

INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA VIII COMMISSIONE

Indice

1. La ricostruzione normativa.

1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica.

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

1.3. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio.

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

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

1.3.3. Le misure finalizzate alla prosecuzione della politica di dismissione del patrimonio abitativo pubblico.

1.3.4. Gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni.

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

1.4. La dismissione di immobili pubblici residenziali.

1.5. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio.

1.5.1. Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione n. 8-00024 per una politica organica della casa.

1.5.2. Le azioni del Governo: *il Piano Casa 1*.

1.5.3. Le azioni del Governo: *il Piano Casa 2*.

2. Il programma e gli atti dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

3. Principali elementi emersi.

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

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

4. Le questioni emerse e le problematiche analizzate.

5. Le proposte e le soluzioni possibili individuate.

5.1. Mercato delle locazioni.

5.1.1. Le proposte prioritarie e strategiche.

5.1.2. Le altre proposte prioritarie.

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

5.2.1. Le proposte prioritarie e strategiche.

5.2.2. Le altre proposte prioritarie.

5.3. Riqualficazione del patrimonio edilizio nazionale.

5.3.1. Le proposte prioritarie e strategiche.

5.3.2. Le altre proposte prioritarie.

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

5.4.1. Le proposte prioritarie e strategiche.

5.4.2. Le altre proposte prioritarie.

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

1. La ricostruzione normativa.

1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica.

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

Si ricorda che la legislazione sull'edilizia residenziale pubblica ha avuto in Italia una lunga tradizione iniziata nel XIX secolo e sviluppatasi successivamente in tre fasi ben distinte tra loro: alla prima fase appartengono il piano INA-CASA - nato con la legge n. 43 del 1949 (cosiddetta *legge Fanfani*) - e il piano GESCAL (1963-1973) che ha operato avvalendosi della legge n. 167 del 1962 - volti entrambi al rilancio dell'attività edilizia e alla costruzione di alloggi per le famiglie a basso reddito;

la seconda fase (1971-1995) caratterizzata dalla legge n. 865 del 1971 (cosiddetta *legge sulla casa*) istitutiva degli Istituti autonomi case popolari (IACP), come referenti in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché dalla legge n. 457 del 1978 (cosiddetto *Piano decennale per l'edilizia*);

la terza fase nella quale le funzioni degli IACP sono state trasferite alle regioni, cui sono ora attribuite, a seguito della riforma costituzionale del 2001, le competenze in materia di edilizia e di governo del territorio, che include anche le politiche per la casa. Il quadro normativo nazionale di riferimento dell'edilizia residenziale pubblica è prevalentemente costituito dalle norme con cui si definisce la materia, si disciplina il trasferimento e l'esercizio delle funzioni alle regioni e si definiscono e finanziano piani e programmi di edilizia residenziale pubblica.

Il primo decentramento con il trasferimento di deleghe alla regione risale ai primi anni '70 con la citata legge n. 865 del 1971 e ai decreti del Presidente della Repubblica nn. 1035 e 1036 del 1972, recanti la disciplina per le assegnazioni e l'organizzazione degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

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

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

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

La citata legge n. 457 del 1978 ha quindi attribuito alle regioni nuovi compiti, come la gestione del fabbisogno di casa e l'esercizio del controllo sul rispetto delle procedure e dei vincoli economici e tecnici da parte dei soggetti fruitori di contributi pubblici.

Il piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica, programmato per quadrienni e articolato in cinque bienni, prevedeva, per la prima volta, attraverso interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, nonché l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree, una specifica attività di recupero del patrimonio edilizio degradato, disciplinando, per i relativi interventi, nuovi tipi di strumentazione

urbanistica, ad iniziativa pubblica o privata, consistenti in piani di recupero, formati sulla base della preliminare individuazione delle zone di recupero e della cosiddetta *perimetrazione*, e subordinati al rilascio dei permessi di costruire.

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

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

l'edilizia sovvenzionata ovvero realizzata in via diretta dallo Stato, dalle regioni e da altri enti pubblici (IACP e comuni) con mezzi finanziari esclusivamente pubblici e finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto (leggi nn. 457 del 1978 e 179 del 1992);

l'edilizia agevolata ovvero realizzata da privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie) con il concorso di finanziamenti pubblici sotto forma di mutui a tasso minimo, agevolati o anche indicizzati - (leggi nn. 457 del 1978 e 179 del 1992);

l'edilizia convenzionata che nasce da un complesso di norme (verte essenzialmente sul diritto di superficie) ed è realizzata direttamente dai privati con copertura dei costi a carico degli stessi. Essa è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area ed il comune relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede la concessione ai privati delle aree a costo contenuto (legge n. 865 del 1971 e decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001). Di più ampio spettro, perché finalizzata a fare fronte ad esigenze di finanza pubblica, è la nozione contenuta nell'articolo 1 della legge n. 560 del 1993, recante norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, secondo la quale sono alloggi di edilizia residenziale pubblica quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge n. 52 del 1976, a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge n. 60 del 1963, dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali, nonché dagli IACP e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale.

Tale legge ha consentito agli enti proprietari di alloggi di ERP di porre in vendita parte del patrimonio immobiliare amministrato. La disciplina introdotta con tale legge, come modificata dalla legge n. 136 del 1999, ha definito i requisiti richiesti agli acquirenti, i criteri per la determinazione del prezzo di vendita, la destinazione delle risorse così acquisite, fissando altresì una percentuale massima, pari al 75 per cento, del patrimonio alienabile nel territorio di ciascuna provincia.

Precedentemente la legge n. 513 del 1977 aveva costituito una delle prime leggi che aveva consentito agli assegnatari di acquistare l'alloggio, avviando il finanziamento di un programma straordinario di intervento nel settore dell'ERP, fissando le condizioni generali sia per l'edilizia residenziale agevolata sia per l'edilizia sovvenzionata. Il trasferimento dell'intera materia alla competenza regionale è avvenuto quindi con il decreto legislativo n. 112 del 1998, con la soppressione del Comitato per l'edilizia residenziale (avente il compito di provvedere al riparto dei fondi previsti per i piani di ERP, alla redazione di essi ed alla verifica della loro attuazione) e con l'attribuzione alle regioni dei fondi volti al finanziamento degli interventi, accanto alla competenza in ordine alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e per la definizione dei canoni. Allo Stato sono rimasti i compiti di semplice determinazione di principi e finalità di carattere generale, di raccolta di informazioni, di impulso, di garanzia e di sostegno delle fasce economicamente più deboli. La ripartizione di competenze operata dal citato decreto legislativo presenta carattere di marcata novità rispetto alla precedente disciplina che aveva mantenuto allo Stato le funzioni di programmazione nazionale dei finanziamenti dell'edilizia residenziale pubblica. Nel ristretto e definito nucleo di competenze mantenute allo Stato dall'articolo 59 del decreto legislativo n. 112 del 1998, non compare più infatti tale funzione, mentre al successivo articolo 60,

fra le funzioni conferite alle regioni viene indicata la «programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore» (programmazione/localizzazione).

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

Inoltre, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, la materia dell'edilizia residenziale pubblica non è stata inclusa né tra le materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva (articolo 117, secondo comma), né tra quelle in cui la competenza è concorrente (articolo 117, terzo comma). Pertanto, ai sensi del comma quarto del nuovo articolo 117 della Costituzione, tale materia appartiene alla competenza esclusiva di carattere residuale delle Regioni.

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

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

Al riguardo, si segnala che la decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, ha stabilito le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, purché siano rispettate le seguenti condizioni cumulative: in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole. Infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, nel caso specifico, non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la 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 ministeriale 22 aprile 2008, ai sensi della legge n. 9 del 2007, ha definito l'alloggio sociale un'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.

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

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

Negli anni '90 si è cercato di coniugare gli obiettivi tipici dell'edilizia pubblica residenziale con quelli del recupero del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale. Sono stati, quindi, introdotti

nuovi strumenti di pianificazione (cosiddetti *programmi complessi*), per loro natura 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 del 1992 che ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana ed ha istituito il fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali, senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, ovvero all'acquisto di aree edificate da recuperare;

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

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

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

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

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

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

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

1.3. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio.

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

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

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

la prosecuzione di una politica volta alla dismissione del patrimonio abitativo pubblico, comprensiva della vendita degli IACP;

gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni;

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

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

L'emergenza abitativa nelle grandi aree metropolitane è stata prevalentemente affrontata attraverso l'adozione di provvedimenti d'urgenza. Mentre, però, nei primi provvedimenti d'urgenza (decreti-legge n. 247 del 2001, 450 del 2001, 122 del 2002 e 147 del 2003) il Governo si era limitato alla mera proroga degli sfratti, a partire dal settembre 2004 ne ha, invece, gradualmente ridotto la portata applicativa ed ha introdotto, nel contempo, anche specifiche misure a sostegno dei conduttori, al fine di evitare una nuova proroga generalizzata esposta al rischio di declaratoria di

illegittimità costituzionale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2004. Con tale sentenza la Corte aveva infatti affermato che la sospensione 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 n. 240 del 2004, oltre alla proroga degli sfratti, ha previsto quindi misure in materia di locazioni introducendo cinque nuove tipologie contrattuali (oltre a quelle previste dalla legge n. 431 del 1998) per le quali erano riservate sia agevolazioni fiscali che contributi diretti.

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

Dopo il decreto-legge n. 23 del 2006 che ha ridotto ulteriormente la portata applicativa della sospensione della procedura esecutiva di sfratto, con il decreto- legge n. 261 del 2006 la sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata condizionata all'avvio, da parte dei comuni, di alcuni programmi finalizzati all'aumento degli alloggi in locazione. Il decreto è decaduto ma il contenuto è sostanzialmente confluito nella legge n. 9 del 2007 recante «Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali». Con tale legge sono stati, 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 n. 158 del 2008 - emanato all'inizio della XVI legislatura - si è precisato che la finalità del provvedimento era quella di venire incontro ad alcune categorie disagiate in attesa della realizzazione degli interventi del piano casa introdotto con l'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008 (*vedi infra*).

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

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

1.3.2. I programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano. L'avvio di alcuni programmi nazionali per l'edilizia abitativa nell'ultimo decennio è stato disposto in attuazione della legge n. 21 del 2001. Con tale legge sono state introdotte misure volte a finanziare alcuni programmi nazionali per la riduzione del disagio abitativo mediante interventi di edilizia residenziale ed è stato previsto che i fondi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, già ripartiti tra le regioni, possono essere da queste riprogrammati per rispondere alle specifiche esigenze delle singole realtà territoriali. Tra gli altri interventi, si ricorda il rifinanziamento dei cosiddetti *Contratti di quartiere II*. A differenza della prima edizione dei contratti di quartiere, questo secondo finanziamento è gestito dalle singole

regioni che, attraverso propri bandi, invitano le amministrazioni comunali a proporre progetti e a competere per la destinazione dei fondi.

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

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

La stessa legge, inoltre, ha previsto l'obbligo per il Ministero delle infrastrutture di definire caratteristiche e requisiti dell'alloggio sociale esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della comunità europea. In attuazione è stato emanato il DM 22 aprile 2008, che ha definito *alloggio sociale* l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali. L'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 n. 159 del 2007, cui destinare una spesa massima di 550 milioni di euro per l'anno 2007. Il programma riguarda i comuni di cui alla citata legge n. 9 del 2007 ed è finalizzato al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi non assegnati di proprietà degli ex IACP o dei comuni, all'acquisto e la locazione di alloggi e all'eventuale costruzione di nuovi alloggi.

Alle disposizioni del decreto legge si è data attuazione con il DM 28 dicembre 2007 recante il «Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del decreto-legge n. 159 del 2007». Il decreto ha provveduto a ripartire tra le regioni e le province autonome una cifra complessiva di 543,9 milioni di euro da destinare agli interventi prioritari e immediatamente realizzabili individuati sulla base degli elenchi trasmessi dalle regioni e province autonome.

Dall'analisi del provvedimento ministeriale emerge che gli interventi riguarderanno: 818 alloggi da acquistare (quasi 7 per cento del totale), 2.229 alloggi (circa il 19 per cento del totale) da destinare all'affitto, 7.282 (61,5 per cento circa) alloggi da ristrutturare e 1.532 (12,5 per cento circa) alloggi per nuove unità abitative. Con il cambio di legislatura, tali finanziamenti sono confluiti nel Piano Casa 1, di cui all'articolo 11 del decreto legge n. 112 del 2008.

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

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

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

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

1.3.3. Le misure finalizzate alla prosecuzione della politica di dismissione del patrimonio abitativo pubblico. Altre misure volte a dare nuovo impulso alle politiche abitative hanno perseguito l'obiettivo di favorire lo sblocco degli interventi costruttivi con finalità pubbliche e di garantire ad essi maggiore efficienza e produttività, attraverso la razionalizzazione di procedure spesso non coordinate tra di loro.

L'intervento principale è rappresentato dalle norme di semplificazione in materia di alienazioni di immobili di proprietà degli IACP e di realizzazione dei programmi di dismissione previste dalla legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005) dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 2007.

Disposizioni pressoché analoghe a quelle della legge finanziaria per il 2006 sono state successivamente introdotte con l'articolo 13 del decreto-legge n. 112 del 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 legge finanziaria per il 2006 e dichiarate costituzionalmente 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 alloggi ex IACP sono quelle relative all'alienazione di alloggi di ERP della legge n. 560 del 1993. Infatti, il comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 560 del 1993 dispone che sono alloggi ERP quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge n. 52 del 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 n. 60 del 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, 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. Gli enti proprietari, nel rispetto dei predetti limiti, procedono alle alienazioni in favore degli assegnatari o dei 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 per il 2005 (legge n. 311 del 2004) che hanno previsto il trasferimento in proprietà a titolo gratuito ai comuni, degli alloggi e delle pertinenze di proprietà dello Stato costruiti in base a disposizioni speciali di finanziamento per sopperire ad esigenze abitative pubbliche, anche quando gli alloggi stessi siano stati affidati ad appositi enti gestori, nell'ambito del ben più ampio programma di dismissione del patrimonio abitativo pubblico.

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 n. 112 del 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.

1.3.4. Gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni. Le politiche abitative dell'ultimo decennio hanno anche tenuto conto dell'esperienza del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, che rivaluta le politiche di locazione (piuttosto che quelle di proprietà dell'alloggio) quale più efficace strumento per favorire l'accesso all'alloggio da parte di soggetti in difficoltà rispetto alle condizioni del mercato immobiliare. Sono stati approvati, pertanto, alcuni interventi di manutenzione normativa dei quali il principale è rappresentato dalla modifica delle modalità di ripartizione del Fondo ad opera dell'articolo 7, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge n. 240 del 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 nell'ultimo decennio con le annuali leggi finanziarie.

<i>Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione</i>		
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 n. 230 del 2004 garantendo una maggiore tutela degli interessi delle parti relativamente alle modalità di rilascio dell'alloggio locato (obbligo di motivazione e possibilità di opposizione).

Le ulteriori misure volte a dare un nuovo impulso ai mercati 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 n. 350 del 2003). Dopo che con D.P.C.M. 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, i finanziamenti sono confluiti nel fondo per l'attuazione del *Piano Casa 1* previsto dal decreto-legge n. 112 del 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 acta* 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 n. 159 del 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 citato *Piano Casa 1*; 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, della legge n. 244 del 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 26 marzo 2008). In ottemperanza alla sentenza del Tar 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.

1.3.5. 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 per il 2008 (legge n. 244 del 2007) ha introdotto alcuni benefici sull'imposta dovuta sulla prima casa. In tale legge, inoltre, 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 n. 917 del 1986 (Testo unico delle imposte sui redditi), 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 n. 431 del 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 n. 431 del 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 cosiddetti «*incapienti*». È stata, inoltre, concessa, una detrazione d'imposta agli studenti fuori sede, una detrazione d'imposta sui canoni di locazione relativi ai contratti di ospitalità, nonché la facoltà per i comuni di deliberare una riduzione delle aliquote ICI, che può arrivare fino all'esenzione dall'imposta, per favorire la realizzazione degli accordi tra le organizzazioni della proprietà edilizia e quelle dei conduttori (articolo 2, comma 288 della legge n. 244 del 2007).

Successivamente - con l'avvio della XVI legislatura - il Governo ha disposto la totale esenzione dall'ICI per l'abitazione principale (decreto-legge n. 93 del 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 (decreto-legge n. 112 del 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 (decreto-legge n. 185 del 2008).

Da ultimo, l'articolo 2, comma 10, della legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191 del 2009) ha

prorogato per l'anno 2012, le agevolazioni IRPEF sulle spese sostenute per ristrutturazioni immobiliari, mentre il successivo comma 11 ha prorogato agli anni 2012 e successivi l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al 10 per cento nel medesimo settore.

1.4. La dismissione di immobili pubblici residenziali.

Un capitolo a sé è, infine, rappresentato dalla dismissione di immobili pubblici residenziali, ovvero le cosiddette *cartolarizzazioni di immobili pubblici* (materia riconducibile all'ordinamento tributario e contabile dello Stato), le cui disposizioni principali sono contenute nel decreto-legge n. 351 del 2001 (articoli 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 del decreto-legge n. 351 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 del decreto-legge n. 351 del 2001) apporto e trasferimento di immobili ad uso strumentale di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato.

Operazioni concluse.

1) 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 decreto-legge n. 207 del 2008, che ne ha disposto - in considerazione dell'eccezionale crisi economica internazionale e delle condizioni del mercato immobiliare e dei mercati finanziari - la chiusura e la messa in liquidazione della società di cartolarizzazione. I beni immobili inventurati di proprietà della SCIP sono stati quindi trasferiti ai soggetti originariamente proprietari a fronte di un corrispettivo, pari al valore degli immobili stessi, stimato in circa 1,7 miliardi di euro.

2) 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.

3) SCIC - Inpdap. 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.

1) SCCI - Inps - Programma di cartolarizzazione SCCI - Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS. L'ultima operazione delle sei realizzate dall'INPS (INPS6) prevede come termine per il rimborso dei restanti 3,075 miliardi di euro ancora in essere, le date di luglio 2010 (1,575 mld.) e luglio 2011 (1,500 mld.).

2) SCIC - Ricerca scientifica (MIUR - MSE). Nel 2004 è stata realizzata un'operazione di cartolarizzazione avente per oggetto i finanziamenti erogati dal MIUR (Ministero Università e Ricerca) e dal MSE (Ministero Sviluppo economico) 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 milioni 371,5 milioni sono ancora in essere e scadranno nel settembre 2010).

3) 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.

4) 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 Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), cui sono stati trasferiti due portafogli immobiliari composti da complessivi 428 immobili ad uso governativo (Agenzie fiscali, sedi del MEF, sedi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sedi del Ministero del Lavoro, Caserme della Guardia di Finanza e della Polizia, ecc.) 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.

1.5. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio.

L'attività parlamentare nel settore delle politiche abitative si è sviluppata, nella XVI legislatura, oltre che per 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 Casa 1*.

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.

1.5.1. Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione n. 8-00024 per una politica organica della casa. La VIII Commissione della camera dei deputati 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 (C. 60, C. 496, C. 1394, C. 1926, C. 2306, C. 2313 e C. 2398) 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 esistente, con case e quartieri di qualità, che risparmino energia, non inquinino e garantiscano una

moderna ed elevata vivibilità.

Inoltre che la VIII Commissione ambiente, nel dicembre 2008, ha approvato all'unanimità la risoluzione n. 8-00024 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.

1.5.2. Il Piano Casa 1. Il Piano Casa 1 previsto dall'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 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 oggettivi 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 VIII Commissione nella seduta dei 24 giugno 2008 e nella seduta del 12 febbraio 2009, ha sottolineato come il piano è «strettamente integrato con lo sviluppo funzionale delle 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 DPCM 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.

1.5.3. 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 ricostruzione 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 n. 40 del 2010, nell'ambito del Fondo per il sostegno della domanda in particolari settori finalizzata ad obiettivi di efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sui 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 7.000 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 conoscitiva sul mercato immobiliare.

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della VIII Commissione della Camera, nella riunione del 1o 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 mutua bile, 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 Confederazione 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 de! 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 dei 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.

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 connessa 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.

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 organismi 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 dei 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 riacutizzarsi 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 *fasce 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 dei 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, almeno 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 delle 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 ERP, sia pure nella consapevolezza che le condizioni, in primo luogo, di capacità di reddito e di risparmio delle famiglie degli inquilini di alloggi di 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 immobiliari 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 (*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 (*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 individuate.

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, ecc.).

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 proprietario 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 devono 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 ritengono prioritario il rafforzamento della componente del mercato delle locazioni rappresentata dagli affitti a canone concordato, è stata formulata la proposta 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 Commissione Finanze) 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

reimmettere 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 che hanno

evidenziato il fatto che le richieste pervenute all'Enea per usufruire di questi incentivi (106.000 nel 2007, 247.800 nel 2008 e 236.100 nel 2009) si sono tradotte in termini di investimenti annui in interventi incentivati 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.

Secondo l'Enea, inoltre, 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 ai 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 sottolinearne l'efficacia, fino a farla propria con l'approvazione della risoluzione n. 8-00074, approvata dalle Commissioni riunite Vili 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 sul sistema *casa-qualità*) attualmente all'esame della Vili 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 Vili 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 alle 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'inventurato 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 l'approvazione della legge sull'accesso alle professioni edili, attualmente all'esame della Vili 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, ecc.). 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 Parlamento. 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.