semplificazione delle procedure relative alle autorizzazioni e agli appalti nonché, infine, mediante la lotta alla criminalità organizzata.

Salvatore MARGIOTTA (PD) esprime apprezzamento per l'ottimo lavoro svolto dagli uffici della Camera, in collaborazione con il Cresme e con Nova, con il Ministero delle Infrastrutture e da quest'anno anche con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, che si è tradotto in uno strumento importante che dà un quadro esatto della situazione e del livello di attuazione della legge obiettivo a quasi dieci anni dalla sua approvazione.

Nel confermare, anche in questa occasione, il giudizio positivo su una legge che ha portato significative innovazioni nelle procedure e nelle attività dirette alla realizzazione delle infrastrutture, rileva, tuttavia, che un confronto obiettivo fra i risultati effettivamente conseguiti e le aspettative che a suo tempo accompagnarono l'approvazione della legge obiettivo pone in evidenza un quadro insoddisfacente sul piano generale e negativo se rapportato ai risultati raggiunti nelle diverse aree del Paese. In particolare, rileva che – come dimostrano ampiamente i dati contenuti nel Rapporto che oggi viene presentato – la legge obiettivo ha prodotto buoni risultati soprattutto al Nord, aumentando in questo modo, il grave *gap* infrastrutturale che divide il Mezzogiorno

dal resto del Paese. Questo negativo risultato, tuttavia, va analizzato e approfondito e anche alla luce di questo Rapporto, tutti devono porsi la domanda del perché la legge obiettivo ha dato buoni frutti soprattutto al Nord. A suo avviso, la risposta sta anche in un dato politico essenziale: nove anni di applicazione della legge obiettivo si accompagnano a sette anni di governo di una maggioranza nella quale la Lega Nord e le istanze a favore di una certa area del Paese sono progressivamente cresciute a danno del Mezzogiorno e dell'obiettivo dichiarato di un riequilibrio della dotazione infrastrutturale fra le varie aree del Paese.

Al tempo stesso, la lettura del rapporto deve essere utilizzata come occasione per mettere a fuoco le dinamiche di fondo che il Paese sta attraversando in un settore essenziale come quello delle infrastrutture e per comprendere come la politica può operare per invertire una tendenza negativa per il Mezzogiorno e pericolosa per la stessa stabilità e coesione del Paese. Sotto questo aspetto, nell'esprimere la convinzione che sia indispensabile uno scatto da parte di tutti i deputati meridionali, auspica che la lettura del Rapporto si traduca per tutti, ciascuno nel proprio ruolo, in uno stimolo concreto per passare dalle parole ai fatti.

Sergio Michele PIFFARI (IdV) sottolinea l'importanza del rapporto testé presentato che permette nel corso del tempo di avere a disposizione dei dati aggiornati elaborati su un metodo di lavoro condiviso

e che si dispiega nel corso del tempo senza soluzione di continuità. Ritiene che la legge obiettivo abbia dato qualche buon risultato mentre si è ancora lontani nel riportare le buone pratiche nell'ambito delle singole procedure di gara e di realizzazione degli appalti. Soprattutto nel Mezzogiorno, occorre capire quali sono le ragioni che non permettono il concretizzarsi di importanti ed efficienti infrastrutture, accrescendo, così, il divario con il resto del Paese.

Sicuramente occorre prestare attenzione alla legalità, facendo della lotta alla criminalità un obiettivo prioritario; risulta, altresì, necessario reperire le risorse necessarie per garantire il completamento di un'opera, come la Salerno-Reggio Calabria, i cui lavori creano enormi disagi dal punto di vista economico ai fini del rilancio del territorio. Allora risulta essenziale che il Governo individui alcune vere priorità e che il Cipe, una volta approvato il progetto, reperisca e destini tutte le risorse necessarie per il completamento dello stesso. Si augura, in conclusione, che la Commissione prosegua, quindi, il percorso intrapreso, continuando a monitorare la realizzazione delle opere previste dalla legge obiettivo attraverso la predisposizione del relativo rapporto.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, nel ringraziare i deputati intervenuti dichiara conclusa la seduta.

**La seduta termina alle 14.50.**

## ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.****PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO***Indice*

1. LA RICOSTRUZIONE NORMATIVA .....	152
1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica .....	152
1.1.1. Premessa .....	152
1.1.2. I primi interventi in materia di edilizia residenziale pubblica .....	155
1.1.3. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio .....	153
1.2. La dismissione di immobili pubblici residenziali .....	162
1.3. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio .....	164
1.3.1. Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione per una politica organica della casa .....	164
1.3.2. Il <i>Piano Casa 1</i> .....	164
1.3.3. Il <i>Piano Casa 2</i> .....	164
2. IL PROGRAMMA E GLI ATTI DELL'INDAGINE .....	166
3. PRINCIPALI ELEMENTI EMERSI NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA .	168
3.1. I dati e gli elementi di conoscenza raccolti nel corso dell'indagine conoscitiva .	168
3.2. I dati più recenti resi noti da istituti di ricerca e operatori del mercato .	170
4. LE QUESTIONI EMERSE E LE PROBLEMATICHE ANALIZZATE .....	171
5. LE PROPOSTE E LE SOLUZIONI POSSIBILI .....	174
5.1. Mercato delle locazioni .....	175
5.1.1. Le proposte prioritarie e strategiche .....	175
5.1.2. Le altre proposte prioritarie .....	176
5.2. Interventi per riattivare l'offerta di edilizia sociale .....	176
5.2.1 Le proposte prioritarie e strategiche .....	176
5.2.2 Le altre proposte prioritarie .....	177

5.3 Riqualficazione del patrimonio edilizio nazionale .....	177
5.3.1 Le proposte prioritarie e strategiche .....	177
5.3.2 Le altre proposte prioritarie .....	178
5.4 Sostegno delle imprese e alle figure professionali operanti nel mercato immobiliare .....	179
5.4.1 Le proposte prioritarie e strategiche .....	179
5.4.2 Le altre proposte prioritarie .....	180
5.5. L'attuazione delle misure adottate dal Governo in materia di politiche abitative .....	180

## 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 al decreto 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 ri-

stretto 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 residen-

ziale 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, urbanizza-

zione 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 ri-

stretto 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 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 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 in-

terventi 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 pre-

visto 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 del 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 (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 maggiore 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 delibe-

rare 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.

## 1.2. La dismissione di immobili pubblici residenziali.

Un capitolo a sé è, infine, rappresentato dalla dismissione di immobili pubblici residenziali, ovvero le cd. cartolarizzazioni di immobili pubblici (materia riconducibile all'ordinamento tributario e contabile dello Stato), le cui disposizioni principali sono contenute in tutto il Capo I del DL 351/2001 (artt. 1, 2, 3, 3-bis e 4).

### Operazioni di cessione di attivi pubblici.

Dal 1999 ad oggi sono state realizzate operazioni di cessione di attivi pubblici mediante la tecnica della cartolarizzazione o l'utilizzo dei fondi immobiliari chiusi. Le

operazioni sono state organizzate in programmi distinti a seconda della natura delle attività sottostanti cedute:

SCIP cessioni di immobili di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato (articolo 3 DL n. 351/2001 convertito con modificazioni dalla legge n. 410 del 2001);

SCIC cessione di crediti erogati a favore dei dipendenti pubblici, di imprese private, enti (articolo 15 della legge n. 448 del 1998);

SCCI cessione dei crediti contributivi vantati dall'INPS (articolo 13 della legge n. 448 del 1998);

Fondi immobiliari chiusi (articolo 4 DL n.351/2001 convertito con modificazioni dalla L. n. 410 del 2001) apporto e trasferimento di immobili ad uso strumentale di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato.

### Operazioni concluse.

#### SCIP

A partire dalla fine del 2001, tramite le operazioni SCIP 1 e SCIP 2 sono state cedute, dagli enti previdenziali e dallo Stato, oltre 90.000 unità immobiliari, di cui circa l'85 per cento ad uso residenziale e circa il 15 per cento ad uso commerciale. L'operazione SCIP 1 si è conclusa nel 2003, a seguito del rimborso alla scadenza attesa, del debito, pari a 2,3 miliardi di euro.

L'operazione SCIP 2 si è sviluppata in due tranches: la prima a partire dal 2002, con emissione di titoli per un importo nominale pari a 6,7 miliardi di euro, tutti rimborsati nell'aprile 2005. In tale anno l'operazione ha subito una ristrutturazione, quale conseguenza delle modifiche normative intervenute in relazione alla determinazione dei prezzi di vendita dei beni, per i quali il diritto di opzione era stato esercitato prima del 2001. La ristrutturazione è consistita sia nella elaborazione di nuovo business plan, che nell'emissione di ulteriori titoli per un valore nominale pari a 4,370 miliardi di euro.

L'operazione SCIP 2 si è conclusa il 27 aprile 2009, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 43 bis del dl n. 207/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 14/2009, che ne ha disposto la chiusura e la messa in liquidazione della Società di cartolarizzazione.

SCCI – Inps – Programma di cartolarizzazione SCCI – Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS

Tra il 1999 ed il 2005 l'INPS ha realizzato sei operazioni di cartolarizzazione, cedendo alla SCCI un totale di euro 76,45 miliardi di crediti contributivi non pagati (di cui euro 41,7 miliardi tramite la prima operazione). La SCCI ha acquisito tali crediti emettendo titoli con rating tripla A per un importo totale di euro 20,91 miliardi. I titoli emessi nell'ambito delle operazioni denominate INPS 1, 2, 3, 4, 5 sono stati integralmente rimborsati alle rispettive scadenze attese, di cui l'ultima nel mese di luglio 2009.

SCIC – Inpdap – PERSONAL LOANS

Nel 2003 è stata realizzata un'operazione avente ad oggetto la cessione dei prestiti personali erogati dall'INPDAP ai propri iscritti (nota come INPDAP Personal Loans) con un'emissione di titoli con rating tripla A per un importo totale di 4,23 miliardi di euro. L'operazione si è conclusa lo scorso 21 dicembre a seguito del rimborso totale del debito alla scadenza attesa.

Operazioni in essere.

Inps (SCCI) – Programma di cartolarizzazione SCCI – Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS

Tra il 1999 ed il 2005 l'INPS ha realizzato sei operazioni di cartolarizzazione, cedendo alla SCCI un totale di euro 76,45 miliardi di crediti contributivi non pagati (di cui euro 41,7 miliardi tramite la prima operazione). La SCCI ha acquisito tali crediti emettendo titoli con rating tripla A per un importo totale di euro 20,91 miliardi, di cui 10,86 miliardi sono già stati

rimborsati e i restanti 3,075 miliardi di euro sono ancora in essere, la cui scadenza attesa è fissata a luglio 2010 (1,575 mld.) e luglio 2011 (1,500 mld.), afferenti la VI operazione di cessione (INPS 6).

SCIC – Ricerca scientifica (MIUR – MSE)

Nel 2004 è stata realizzata un'operazione di cartolarizzazione avente per oggetto i finanziamenti erogati dal MSE (Ministero Sviluppo economico) e dal MIUR (Ministero Università e Ricerca) ad aziende e centri di ricerca, per programmi di ricerca e sviluppo, con un'emissione di titoli con rating tripla A, per un importo totale di circa 1,28 miliardi di euro (dei quali circa 371,5 milioni sono ancora in essere e scadranno nel settembre 2010).

SCIC – Local Authorities (INPDAP)

Nel dicembre 2003 è stato ceduto dall'INPDAP un portafoglio di mutui concessi ad Enti Pubblici, fra i quali Comuni ed altre Amministrazioni locali. L'importo dei titoli emessi, sotto forma di private placement, pari a 539 milioni di euro, ed attualmente in circolazione è pari a 95,8 milioni la cui scadenza attesa è prevista per il mese di agosto 2010.

Fondi immobiliari (FIP e PATRIMONIO UNO)

Negli anni 2004 e 2005 sono stati costituiti due fondi comuni d'investimento immobiliare di tipo chiuso promossi dal MEF, cui sono stati trasferiti due portafogli immobiliari composti da complessivi 428 immobili ad uso governativo (Agenzie fiscali, sedi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sedi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sedi del Ministero del Lavoro, Caserme della Guardia di Finanza e della Polizia, etc.) e da immobili strumentali degli enti previdenziali (INPS, INAIL, INPDAP). Contestualmente al trasferimento degli immobili, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto con

i Fondi due contratti di locazione relativi ai beni dismessi, che sono stati riassegnati in uso agli originari utilizzatori.

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

L'attività parlamentare nel settore delle politiche abitative si è sviluppata, nella XVI legislatura, oltre a fronteggiare l'emergenza abitativa sospendendo (come anzidetto) le procedure esecutive di sfratto, adottando misure rivolte all'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale destinati alle categorie sociali svantaggiate con il Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. Piano casa).

Inoltre, a seguito di un'intesa del governo con le regioni, queste ultime hanno emanato proprie leggi per il rilancio del settore edilizio, con premi di cubatura e incentivi legati al miglioramento della qualità architettonica e/o energetica degli edifici diversi a seconda della peculiarità abitativa e territoriale della regione.

1.3.1. *Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione per una politica organica della casa.* La Commissione ambiente ha avviato l'esame di una serie di iniziative volte a coniugare la qualità con la sostenibilità ambientale, nell'ambito di una politica che mira a legare la riqualificazione delle imprese e lo sviluppo economico alla valorizzazione del territorio: si ricordano, in particolare, la proposta di legge sul sistema casa qualità (A.C. 1952), con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'edilizia residenziale attraverso l'introduzione di « un vero e proprio marchio di qualità » che certifichi la riduzione dei consumi energetici e il miglioramento del comfort abitativo; alcune proposte di legge (A.C. 496, A.C. 1394 e A.C. 1926) volte a definire i principi fondamentali dell'attività professionale di costruttore edile; la proposta A.C. 2441 recante Interventi straordinari e strategici per il rilancio dell'economia e la riqualificazione energetico-ambientale del patrimonio edilizio, volta a riqualificare il patrimonio esi-

stente, con case e quartieri di qualità, che risparmino energia, non inquinino e garantiscano una moderna ed elevata vivibilità.

Inoltre che la Commissione ambiente, nello scorso mese di dicembre, ha approvato all'unanimità una risoluzione per una politica organica della casa contenente con cui ha impegnato il governo, tra l'altro, a:

realizzare politiche abitative a favore delle fasce più deboli;

incrementare, di conseguenza, il « Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione » e il « Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa », come strumenti di base per il riequilibrio delle distorsioni esistenti nel settore abitativo;

incentivare, in tale ambito, le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree dismesse da trasformare e ristrutturare, con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie;

promuovere la qualità architettonica e i livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, con incentivi per le iniziative volte a favorire il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale.

1.3.2. *Il Piano Casa 1.* Il piano casa previsto dall'articolo 11 del decreto-legge 112/2008 prevede l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione.

Esso prevede la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato sulla base di criteri ogget-

tivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nel corso di alcune audizioni svoltesi presso la Commissione ambiente nella seduta del 24 giugno 2008 e nella seduta del 12 febbraio 2009, ha sottolineato come il piano è essere « strettamente integrato con lo sviluppo funzionale della città » e ha dato conto del raggiungimento di un'intesa preliminare sui fondi da trasferire alle competenze delle regioni e sui criteri di ripartizione dei fondi medesimi.

Le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione del piano sono individuate dal comma 12 dell'articolo 11 del citato decreto-legge, che ha previsto la costituzione di un Fondo alimentato con le risorse derivanti da provvedimenti adottati nella precedente legislatura. Successivamente, il comma 4-bis dell'articolo 18 del decreto-legge 185/2008, ha destinato al piano casa ulteriori risorse finanziarie provenienti dal Fondo aree sottoutilizzate (FAS).

Per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata di competenza regionale, si prevede inoltre la destinazione di 200 milioni di euro a valere sulle risorse dell'articolo 21 del decreto-legge 159/2007, da ripartire tra le regioni con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Con la delibera dell'8 maggio 2009 il CIPE ha approvato il piano casa predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ha indicato i seguenti utilizzi delle risorse:

150 milioni di euro per la costituzione di un sistema di fondi immobiliari per alloggi sociali;

200 milioni per interventi di competenza degli ex IACP o dei Comuni compresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica approvato con decreto ministeriale del 28 dicembre 2007.

Con il D.P.C.M. del 16 luglio 2009, il Consiglio dei ministri ha quindi approvato

il Piano nazionale di edilizia abitativa. Ai sensi del DPCM, il piano è articolato in sei linee di intervento: *a)* costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; *b)* incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; *c)* promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati (*project financing*); *d)* agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; *e)* programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale; *f)* interventi di competenza degli ex IACP (cui sono state destinate le risorse del DM citato). In fase di prima attuazione la dotazione finanziaria del Fondo è utilizzata:

*a)* 150 milioni di euro per il Sistema integrato di fondi immobiliari;

*b)* 200 milioni di euro per gli interventi di competenza degli ex IACP, ripartiti tra le regioni con il decreto ministeriale del 18 novembre 2009;

*c)* 377,9 milioni di euro – ripartiti con decreto ministeriale 8 marzo 2010 – per il finanziamento delle altre linee di intervento: incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; *project financing*; agevolazioni a cooperative edilizie; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

1.3.3. *Il piano casa 2.* Il Governo ha, inoltre, predisposto un intervento volto a favorire la ripresa del mercato delle costruzioni anche attraverso lavori di modifica del patrimonio edilizio esistente, nonché a prevedere la semplificazione dei titoli abilitativi all'attività edilizia (piano casa 2).

Per quanto riguarda il primo punto, con l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni del 31 marzo 2009, le regioni si sono impegnate a regolamentare, con proprie leggi, interventi che migliorino la qualità architettonica e/o energetica degli edifici con diversi premi di cubatura (dal 20 al 30 per cento). Le leggi regionali inoltre disciplinano la demolizione e rico-

struzione con ampliamenti fino al 50 per cento che possono, in alcune regioni, riguardare anche gli edifici a destinazione produttiva e quelli con finalità turistico ricreative. Le leggi regionali provvedono anche a semplificare i titoli abilitativi allo svolgimento delle attività edilizie.

Anche al fine di sostenere lo sviluppo di una edilizia sostenibile, il decreto-legge 40/2010, nell'ambito del **Fondo** per il sostegno della domanda in particolari settori finalizzata ad obiettivi di **efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sul lavoro**, attribuisce un contributo per l'acquisto di **immobili di nuova costruzione ad alta efficienza energetica da adibire a prima abitazione**, nel limite massimo di 7000 euro.

Inoltre, sotto il profilo della semplificazione edilizia, l'articolo 5 amplia le tipologie di interventi edilizi rientranti nell'**attività edilizia libera**, ossia realizzabili senza necessità di alcun titolo abilitativo (quale la denuncia di inizio attività).

In tale ambito, lo schema di regolamento sul procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità assoggetta al procedimento semplificato numerosi interventi di lieve entità da realizzarsi su aree o immobili dichiarati di interesse paesaggistico, qualora essi comportino un'alterazione dei luoghi o dell'aspetto esteriore degli edifici: si tratta di quarantadue tipologie di lavori che vanno dagli interventi su edifici esistenti, a quelli di manutenzione idraulica, silvicoltura e difesa costiera, a quelli in zone cimiteriali, a quelli relativi alla realizzazione di impianti energetici, di telecomunicazione e altri interventi simili, nonché alla realizzazione di strutture mobili temporanee.

## 2. IL PROGRAMMA E GLI ATTI DELL'INDAGINE

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della VIII Commissione, nella riunione del 1° aprile 2009, ha concordato sull'opportunità di svolgere

un'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

Acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, l'intesa con il Presidente della Camera, l'indagine conoscitiva è stata quindi deliberata dalla Commissione nella seduta del 23 aprile 2009, con adozione di un programma, di cui si riportano, di seguito, le parti peculiari.

«L'esigenza di un approfondimento delle politiche inerenti il mercato immobiliare – così si legge nel programma dell'indagine conoscitiva – nasce in relazione ad alcuni cambiamenti, prevalentemente di natura economica, che hanno interessato il settore e che richiedono una pronta e sollecita risposta da parte del Parlamento, soprattutto attraverso l'introduzione di una normativa capace di rispondere a tali mutamenti e alle nuove esigenze emergenti.

In particolare, il rallentamento dell'economia che investe il Paese, aggravato dalla crisi del settore finanziario mondiale, innescata a sua volta dal collasso del mercato dei mutui *sub-prime*, sta avendo un impatto negativo anche sul mercato immobiliare, con una diminuzione del 14 per cento delle transazioni. Secondo le ultime stime delle associazioni dei consumatori, una famiglia su quattro si trova in una situazione di crescente difficoltà nel pagare le rate dei mutui a tasso variabile, ed il credito per la casa è in diminuzione. Tale situazione sembra determinata, tra l'altro, dal fatto che il tasso di interesse in Italia è mediamente più alto che negli altri Paesi europei.

L'ultimo Rapporto immobiliare (anno 2008) dell'Agenzia del territorio mette in evidenza come le compravendite nel 2008 sono state il 15 per cento in meno dell'anno precedente sia nelle grandi città che nei centri minori e si allungano i tempi medi di transazione; la contrazione dei mutui ha toccato il 26,8 per cento. Inoltre, è diminuita la quota mutuabile, che difficilmente supera il 60-70 per cento del valore della casa da comprare.

La maggiore difficoltà di accesso al credito e al mercato dell'acquisto determina un aumento della domanda di affitto

soprattutto da parte di nuove fasce (single, giovani coppie, stranieri, studenti), ma nel settore delle locazioni le famiglie incontrano ulteriori difficoltà dovute, in parte, alla mancanza di offerta, ed in parte, ai costi estremamente elevati degli affitti, la cui incidenza sul reddito complessivo risulta eccessivamente alta. Com'è noto, infatti, il mercato immobiliare italiano è caratterizzato dalla scarsità di alloggi in affitto e l'edilizia sociale è particolarmente danneggiata e scoraggiata da una fiscalità non adeguata alle reali necessità.

A fronte di tale scenario socio economico, il mercato immobiliare richiede un'attenzione dal punto di vista normativo al fine di meglio disciplinarne i diversi profili. Risulta, infatti, importante approfondire le problematiche legate al mercato degli affitti nonché gli aspetti legati all'introduzione di incentivi per la costruzione e la ristrutturazione di edifici secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, nonché di recupero del patrimonio esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, in un'ottica complessiva che intende la politica abitativa come fattore determinante per affrontare l'attuale crisi economica e rilanciare lo sviluppo economico e territoriale. Un'adeguata politica abitativa richiede nuove soluzioni per affrontare le sfide odierne, connesse ad una nuova qualità dell'abitare, alla definizione delle nuove professionalità nella gestione della proprietà e dell'intermediazione, all'inquadramento normativo del *real estate* nel settore del turismo, anche attraverso la promozione all'estero fatta di concerto con l'Istituto del Commercio Estero.

La VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici ha già iniziato ad affrontare talune di queste questioni, sia attraverso la predisposizione di appositi atti di indirizzo sulle politiche abitative e sullo sviluppo sostenibile, sia attraverso l'inizio dell'esame di alcuni provvedimenti concernenti la qualità delle abitazioni, la razionalizzazione delle diverse figure professionali legate al mercato immobiliare e

dell'edilizia e delle norme urbanistiche, nonché la proroga dei contratti di affitto per le categorie disagiate.

Tali interventi richiedono un approfondimento a largo spettro della situazione attuale e delle nuove politiche che occorre attivare. La crisi economica deve servire per indirizzare gli interventi verso nuove soluzioni che siano in grado, da un lato, di essere un volano per l'economia, e dall'altro, di volgersi verso nuovi scenari di compatibilità ambientale e di risparmio energetico.

Per questi motivi – è questa la conclusione del programma –, la Commissione ritiene importante svolgere un'indagine conoscitiva che permetta di fare il punto sullo stato della situazione attuale e di confrontarsi con i nuovi strumenti, finanziari, tecnologici ed economici che siano in grado di sviluppare una nuova politica della casa ».

Il termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva, originariamente fissato al 31 dicembre 2009, è stato successivamente prorogato al 30 giugno 2010.

L'esigenza di un approfondimento delle politiche inerenti il mercato immobiliare, con la conseguente decisione di procedere allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, è nata dalla necessità – come è detto nel programma dell'indagine conoscitiva – di tenere conto degli effetti della crisi economica che hanno interessato pesantemente il settore delle costruzioni e che richiedono una pronta e sollecita risposta da parte del Parlamento, soprattutto attraverso l'introduzione di una normativa capace di rispondere a tali mutamenti e alle nuove esigenze emergenti.

Tenuto conto di questo, l'indagine si è concretamente avviata il 29 settembre 2009 con l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (Ance) e dei rappresentanti della Federazione italiana agenti immobiliari professionali (Fiaip), della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (Fimaa), della Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'affari (Anama), della Consulta nazionale interassociativa per l'intermediazione immobiliare, della Confedera-

zione italiana proprietà edilizia (Confedilizia) e della Associazione dell'Industria Immobiliare (Assoimmobiliare). Il ciclo di audizioni è quindi, proseguito, con le audizioni dei rappresentanti: del Cresme, di Nomisma, di Tecnoborsa, dell'Agenzia del territorio e del Censis, nella seduta del 27 ottobre 2009; della Associazione italiana dei gestori del risparmio (Assogestioni), nella seduta del 29 ottobre 2009; di Genworth Financial, nella seduta del 12 novembre 2009; in una seconda audizione dei rappresentanti di Nomisma, di Tecnoborsa e dell'Agenzia del territorio, nella seduta del 4 febbraio 2010; di rappresentanti dell'Associazione bancaria Italiana (ABI), nella seduta del 9 febbraio 2010; della Federazione industrie prodotti impianti e servizi per le costruzioni (FINCO), nella seduta del 15 aprile 2010; in una seconda audizione di rappresentanti della FIAIP e della FIMAA, nella seduta del 12 maggio 2010; di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e della Associazione Proprietari Immobiliari (Confabitare), nella seduta del 27 maggio 2010; della Federazione italiana per la casa (Federcasa) e della Confederazione nazionale inquilini associati (CONIA), nella seduta del 9 giugno 2010. Memorie scritte sono, inoltre, pervenute dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome e dall'Unione Nazionale Costruttori Serramenti Alluminio Acciaio Leghe (UNCSAAL).

Il ciclo di audizioni previste nel programma dell'indagine conoscitiva, si è, infine, concluso con l'audizione del Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti, Senatore Mario Mantovani, nella seduta del 16 giugno 2010.

### 3. PRINCIPALI ELEMENTI EMERSI NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

Le audizioni hanno confermato, purtroppo, i dati negativi evidenziati fin dalla stesura del programma dell'indagine conoscitiva.

Esse hanno consentito, inoltre, di mettere in risalto fatti ed esperienze concrete di amministratori locali, operatori del mercato, rappresentanti del mondo dell'associazionismo, che hanno fornito elementi utili a raffigurare un quadro d'insieme della situazione, sicuramente utile all'individuazione di adeguate soluzioni.

Nel rinviare, quindi, per il dettaglio, ai resoconti delle audizioni effettuate, si riportano di seguito i principali dati di conoscenza raccolti e le principali questioni analizzate.

Peraltro, con riferimento ai dati raccolti nel corso delle audizioni, la Commissione, pienamente consapevole della provvisorietà connaturata alla periodicità della loro pubblicazione, ha ritenuto di non dover operare un pedissequo aggiornamento e correzione dei dati medesimi.

Tale valutazione è risultata, anzitutto, rispondere ad un'esigenza di correttezza metodologica diretta a salvaguardare lo stretto collegamento fra dati forniti e valutazioni espresse dagli auditi.

Essa, inoltre, è risultata pienamente confortata dall'analisi delle più recenti pubblicazioni, che confermano ampiamente la validità degli elementi di conoscenza tratti dalle audizioni.

Nondimeno, per rendere più completo e pienamente fruibile il presente documento, si è ritenuto opportuno inserire uno specifico paragrafo per dare conto degli ultimi dati resi noti dagli istituti di ricerca e dagli operatori del mercato.

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

Come si è detto, le audizioni hanno confermato i dati negativi evidenziati fin dalla stesura del programma dell'indagine conoscitiva in ordine al negativo impatto che la crisi economica internazionale, innescata dal collasso del mercato dei mutui *sub-prime*, ha avuto sul settore delle costruzioni e sul mercato immobiliare.

Ad esempio, con riferimento a quanto detto dai rappresentanti dei maggiori or-

ganismi e istituti di ricerca del settore nell'audizione del 27 ottobre 2009, sono stati acquisiti dati precisi sull'andamento del mercato immobiliare, che ha presentato un continuo peggioramento a partire dal primo trimestre del 2008, con una progressiva accentuazione dell'andamento negativo all'inizio del 2009 ed un lieve decremento della decrescita solo a partire dal secondo trimestre del 2009. Tale andamento negativo ha riguardato tutte le tipologie immobiliari, con un dato medio di - 18,7 per cento nel primo trimestre 2009, ed una accentuazione di tale dato negativo per gli immobili del settore produttivo (capannoni, stabilimenti industriali, ecc.).

Con particolare riferimento al mercato immobiliare delle abitazioni, i dati dell'Agenzia del territorio hanno consentito di mettere a fuoco una situazione di particolare difficoltà. Infatti dopo un lungo periodo di crescita, iniziato nel 1997 e terminato nel 2006, anno in cui si è registrato il numero massimo di compravendite, pari a circa 845 mila, a partire dal 2007 è iniziata un'inversione di tendenza, con un primo calo di oltre il 4 per cento (40 mila compravendite in meno) ed un calo ben più accentuato nel 2008, anno in cui sono state registrate 687 mila compravendite, con una riduzione del 15 per cento rispetto all'anno precedente e del 23 per cento rispetto al 2006.

Peraltro, la flessione delle compravendite è iniziata soprattutto nei capoluoghi di provincia, ancor prima che esplodesse la fase di maggiore intensità della crisi economica e finanziaria mondiale. Nell'ultimo trimestre 2008 e nel primo semestre 2009, in particolare, le compravendite sono diminuite, in relazione ai corrispondenti periodi dell'anno precedente, rispettivamente del 17 per cento e del 18 per cento.

Dai dati illustrati dai rappresentanti del Cresme si è avuta conferma di un deciso calo del volume d'affari complessivo nel mercato delle compravendite: Tale dato, stimato per il 2009 a 109 miliardi di euro, con un decremento rispetto all'anno precedente del 23 per cento, testimonia una

crisi piuttosto forte dell'intero comparto delle costruzioni, con evidenti ripercussioni sul versante complessivo dell'economia e della tenuta sociale del Paese.

Sotto questo profilo, altrettanto preoccupante è apparso il dato relativo alla erogazione di mutui immobiliari, diminuiti di oltre il 10 per cento nel 2008 rispetto al 2007 (tra il gennaio e il giugno 2009, si è rilevato un calo ancora maggiore - meno 13 per cento - in termini di erogazione di mutui). Inoltre, come riferito dall'Associazione bancaria italiana, la stessa qualità del credito erogato dagli istituti bancari è apparsa deteriorata per effetto della crisi (anche se in misura minore che in altri Paesi europei): a novembre del 2009, il valore delle sofferenze bancarie delle famiglie mutuatarie ha raggiunto, infatti, in Italia, la quota di 12,3 miliardi di euro, con un incremento di ben 3,5 miliardi di euro rispetto al dato del 2008 (+ 39,7 per cento).

Accanto a tale crisi del mercato, è stata riscontrata, inoltre, la presenza di un'ampia area di soggetti che non riescono ad accedere alla casa con proprie risorse. Tra questi, oltre alle famiglie a basso reddito, gli anziani soli, le giovani coppie, le famiglie monoparentali o con un solo reddito, gli studenti e i lavoratori «fuori sede», nonché gli immigrati regolari.

Le audizioni hanno consentito di focalizzare l'attenzione quantomeno su alcuni dei fenomeni che sono alla base del riaffacciarsi di questo preoccupante fenomeno di mancato accesso all'abitazione, i cui riflessi negativi rischiano di farsi sentire, oltre che in termini di mancata crescita del mercato immobiliare, anche in termini di disagio sociale e civile di ampie fasce di popolazione.

Sotto questo profilo, è stato in primo luogo evidenziato l'elemento del progressivo depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, dovuto oltre che al dato negativo del brusco arresto, a partire dalla metà degli anni '90, degli investimenti pubblici per la costruzione di nuovi alloggi, anche al positivo esito delle

operazioni di alienazione degli stessi, che hanno prodotto il passaggio in proprietà di circa 200 mila abitazioni.

In secondo luogo, o per meglio dire, soprattutto, è emerso che l'incapacità di accedere all'abitazione delle cosiddette *fascie deboli* della popolazione è conseguenza di un più che decennale ciclo di aumento del prezzo degli immobili e dei canoni di locazione, accompagnato — negli ultimi anni — da una crescita della domanda di abitazioni manifestatasi in parallelo alla riduzione delle nuove costruzioni (scese a circa 270 mila l'anno dalle 450 mila degli anni '70) e alla nuova dinamica demografica (l'aumento dell'immigrazione ha contribuito anch'essa a generare una domanda aggiuntiva di alloggi in alcune aree) (Braga e istituti di ricerca).

Tali problemi si sono concentrati prevalentemente nelle città metropolitane, dove maggiore è risultato il livello raggiunto dai prezzi delle costruzioni e dei canoni di locazione e dove la dinamica del mercato rischia, ormai, di produrre contraccolpi negativi anche sul piano economico-sociale.

In tale ambito, appare sicuramente emblematico il dato, frutto di una recente ricerca scientifica, secondo cui, mentre nel 1965, per l'acquisto di un'abitazione in una zona semicentrale di una grande area urbana servivano 3,4 annualità di reddito di una famiglia a reddito medio, nel 2008 tali annualità di reddito sono diventate 9.

Altrettanto significativi sono risultati, peraltro, i dati relativi all'esperienza sul campo riferiti dagli auditi nel corso dell'indagine conoscitiva. I rappresentanti dell'ANCI, ad esempio, hanno rappresentato una situazione caratterizzata negativamente da un sempre crescente numero di domande di accesso al Fondo per il sostegno alla locazione o all'edilizia residenziale pubblica (a Genova, ad esempio, queste ultime domande sono triplicate in dieci anni, da 1.200 a 3.600), alle quali, purtroppo, i comuni non riescono assolutamente a dare risposta.

Molti dei soggetti auditi hanno inoltre espresso una comune preoccupazione per l'aggravarsi del fenomeno degli sfratti (che

coinvolge pesantemente gli inquilini, che restano privi dell'abitazione, ma anche i piccoli proprietari che dall'affitto ricavano un piccolo incremento di reddito che consente loro di vivere in modo decoroso) e, segnatamente, per l'aumento degli sfratti per morosità (in larga parte dovuti a « morosità involontarie », derivanti cioè, unicamente, dal peggioramento, anno su anno, delle condizioni economiche delle famiglie).

Del resto, un recente studio di Nomisma conferma pienamente le preoccupazioni riferite da chi vive « sul campo » la questione del disagio abitativo: nel 2009 sono stati emessi, infatti, 51.576 sfratti per morosità (+ 25,8 per cento rispetto al 2008), che rappresentano l'83,7 per cento della totalità degli sfratti emessi (erano il 78,8 per cento nel 2008).

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

Come già detto, le più recenti pubblicazioni confermano i dati negativi raccolti nel corso delle audizioni.

Esse sembrano, semmai, accentuare gli elementi di preoccupazione per il permanere di una tendenza negativa nel settore delle costruzioni, che, a differenza di altri settori industriali, non sembra avere ancora toccato il punto di minimo della caduta ciclica e ha continuato a mostrare, anche nei primi mesi del 2010, segnali che restano sfavorevoli.

Secondo l'Istat, ad esempio, la contrazione degli investimenti in costruzioni è stata molto forte: al calo del 3,4 per cento nel 2008, ha fatto seguito una netta caduta, pari al 7,9 per cento, nel 2009.

Per l'Ance, che stima un'ulteriore flessione degli investimenti per il 2010, pari al 7,1 per cento, gli effetti della crisi sono tali che, in tre anni, il settore delle costruzioni avrà perduto circa il 17 per cento in termini di investimento (con una punta negativa di meno 31 per cento per il comparto delle nuove abitazioni) e che, dopo nove anni di crescita, i volumi di produzione del settore torneranno ai livelli osservati alla fine degli anni '90.

Tale preoccupante situazione trova conferma anche sul versante occupazionale, con una forte riduzione del numero degli operai e delle imprese iscritti alle Casse edili (rispettivamente, meno 9,8 per cento e meno 7,6 per cento nel 2009 rispetto al 2008). Ancora più grave è risultata la flessione delle ore effettivamente lavorate dagli operai iscritti (meno 11 per cento).

Va, peraltro, segnalato che la contrazione delle ore lavorate non si è automaticamente tradotta in perdita di posti di lavoro, grazie al massiccio ricorso alla Cassa integrazioni guadagni, aumentata per i lavoratori del settore del 91,5 per cento nell'intero 2009 e di un ulteriore 35,1 per cento nei primi cinque mesi del 2010.

Gli effetti della crisi sono stati, poi, altrettanto pesanti nei comparti industriali delle aziende fornitrici di materiali e manufatti per l'edilizia: nel 2009, la produzione, già in riduzione nel 2008, è diminuita del 24 per cento per la fabbricazione di prodotti in calcestruzzo, del 21 per cento per i prodotti di carpenteria in legno e falegnameria, del 33 per cento per le piastrelle in ceramica per pavimenti e rivestimenti e di oltre il 19 per cento per la fabbricazione di porte e finestre in metallo.

Quanto all'andamento del credito alle costruzioni, i dati più recenti della Banca d'Italia evidenziano per il 2009 una flessione consistente sia dei mutui erogati alle imprese per investimenti in edilizia abitativa (meno 15 per cento rispetto al 2008), sia di quelli erogati alle famiglie per l'acquisto dell'abitazione (meno 10 per cento). Il 40 per cento delle aziende associate Ance riferisce, inoltre, di avere avuto problemi di accesso al credito e poco meno (30 per cento) continua a denunciare il cambiamento delle condizioni contrattuali, soprattutto sulle aperture di credito e sugli scoperti di conto corrente.

Infine, sembra opportuno concludere questa breve ricostruzione dei dati più recenti, con un accenno alle previsioni per il 2010 che sembrano mostrare un allentamento della fase recessiva, ovvero, al-

meno per alcuni indicatori, l'interruzione della caduta del mercato e un timido ritorno alla crescita.

Secondo i dati dell'Agenzia del Territorio, ad esempio, nel primo trimestre del 2010 le compravendite di abitazioni sono tornate ad aumentare (più 4,2 per cento rispetto al primo trimestre 2009) e si registrano aspettative di una modesta crescita per il comparto della riqualificazione del patrimonio abitativo che nel 2010, anche grazie alle agevolazioni fiscali, mostrerà un saldo di attività positivo (più 1 per cento) rispetto al 2009.

Infine, appare giusto riferire il giudizio contenuto nell'ultimo Bollettino economico della Banca d'Italia (giugno 2010) nel quale si segnala l'emergere, nei primi mesi del 2010, di sintomi di un miglioramento delle aspettative anche nel settore delle costruzioni, e si sottolinea il fatto che, « *nel complesso, le attese degli operatori sulle tendenze del mercato immobiliare sono improntate a un minore pessimismo rispetto alla fine dello scorso anno, soprattutto con riferimento a orizzonti temporali più lunghi* ».

#### 4. LE QUESTIONI EMERSE E LE PROBLEMATICHE ANALIZZATE

Le questioni emerse nel corso delle audizioni svolte, i nodi su cui riflettere rispetto al futuro, possono essere sinteticamente elencati, a partire dalla **crisi del sistema delle imprese di costruzioni e dei promotori immobiliari**.

Tre anni di mercato in flessione hanno prodotto il dato allarmante di uno *stock* di « giacenze » che ha ampiamente superato i 100 mila alloggi e oggi si assesta intorno ai **120 mila appartamenti invenduti**.

L'annosa questione dei **ritardi dei pagamenti** della pubblica amministrazione ha, inoltre, assunto in questa fase di crisi economica una ormai inaccettabile caratteristica di sistematicità, che sottrae liquidità alle imprese, che è causa di un complessivo deterioramento dei rapporti contrattuali, anche fra soggetti privati, che in alcuni casi mette a repentaglio la stessa sopravvivenza delle aziende.

La crisi ha, inoltre, posto con rinnovata evidenza la questione della **qualificazione degli operatori del mercato** nel settore delle costruzioni. In particolare, per le imprese operanti nell'edilizia la questione si pone in termini di introduzione sul piano legislativo di specifici **requisiti di accesso di natura tecnico-professionale e organizzativa**, tali da garantire la qualità dei prodotti e dei servizi resi, la sicurezza e la salute dei lavoratori, il puntuale assolvimento degli obblighi fiscali e contributivi, la compatibilità ambientale degli interventi, la tutela dei diritti del cittadino consumatore e utente del bene-casa.

Analogamente, da parte dalle associazioni di categoria degli agenti immobiliari e dei mediatori d'affari è stata sottolineata l'urgenza, anche ai fini del rilancio delle attività contrattualistiche strutturalmente connesse al mercato immobiliare, di fissare sul piano legislativo **standard minimi professionali**, a tutela della qualità e della trasparenza dei servizi resi ai clienti.

In secondo luogo, è emersa l'esigenza, nell'ambito di politiche abitative organiche e coerenti, di un **approccio differenziato che tenga conto della segmentazione dei mercati, sia della locazione che della proprietà**.

Sotto questo profilo, la questione di fondo sembra essere quella di una struttura rigida dei mercati immobiliari, sbilanciati verso la proprietà (le case in proprietà rappresentano in Italia il 72 per cento delle abitazioni), che determina serie difficoltà a dare risposta ai diversi fabbisogni della domanda abitativa in locazione, da quelli delle giovani coppie a quelli di chi deve spostarsi per lavoro, da quelli degli studenti fuori sede, delle persone anziane e dei *single* a quelli degli immigrati regolari.

Così, ad esempio, **per quanto riguarda il mercato della proprietà**, accanto alla questione relativa alla difficoltà di pagamento delle rate dei mutui, accentuata dalla crisi economica internazionale in atto (secondo le ultime stime delle associazioni dei consumatori, una famiglia su quattro si trova in una situazione di crescente difficoltà nel pagare le rate dei

mutui a tasso variabile), è emerso che esiste anche una domanda inevasa che si concentra in quella fascia sociale – certamente minoritaria, ma di una certa consistenza in termini numerici – rappresentata da famiglie che vivono in coabitazione (circa 230 mila) o che vivono in condizioni alloggiative precarie (circa 70 mila).

Si è, inoltre, da più parti segnalato che proprio la particolare struttura del mercato immobiliare italiano, che corrisponde a elementi di fondo del carattere e delle aspirazioni degli italiani, deve indurre a tenere in debito conto le esigenze sociali – e dunque le questioni –, da un lato, degli **strumenti per dare stabilità ed equilibrio al percorso di alienazione di una quota del patrimonio di edilizia residenziale pubblica** (Erp), sia pure nella consapevolezza che le condizioni, in primo luogo, di capacità di reddito e di risparmio delle famiglie degli inquilini di alloggi Erp non sono oggi quelle della prima metà degli anni '90; dall'altro, degli **strumenti per favorire un plausibile incremento delle volumetrie degli immobili esistenti**, tenendo realisticamente presente che più del 50 per cento del patrimonio abitativo italiano è costituito da immobili mono e bifamiliari.

Quanto al **mercato delle locazioni**, la situazione appare particolarmente difficile, se è vero che la quota di case in affitto in Italia (attualmente sono 4 milioni e 400 mila, pari al 18,8 per cento delle abitazioni totali) è nettamente inferiore rispetto agli altri Paesi europei (Germania 57,3 per cento, Olanda 47,3 per cento, Francia 40,7 per cento) e, soprattutto, che l'offerta di edilizia sociale in Italia è nettamente inferiore a quella degli altri Paesi europei (l'Italia, con una quota di edilizia sociale italiana pari al 4,5 per cento sul totale delle abitazioni occupate è undicesima in Europa).

Dalle audizioni svolte è emersa altresì una questione concernente il **rapporto fra sistema creditizio e mercato immobiliare** e la necessità di una chiara inversione di rotta rispetto ad una fase negativa caratterizzata da una sensibile diminuzione sia

dei finanziamenti delle banche alle imprese per gli investimenti sia delle erogazioni di mutui alle famiglie per l'acquisto delle abitazioni: dati Ance, riferiti al primo trimestre 2009, parlano di un meno 20 per cento di finanziamenti concessi alle imprese e di un meno 23 per cento di mutui erogati alle famiglie.

Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, pur nel quadro di un'attenta valutazione delle misure messe in campo dal sistema bancario, si è convenuto sul fatto che esistono ampi margini per rafforzare l'impegno a sostegno delle famiglie, se è vero che permane a svantaggio delle famiglie italiane rispetto a quelle europee un differenziale fra il costo dei mutui a tasso fisso per l'acquisto di abitazioni.

Al riguardo, è utile ricordare che gli stessi dati forniti alla Commissione dall'Abi mostrano che i tassi applicati in Italia ai mutui di durata superiore ai 10 anni (in pratica alla quasi totalità dei mutui immobiliari) si collocano a livello percettibilmente superiore rispetto alla media europea (con riferimento al 2009, il valore del dato medio italiano è stato del 5,59 per cento, contro un valore percentuale del 4,32 della media europea). Da un recente studio condotto dall'Ance, prendendo a base i dati della Banca centrale europea, emerge, inoltre, che – ipotizzando un mutuo per l'acquisto della casa in Italia e nell'Area euro pari a 150 mila euro, per una durata di 25 anni – *« le famiglie italiane sono costrette a pagare 15.024 euro in più rispetto all'Europa: è come se in Italia si pagasse il mutuo per 18 mesi in più rispetto all'Europa ! »*.

Infine, le audizioni hanno consentito di focalizzare un'ulteriore questione, vale a dire quella – in termini generali – della **qualità dell'edilizia** e – in termini particolari – dell'efficientamento energetico degli edifici e della loro messa in sicurezza (a partire dal rischio sismico), che sicuramente ha una valenza anticiclica e di sostegno soprattutto per le imprese artigiane e le piccole imprese, ma che – inserita in un percorso realistico e organico – può sicuramente porsi come fattore positivo di sviluppo dei mercati immobi-

liari in generale e di settore industriale (quello di « casa qualità ») nel quale l'Italia ha posizioni di eccellenza in ambito internazionale.

Sotto questo profilo, il primo dato da segnalare è certamente quello relativo agli **immobili inutilizzati**, in gran parte situati nei centri storici, che in Italia ammonterebbero a circa 800 mila (si tratta in massima parte di immobili da ristrutturare o rimettere in pristino).

Dati di Tecnoborsa mostrano, inoltre, che, su un totale di investimenti nel settore delle costruzioni di circa 190 miliardi di euro, 5,7 miliardi riguardano gli aspetti relativi all'**efficientamento energetico nelle nuove costruzioni**, mentre 6,1 miliardi di euro sono legati alla **manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica del patrimonio abitativo esistente**. Sempre secondo Tecnoborsa, si tratta di dati che rappresentano solamente una piccola quota rispetto a un potenziale stimato in 24 miliardi di euro, se è vero che l'ammontare di tali investimenti dipende in modo non trascurabile – per quanto riguarda le nuove costruzioni – dalla revisione e ammodernamento del quadro normativo esistente (soprattutto a livello di regolamenti edilizi comunali) e per il patrimonio abitativo esistente dagli incentivi per la ristrutturazione (cosiddetto 36 per cento) e l'efficientamento energetico (cosiddetto 55 per cento) degli edifici.

Nel corso delle audizioni, infine, è a più riprese emersa la questione dell'**attuazione e degli effetti del complesso delle misure adottate dal Governo**, da un lato, allo scopo di affrontare la questione del degrado urbano derivante da fenomeni di alta tensione abitativa (cosiddetto « **Piano Casa 1** »), dall'altro, per consentire la semplificazione delle procedure di modifica ed ampliamento del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità ambientale, efficienza energetica e prevenzione del rischio sismico (cosiddetto « **Piano Casa 2** »).

Su tale questione, tuttavia, oltre ad una accentuazione dei diversi giudizi e posizioni politiche espresse dai deputati di

maggioranza e di opposizione, l'indagine ha consentito di verificare anzitutto che le necessarie iniziative e misure, più che nella disponibilità di intervento del Parlamento, rientrano nella competenza del Governo e delle regioni. Inoltre, è emerso che proprio nelle ultime settimane si stanno determinando fatti nuovi e positivi, che vanno nella direzione di una piena attuazione e applicazione delle misure in questione.

Nel corso dell'audizione del sottosegretario Mario Mantovani del 16 giugno 2010, ad esempio, si è avuta notizia che, con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 9 giugno 2010 del decreto autorizzativo del bando di gara per l'individuazione del soggetto che dovrà gestire il fondo immobiliare nazionale previsto dal *Piano Casa 1*, questo intervento sta per essere concretamente attuato. Esso rappresenta un primo strumento di sostegno a quella fascia intermedia di popolazione che non ha i requisiti per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ma non è nemmeno in grado di accedere al libero mercato.

Analoghi elementi di novità sono stati riferiti dal sottosegretario Mantovani in ordine all'attuazione del *Piano Casa 2*, in particolare circa l'intenzione delle regioni Piemonte, Lazio, Campania e Calabria di verificare gli strumenti attuativi regionali predisposti dalle precedenti amministrazioni al fine di renderli più coerenti e più in linea con gli obiettivi a suo tempo indicati dal Governo nazionale e con l'intesa Stato-regioni-autonomie locali dell'aprile 2009.

## 5. LE PROPOSTE E LE SOLUZIONI POSSIBILI

Le pagine che precedono sono la dimostrazione della bontà della scelta della Commissione di svolgere l'indagine conoscitiva e hanno confermato in pieno le aspettative e gli obiettivi che la Commissione si era proposta sul piano della conoscenza dei fenomeni e della sensibilizzazione delle forze parlamentari sulle

questioni e sulle problematiche che interessano il mercato immobiliare.

Essa, tuttavia, avrà davvero successo se saprà determinare effettive conseguenze politiche, ovvero se l'attività conoscitiva svolta consentirà al Parlamento di adottare le soluzioni legislative necessarie ad aiutare in concreto il lavoro quotidiano di tutti i soggetti coinvolti in questo delicato e importante settore della vita economica e sociale del Paese.

Per questo, nel porre a tutte le forze parlamentari di maggioranza e di opposizione questo obiettivo politico, insieme all'auspicio che sia possibile perseguirlo con il più ampio consenso possibile, si è ritenuto utile tradurre il quadro emerso dall'indagine in termini di proposte concrete, operando peraltro alcune distinzioni, volte a dare maggiore efficacia e concretezza ai risultati dell'indagine stessa.

In tal senso, si è ritenuto opportuno in primo luogo raggruppare le diverse proposte secondo gli ambiti di approfondimento e di analisi trattati nel corso delle audizioni (mercato degli affitti, sostegno all'edilizia sociale, incentivi per la costruzione e la ristrutturazione di edifici secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, recupero del patrimonio abitativo esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, modalità agevolate di accesso al credito per gli investimenti in edilizia e per l'acquisto delle abitazioni da parte delle famiglie, misure anticicliche a favore delle imprese e dei professionisti operanti nel mercato immobiliare, eccetera).

È stata inoltre operata una ulteriore suddivisione delle diverse proposte, avendo come duplice criterio di riferimento l'ampiezza della platea dei soggetti che ne hanno sottolineato l'importanza e il livello di consenso politico fra i gruppi parlamentari registrato sulle medesime proposte. In tal senso, le proposte più largamente condivise sono state indicate come « proposte prioritarie e strategiche », meritevoli di essere tradotte in misure concrete — a giudizio della Commissione — entro un arco temporale brevissimo o

breve. Ad esse sono state affiancate le « altre proposte prioritarie », alcune delle quali altrettanto importanti per il rilancio del mercato immobiliare e che potrebbero essere concretizzate anche in un arco temporale di medio periodo.

La Commissione ha inteso, infine, distinguere dalle proposte più strettamente riferibili alle competenze e agli ambiti di tradizionale intervento della VIII Commissione, quelle, in alcuni casi, peraltro, particolarmente significative, che rientrano nella sfera di competenza di altre Commissioni parlamentari.

### 5.1. Mercato delle locazioni.

5.1.1. *Le proposte prioritarie e strategiche.* Nel corso delle audizioni è emersa una unanime e convinta consapevolezza di dover intervenire con misure fiscali in materia di affitti per correggere un sistema che, di fatto, ha contribuito a ridurre l'offerta di abitazioni in affitto e ha reso poco trasparente il mercato delle locazioni, con una inaccettabile quota di affitti « in nero », che ormai supera le 500 mila abitazioni.

Al riguardo, appaiono emblematici gli elementi di conoscenza forniti dall'Agenzia del territorio, secondo la quale, a fronte di circa il 10 per cento di abitazioni complessive che sono sul mercato delle locazioni, solo lo 0,6 per cento è affittato « ad equo canone ». Inoltre, mentre le famiglie che dichiarano di vivere in affitto sono 4,3 milioni, solo 3,8 milioni di abitazioni risultano locate (2,8 milioni di proprietà di persone fisiche e circa 1 milione di alloggi in quota di edilizia residenziale pubblica).

Su questo punto, dunque, le proposte avanzate sono univoche quanto all'obiettivo da perseguire, anche se diversamente graduate in ragione della portata e degli ambiti di intervento.

Tutte, peraltro, sono accomunate dalla volontà di **introdurre una tassazione sostitutiva (cosiddetta « cedolare secca »), con aliquota del 20 per cento**, allo scopo di sottrarre il reddito derivante dalla locazione da quello complessivo del proprie-

tario dell'immobile e di conseguire progressivamente, per questa via, il duplice scopo di aumentare nettamente la propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto e di rendere più trasparente e concorrenziale il mercato delle locazione con l'emersione di una rilevante quota degli attuali affitti « in nero ».

La gradualità dell'introduzione della cedolare secca riguarda invece le diverse tipologie contrattuali da prendere in considerazione in via prioritaria. Sotto questo profilo, alcune proposte tendono a privilegiare il reddito derivante dalla locazione di abitazioni cedute da imprese a titolo di immobili di nuova costruzione o su cui sono stati eseguiti interventi incisivi di recupero; altre proposte privilegiano, invece, il reddito derivante dalla locazione di immobili « a canone concordato », intendendo l'incentivo rappresentato dalla « cedolare secca » come funzionale a sostenere l'offerta di abitazioni a canone concordato nonché come lo strumento più efficace per lo sviluppo del mercato della locazione.

D'altro canto vi è stato chi ha proposto l'introduzione della cedolare secca per tutti i contratti di locazione, specificando che il costo complessivo dell'operazione sarebbe di circa 1,4 miliardi di euro (mentre per i soli contratti « agevolati », sarebbe di circa 175 milioni di euro) e sottolineando le conseguenze virtuose che ne deriverebbero in termini di ampliamento dell'offerta di immobili in affitto, di calmieramento dei canoni, di mobilità sul territorio di lavoratori e studenti e – non ultimo – di minore pressione sul mercato della compravendita, a tutto vantaggio del mercato immobiliare complessivamente inteso.

A conclusione di questo paragrafo dedicato alla « cedolare secca », si ricorda che tale misura è già stata introdotta dalla legge finanziaria 2010 – in via sperimentale – per i titolari di redditi di locazione di immobili ubicati nella provincia dell'Aquila in presenza dei seguenti requisiti: il contratto di locazione deve essere stipulato ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 431 del 1998 (cosiddetti *canoni concordati*); le parti contraenti de-

vono essere esclusivamente persone fisiche che non agiscono nell'esercizio d'impresa, arte o professione; l'immobile, situato nella provincia aquilana, deve essere destinato ad uso abitativo.

5.1.2. *Le altre proposte prioritarie.* In linea con quanti (Nomisma) ritengono prioritario il rafforzamento della componente del mercato delle locazioni rappresentata dagli affitti a canone concordato, è stata formulata la proposta (**Confabitare**) di **estendere i contratti a canone concordato a tutti i Comuni**, e non solo quelli ad alta tensione abitativa.

Un'ulteriore proposta è volta ad **estendere gradualmente il beneficio della detraibilità (a fini IRPEF) dei canoni di locazione a tutte le tipologie contrattuali**, a partire dall'**innalzamento del limite di detraibilità del canone dei contratti di locazione a canone concordato**, attualmente detraibile nella misura prevista dall'articolo 2 della legge n. 431 del 1998.

Dalle regioni e dagli enti locali è venuta poi la proposta di assumere iniziative legislative dirette a sostenere e a **rafforzare il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa**, intesi come strumenti di base per il riequilibrio delle distorsioni esistenti nel settore abitativo. In tale ambito, è stato altresì proposto di modificare la normativa vigente, consentendo ai comuni di **anticipare la corresponsione alle famiglie del contributo per la locazione**, con l'intento di prevenire i fenomeni di morosità, aumentati esponenzialmente per effetto della crisi economica e occupazionale in atto.

Dal mondo dei mediatori professionali sono venute, poi, due ulteriori proposte: la prima, rivolta a sostenere l'accesso alle locazioni delle famiglie meno abbienti, **prevede l'introduzione di una nuova tipologia contrattuale a beneficio delle fasce più deboli della popolazione**, con la previsione di canoni moderati e la possibilità, dopo trenta o quaranta anni, di riscattare l'immobile locato; la seconda

prevede un intervento legislativo capace di **dare alle parti contrattuali certezza in ordine sia alle modalità che ai tempi di rilascio degli immobili locati oggetto di procedure esecutive**. Tale ultima proposta rientra, peraltro, nelle competenze della II Commissione, richiedendo uno specifico intervento sul codice di procedura civile.

Come pure nelle competenze di altra Commissione (in questo caso della VI Commissione) rientra la proposta sostenuta con forza dalle regioni, ma sempre presente nel corso delle audizioni, di una organica revisione delle tematiche fiscali connesse con la casa.

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

5.2.1. *Le proposte prioritarie e strategiche.* Enucleata con riferimento alle iniziative a sostegno all'edilizia sociale, ma con evidenti e positivi effetti anticiclici, ha riscontrato un amplissimo consenso la proposta diretta a **consentire ai comuni di acquisire una parte del patrimonio immobiliare invenduto**, generatosi per effetto della crisi economica internazionale in atto, **da rimettere sul mercato delle locazioni, principalmente sotto forma di assegnazione di alloggi di edilizia sociale**.

Sotto questo profilo, si ricorda che questa iniziativa è già stata sperimentata, sia pure con le limitate risorse a disposizione degli enti locali, in alcune grandi città, e che in questa sede è apparsa molto utile ed efficace non solo come strumento di sostegno e di sviluppo dell'edilizia sociale, e più in generale del mercato delle locazioni, ma anche come strumento altrettanto importante di riqualificazione urbana e di costruzione di un tessuto abitativo più articolato e meno soggetto al rischio dell'esclusione sociale, tipica dei quartieri caratterizzati dalla presenza delle vecchie case popolari.

Parimenti fondamentale, è da considerare il complesso delle misure legislative proposte dai rappresentanti del mondo

delle autonomie locali, incentrato sulle seguenti specifiche richieste:

**a) completa parificazione tra soggetti pubblici** (aziende che gestiscono il patrimonio di ERP) e **soggetti privati** (persone fisiche e giuridiche) **in ordine alla possibilità di beneficiare delle agevolazioni fiscali previste per gli interventi di ristrutturazione edilizia** (cosiddetto « 36 per cento ») e **di efficientamento energetico degli edifici** (cosiddetto « 55 per cento »);

**b) costituzione di un fondo di rotazione per l'attivazione degli interventi di ristrutturazione o riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**, per consentire alle aziende responsabili della gestione di tale patrimonio di porre in essere efficaci processi di autofinanziamento degli interventi necessari;

**c) cancellazione dell'IVA sugli interventi di edilizia residenziale pubblica.**

5.2.2. *Le altre proposte prioritarie.* Dagli operatori del mercato è venuta la proposta, accolta con attenzione, di predisporre un **organico pacchetto di misure legislative** finalizzate a conseguire la disponibilità di aree pubbliche a costo ridotto o in assegnazione gratuita; il riconoscimento di compensazioni o premialità urbanistiche per la realizzazione di edilizia sociale; una fiscalità di favore per la costruzione e gestione dell'edilizia sociale; il ripristino della contribuzione *ex Gescal* da destinare all'edilizia sociale; la creazione di un parco di immobili pubblici e di aree pubbliche da destinare, previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica, alla realizzazione di alloggi.

Una ulteriore proposta, accolta con grande interesse, è quella diretta a **individuare sul piano legislativo una sorta di « canone di equilibrio » degli alloggi ERP** (modulabile anche in ragione delle concrete capacità reddituali delle famiglie assegnatarie), in grado di consentire la sostenibilità gestionale del patrimonio edilizio, anche in termini di manutenzione, salubrità, decoro e sicurezza degli alloggi.

Da più parti, inoltre, è stata sollecitata la **messa a disposizione** per interventi di edilizia pubblica a canone sociale o concordato **di quota parte del consistente patrimonio immobiliare demaniale**, detenuto da enti statali o territoriali, in qualunque forma giuridica costituiti, mediante procedure e accordi specifici tra Agenzia del demanio, enti territoriali, organismi territoriali ex IACP comunque denominati e altri soggetti interessati, favorendo i processi di recupero e riqualificazione dei medesimi immobili, eventualmente inserendoli in programmi di riqualificazione urbana.

Infine, dai rappresentanti degli agenti immobiliari è venuto l'invito a introdurre (e/o rafforzare) strumenti normativi efficaci per garantire che l'assegnazione di alloggi di ERP sia effettivamente praticata come elemento di sostegno delle fasce più deboli della popolazione, attraverso un periodico e più stringente monitoraggio dei requisiti dei soggetti assegnatari.

5.3. Riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale.

5.3.1. *Le proposte prioritarie e strategiche.* Tutti gli auditi hanno sostenuto la proposta di **rendere permanenti gli incentivi fiscali per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici (cosiddetto « 55 per cento »)**, con una eventuale estensione anche alla messa in sicurezza degli edifici dal rischio sismico.

Si tratta di una misura giudicata positivamente, *in primis* dagli operatori del mercato. Secondo l'Ance, ad esempio, le richieste pervenute all'Enea per usufruire di questi incentivi sono state 106.000 nel 2007, 247.800 nel 2008 e 236.100 nel 2009. In termini di investimenti questo si è tradotto in interventi incentivati rispettivamente pari a 1.437, 3.500 e 2.900 milioni di euro. Inoltre, in termini di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente, tale misura ha prodotto nel triennio 2007-2009 un risparmio energetico di circa 1.900 GWh/anno.

Ancora, secondo l'Enea ipotizzando risparmi costanti e pari a quelli del 2008 per i prossimi anni dal 2010 al 2016, e, quindi, la necessità di una proroga degli incentivi dal 2011 al 2016 (al momento le agevolazioni fiscali del 55 per cento scadono a dicembre 2010), questo permetterebbe di raggiungere l'obiettivo fissato dal Piano del Governo, all'orizzonte 2016, di un risparmio per il settore residenziale (involucro + infissi) pari a 13.370 GWh/anno.

Riguardo all'agevolazione fiscale del 55 per cento, è utile ricordare, infine, che la Commissione, pur nella consapevolezza della sua onerosità, ha più volte avuto modo di sottolineare l'efficacia, fino a farla propria con l'approvazione della risoluzione n. 8-00074, approvata dalle Commissioni riunite VIII e IX della Camera dei deputati nella seduta del 15 giugno 2010, con la quale si impegna il Governo, fra l'altro, « *ad avviare iniziative legislative volte a dare continuità alla detrazione del 55 per cento per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici* ».

Sul versante più generale della qualità dell'edilizia, del miglioramento della qualità architettonica e dei livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, interviene invece la proposta di **istituire lo strumento dell'«ecoprestito»**, a tasso zero, fino a 30 mila euro, da rimborsare – e quindi con un onere per lo Stato limitato al costo degli interessi – a carico della Cassa depositi e prestiti ed, eventualmente, delle fondazioni bancarie, che per statuto hanno l'obbligo di essere sensibili al benessere del territorio.

Infine allo stesso livello di priorità occorre collocare l'approvazione della **legge sulla qualità nell'edilizia** (cosiddetta legge « Casa-qualità ») attualmente all'esame della VIII Commissione (A.C.1952, d'iniziativa del deputato Guido Dussin), su cui si richiama l'attenzione e l'impegno del Governo e di tutte le forze parlamentari.

5.3.2. *Le altre proposte prioritarie.* Con riferimento al patrimonio da ristrutturare o rimettere in pristino, in gran parte

situato nei centri storici, è realistico pensare che lo Stato potrà reperire risorse nel tempo solo per la **riqualificazione e il consolidamento statico degli edifici pubblici strategici** ed in tal senso è stata avanzata da diverse parti una specifica proposta.

Per quanto attiene l'edilizia privata, invece, la riqualificazione necessita di essere incentivata con appropriati meccanismi che rendano conveniente al cittadino, anche fiscalmente, di sostenere fin da subito il maggior costo di riqualificazione e la messa in sicurezza degli edifici esistenti. Per questo potrebbe essere ipotizzata la **costruzione di una piattaforma organica di strumenti a sostegno della qualità, del risparmio energetico, della sicurezza dell'impiantistica, della sicurezza statica-strutturale, nonché della piena rispondenza alle normative urbanistico-edilizie vigenti** (che a giudizio di Tecnoborsa potrebbe attivare investimenti per oltre 3 miliardi di euro, con il conseguente impatto positivo sulla ripresa economica e sulla disponibilità di moderne e più confortevoli abitazioni da dare in locazione, nonché con benefici effetti sul gettito fiscale che lo Stato ricaverebbe dall'IVA e dalle altre imposte).

All'interno di questo discorso complessivo, rientrano anche le proposte avanzate dagli operatori del mercato per l'introduzione di specifiche **misure a sostegno della domanda di nuova edilizia ecocompatibile** (che c'è ed è progressivamente in crescita) con **l'introduzione, a favore degli acquirenti, di detrazioni fiscali su parte degli extracosti di costruzione** dei nuovi fabbricati ad elevati standard energetici (detrazioni da graduare, fino a un massimo di circa 10 mila euro per abitazione, in ragione del livello delle prestazioni energetiche dei nuovi edifici rispetto agli standard attuali. Nel ricordare che tali misure, a ben vedere, oltrepassano, in parte, le competenze e gli ambiti di attività tradizionale della VIII Commissione, è giusto segnalare, da un lato, che in tale direzione il Governo si è già mosso con il citato

decreto-legge n. 40 del 2010, dall'altro, che occorrerebbe rendere permanenti e più ampie le agevolazioni introdotte.

Su un piano in parte diverso e connesso anche alla revisione del quadro ordinamentale in materia di governo del territorio e alla revisione della disciplina urbanistica, le regioni hanno sollecitato un **più stretto raccordo tra le politiche abitative del Governo nazionale e quelle delle città**, con l'obiettivo di superare il degrado dei quartieri, garantendo anche maggiore sicurezza per i residenti. In tal senso, è stata segnalata l'opportunità di introdurre **misure dirette ad incentivare le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree** dismesse da trasformare e ristrutturare, con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie e con evidenti ricadute positive sull'ambiente, in termini di riduzione dell'inquinamento e di riduzione del consumo di suolo.

È stata avanzata, infine, un'ulteriore proposta diretta ad **istituire un fondo di garanzia per le Esco** (le società per i servizi energetici accreditate all'Autorità per l'energia) che si accollano gli investimenti necessari a rendere più ecosostenibili gli immobili, con un risparmio sulle bollette. Grazie alle risorse anticipate dalle banche, l'Esco effettua un intervento di riqualificazione energetica accordandosi con l'utente finale, che non deve quindi anticipare l'investimento, su quanta parte del risparmio ottenuto deve servire a ripagare l'investimento, definendo così un piano di rimborso. Al termine del periodo, l'utente diventa titolare dell'intervento e usufruisce in pieno dei risparmi successivi che ne derivano. Al momento, il Governo finanzia con 25 milioni un fondo di rotazione (ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 115 del 2008), ma un vero incentivo a tale settore richiederebbe un fondo di garanzia per le banche in caso di *default*.

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

5.4.1. *Le proposte prioritarie e strategiche.* Hanno sicuramente una forte valenza anticiclica e di sostegno delle imprese le suddette proposte relative all'acquisto dell'inventuto da destinare ad edilizia residenziale pubblica e alla stabilizzazione delle agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione e di efficientamento energetico degli edifici, che per tale ragione è opportuno richiamare.

Al tempo stesso è qui il caso di sottolineare con forza la necessità e l'urgenza di uno **specifico e incisivo intervento legislativo per risolvere l'annoso problema dei ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione**. Sotto questo profilo, se da un lato si registrano motivi di cauto ottimismo per l'ormai prossima approvazione da parte del Parlamento europeo della nuova direttiva finalizzata a combattere questo negativo fenomeno, contenente misure per la regolazione sia dei rapporti fra soggetti privati e pubblica amministrazione che dei rapporti fra privati, dall'altro emerge in modo netto l'urgenza di introdurre tali misure (se necessario intervenendo anche sul *Codice appalti*) nell'ordinamento nazionale di un Paese, come è l'Italia, nel quale la pubblica amministrazione paga le imprese con un ritardo doppio rispetto al resto d'Europa.

Sullo stesso livello di priorità sono da considerare, poi, le proposte dirette a garantire la **riqualificazione delle imprese e dei professionisti operanti nel mercato immobiliare**. Sotto questo profilo, appare anzitutto essenziale richiamare l'attenzione di tutte le forze parlamentari sulla necessità di concludere al più presto l'iter di approvazione della **legge sull'accesso alle professioni edili**, attualmente all'esame della VIII Commissione della Camera.

Inoltre, altrettanto urgente è la definizione di una **nuova disciplina legislativa sugli standard di qualità dei servizi resi dagli agenti immobiliari e dai mediatori**

**d'affari**, sui quali le rispettive associazioni di categoria hanno formulato specifiche proposte.

5.4.2. *Le altre proposte prioritarie.* Di portata più limitata, ma di sicuro effetto anticiclico, sono quindi le ulteriori proposte (a carattere transitorio) avanzate dagli operatori del mercato: il ripristino dell'IVA per le cessioni immobiliari poste in essere dalle imprese di costruzioni; l'introduzione di una detrazione IRPEF pari al 50 per cento dell'IVA dovuta sull'acquisto di unità immobiliari destinate ad abitazione principale dell'acquirente

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

Come già detto in precedenza, le audizioni hanno contribuito a rendere chiaro, anzitutto, che il complesso delle misure messe in campo dal Governo non è ancora in fase di piena attuazione, anche a causa della dialettica Governo-regioni e dell'intreccio di competenze che riguarda questo settore. Allo stesso tempo è risultato più chiaro che l'attuazione e applicazione piena di tali misure riguarda molto meno gli organi parlamentari rispetto a quelli di governo nazionale e regionale.

Resta tuttavia il fatto che, e la Commissione intende ribadirlo con forza in questa sede, il pieno dispiegamento degli effetti dei due piani casa varati dal Governo per dare risposta al degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa e per innescare un volano fondamentale ai fini della ripresa del settore delle costruzioni è fondamentale per contribuire al superamento della crisi economica in atto e, soprattutto, al rilancio di una politica abitativa moderna, capace di trovare soluzioni adeguate a esigenze e bisogni profondamente avvertiti dalle imprese, dalle famiglie, dai cittadini del nostro Paese.

Su questo piano, utili spunti di riflessione e indicazioni possono rinvenirsi in

molte delle considerazioni condotte nel corso delle audizioni da operatori del settore e deputati, che presentano una caratteristica comune di complementarità con le specifiche proposte più direttamente riconducibili ad un rafforzamento delle politiche abitative pubbliche.

In questo ambito si collocano, ad esempio, le indicazioni di quanti hanno richiamato l'esigenza di fare leva, piuttosto che sull'intervento pubblico diretto a calmierare i prezzi degli immobili ovvero dei canoni di locazione (con effetti che appaiono distorsivi sulla dinamica fra domanda e offerta sui mercati immobiliari), su strumenti capaci di assecondare, senza alcun approccio dirigistico, le tendenze naturali allo sviluppo dei mercati immobiliari.

Si tratta, peraltro, di indicazioni presentate, da un lato, come l'inevitabile conseguenza di una realistica consapevolezza della difficoltà a reperire in questa fase le risorse pubbliche necessarie all'attuazione di politiche pubbliche davvero incisive e, dall'altro lato, come capaci di correggere la tendenza negativa ad un uso incontrollato e pericoloso del poco suolo edificabile oggi disponibile.

Dette indicazioni, che hanno sicuramente attinenza con l'attuazione dei «*Piani Casa 1 e 2*», ma anche con la revisione della disciplina urbanistica, si incentrano anzitutto su misure, in primo luogo legislative, dirette da un lato a favorire **l'incremento delle volumetrie** (anche rispetto al più 35 per cento attualmente previsto nel Piano casa 2, giudicato del tutto insufficiente) e, dall'altro, **ad orientare il libero gioco della domanda e dell'offerta verso abitazioni di qualità** (qualità dei materiali di costruzione, efficienza e risparmio energetico degli edifici, minori costi di gestione per le famiglie, sicurezza antisismica, eccetera). Si ritiene, infatti, che tali misure siano le sole davvero capaci di produrre, puntando sul libero gioco della domanda e su una rinnovata capacità attrattiva degli investimenti per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio inutilizzabile, sia un effetto calmieratore

sui prezzi degli immobili preesistenti sia la reimmissione sul mercato della vecchia edilizia.

Sembra, infine, molto importante ribadire che gli interventi programmatici e attuativi in materia di politiche abitative e rilancio del mercato immobiliare illustrati dovranno essere adottati in accordo con le regioni, le autonomie locali e gli operatori pubblici e privati nel rispetto delle rispettive competenze, assicurando una costante informazione del Parla-

mento. In tale ambito sarebbe senz'altro importante valorizzare il patrimonio di conoscenze sul fabbisogno abitativo e sul mercato immobiliare, sui nuovi fenomeni in atto e sugli effetti prodotti da norme e programmi di intervento rilanciando il progetto dell'Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa quale sintesi e raccordo degli osservatori regionali e rilanciando al tempo stesso l'attività e il ruolo dell'Osservatorio parlamentare sul mercato immobiliare.