

SENATO DELLA REPUBBLICA - XV LEGISLATURA

Disegno di legge n. 623

d'iniziativa dei senatori Russo Spena, Caprili, Sodano, Bonadonna, Emprin Gilardini, Palermo, Confalonieri, Albonetti, Alfonzi, Allocca, Boccia Maria Luisa, Capelli, Del Roio, Di Lello Finuoli, Gagliardi, Giannini, Grassi, Liotta, Malabarba, Martone, Brisca Menapace, Nardini, Tecce, Turigliatto, Valpiana, Vano e Zuccherini

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA il 12 GIUGNO 2006

Disciplina dell'intervento pubblico nelle politiche abitative

Onorevoli Senatori. – Tutte le ricerche indicano come le famiglie con abitazioni in affitto hanno, in gran parte, redditi medio bassi che sono assolutamente incompatibili con il mercato privato. L'intervento pubblico nelle politiche abitative limitato all'edilizia residenziale pubblica si è rilevato inadeguato sia dal punto di vista quantitativo (esiguo il numero di alloggi offerti) che qualitativo (il livello dell'offerta e i soggetti a cui si rivolge). Così come, prendendo a riferimento l'Europa, non si può non rilevare che in tale contesto l'intervento pubblico nelle politiche abitative è questione assai più importante che in Italia. Non a caso l'Italia ha il triste primato di fanalino di coda dell'Europa nell'offerta di alloggi a canone sociale. In questo caso i dati parlano chiaro; in effetti, per ogni 100 famiglie, risultano in abitazione in affitto a canone sociale: in Italia 5; nel Regno Unito 26; in Olanda 36; in Francia 18; in Austria 23; in Svizzera 24. Quindi la media europea delle famiglie in abitazioni a canone sociale è di 16 su 100 famiglie. In Italia siamo tre volte sotto la media europea. È da sottolineare, altresì, che in Europa la spesa per la politica sociale della casa è di dieci volte superiore a quella del nostro paese, anzi con le ultime leggi finanziarie siamo giunti in pratica all'azzeramento di fatto. Questo diviene, nella realtà, un elemento di forte disuguaglianza e di arretratezza dell'Italia rispetto all'Europa. Con il trasferimento delle competenze alle Regioni in materia di edilizia residenziale pubblica si sono, certamente, trasferite le competenze, ma non è stato attuato alcun trasferimento di risorse. Il risultato di tale «innovazione» è devastante: le Regioni dovrebbero intervenire non per sostituire proprie imposte a imposte alle quali lo Stato rinuncia, bensì, istituirne delle altre. Ciò non può che acuire il divario tra le regioni più povere, dove l'offerta è già più scarsa e degradata, le regioni più ricche e le regioni che non avranno alcuna risorsa. Addirittura il governo non ha ancora attuato gli interventi minimi dovuti sulla base di quanto disposto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, emanato in attuazione della «legge Bassanini». Il citato decreto legislativo prevede che il governo definisca: cosa si intende per «servizio minimo» ovvero livello essenziale, da garantire in tutto il paese riguardo all'edilizia residenziale pubblica; quali siano i piani di edilizia pubblica da cofinanziare in quanto di interesse nazionale; quale la quota di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica da definire in sede di Legge finanziaria; quale l'assetto proprietario per l'edilizia residenziale pubblica. In compenso si è solleciti anche oltre il dovuto in fatto di dismissioni e di privatizzazione degli enti gestori di edilizia pubblica. Il presente disegno di legge intende applicare quanto previsto dalla «legge Bassanini» con una ulteriore specifica. In genere si è affrontato il problema dell'intervento pubblico nelle politiche abitative relegandolo alla questione dell'edilizia residenziale pubblica, tema oltretutto divenuto sempre più marginale. Riteniamo che l'intervento pubblico nelle politiche abitative debba rappresentare un ambito di intervento più vasto e complessivo nel quale, oltre al tema centrale e decisivo dell'edilizia residenziale pubblica, emergano altre due questioni prioritarie: l'aumento di offerta di alloggi a canone più basso di quello di mercato; la politica fiscale della casa e le agevolazioni.

A tale fine il disegno di legge da noi presentato prevede:

- a) la definizione di un finanziamento certo per la politica sociale della casa pari almeno all'1 per cento del bilancio dello Stato da stabilire nell'ambito della Legge finanziaria;
- b) il pieno utilizzo delle eventuali rimanenze dei fondi ex Gescal, anche reintegrando le risorse sottratte incostituzionalmente alle Regioni. Tale piano deve prevedere la piena disponibilità per le Regioni stesse e per gli altri enti locali di utilizzare le risorse anche per l'acquisto e l'affitto diretto di alloggi già costruiti;
- c) il mantenimento delle strutture di gestione nell'ambito pubblico, impedendo ogni privatizzazione del settore;
- d) la garanzia del principio del canone rapportato al reddito dell'assegnatario e del canone sociale per i redditi più bassi;
- e) l'ampliamento dei soggetti destinatari dell'intervento pubblico;
- f) l'indirizzo a favorire nella costruzione e nel recupero degli immobili l'uso di materiali ecocompatibili, l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, nonché la rimozione delle barriere architettoniche;
- g) la specificazione dei compiti dell'Osservatorio della condizione abitativa, istituito ai sensi dell'articolo 59 del decreto legislativo 31 marzo 1988, n. 112.

Come appare evidente, anche se esposto in estrema sintesi, con il disegno di legge che presentiamo all'attenzione del Parlamento intendiamo porre una questione rilevante che attiene ad una impostazione strategica relativa all'avvio di una vera e articolata politica abitativa che non può non avere come asse prioritario la questione del ruolo di promozione e di intervento pubblico.

Disegno di legge

Art. 1 (Finalità dell'intervento pubblico)

1. Finalità dell'intervento pubblico nelle politiche abitative è garantire il diritto ad un alloggio adeguato ai nuclei familiari e ai soggetti che, a causa di condizioni economiche insufficienti o precarie di situazioni di disagio o di altri impedimenti, non hanno la possibilità di accesso al mercato degli immobili ad uso abitativo
2. Finalità primaria dell'intervento pubblico nelle politiche abitative è garantire ai soggetti che, sulla base dei requisiti posseduti, rientrano tra i beneficiari dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica il diritto ad accedere ad un alloggio adeguato alle loro esigenze previo pagamento di un canone sociale determinato dalle leggi regionali.
3. È altresì finalità dell'intervento pubblico nelle politiche abitative promuovere politiche di offerta di alloggi a canoni rapportati alle condizioni economiche dei soggetti che possiedono un reddito non superiore a quello previsto dalle leggi regionali per la permanenza in un alloggio di edilizia residenziale pubblica
4. L'attuazione delle finalità di cui ai commi 1, 2 e 3 costituisce il li vello essenziale, per quanto concerne l'intervento pubblico nelle politiche abitative, da garantire sull'intero territorio nazionale
5. Ferma restando la competenza delle Regioni in materia di definizione dei canoni, nell'edilizia residenziale pubblica è garantito il principio del canone rapportato al reddito dell'assegnatario e del canone sociale per i redditi più bassi.

Art. 2 (Soggetti dell'intervento pubblico)

1. Sono soggetti dell'intervento pubblico nelle politiche abitative lo Stato, le Regioni e gli enti locali, ognuno per le proprie competenze e mediante programmi integrati di

programmazione e di intervento nel settore abitativo, volti all'attuazione della finalità di cui all'articolo 1.

2. Sono altresì soggetti dell'intervento pubblico nelle politiche abitative gli istituti e gli enti pubblici regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, i cui ruoli e competenze sono definiti dalle Regioni, fermi restando i diritti di proprietà e di gestione degli alloggi in capo ai medesimi istituti ed enti.

3. Sono soggetti dell'intervento pubblico nelle politiche abitative gli enti a partecipazione pubblica o sotto controllo e vigilanza pubblici, le cooperative e le imprese incaricati di attuare gli interventi pubblici o di cooperare alla loro realizzazione e che beneficiano di fondi pubblici per la costruzione e il recupero di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Art. 3 (Programmi di edilizia residenziale pubblica di interesse nazionale)

1. Costituiscono programmi di edilizia residenziale pubblica di interesse nazionale quelli destinati:

a) ad incrementare l'offerta di alloggi a canone sociale per i soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 1;

b) ad incrementare l'offerta di alloggi a canoni rapportati alle condizioni economiche per i soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 1;

c) a prevedere interventi che garantiscono l'accesso ad un nuovo alloggio ai soggetti sottoposti a provvedimento esecutivo di sfratto in possesso dei requisiti per la permanenza in alloggi di edilizia residenziale pubblica o in particolari condizioni di disagio sociale o familiare;

d) a realizzare piani di intervento per l'offerta di alloggi in locazione, a canone sociale o convenzionato, a determinate categorie quali anziani, studenti, giovani coppie, portatori di handicap;

e) a realizzare piani di intervento per favorire l'inserimento nel sociale degli immigrati;

f) a favorire la mobilità sul territorio nazionale, in particolare in relazione a motivi di lavoro e di studio, nonché lo sviluppo di piani

per la costruzione di alloggi da destinare a locazione permanente a canoni convenzionati;

g) a sviluppare interventi di cooperazione, in particolare nella forma della proprietà indivisa.

2. Costituiscono interventi di rilievo nazionale nelle politiche abitative da parte dei soggetti di cui all'articolo 2 quelli destinati a:

a) concedere contributi integrativi ai soggetti meno abbienti per il pagamento dei canoni di locazione di immobili di proprietà pubblica o privata;

b) favorire l'accesso alla proprietà della prima casa di abitazione attraverso la concessione di mutui agevolati e di contributi alle categorie di soggetti di cui al comma 1, lettera d).

3. I programmi di interesse nazionale sono realizzati attraverso la costruzione, il recupero, l'acquisto, il conferimento o la locazione di immobili da parte dello Stato, delle Regioni, degli enti locali, degli istituti e degli enti regionali di gestione dell'edilizia residenziale pubblica, nonché degli altri soggetti pubblici e privati incaricati dell'attuazione dei piani.

4. Ai fini della realizzazione dei programmi di cui al comma 3 gli enti locali hanno il diritto di prelazione in relazione alla dismissione di immobili pubblici o di enti a partecipazione pubblica o controllati da amministrazioni pubbliche liberi o per i quali gli inquilini non hanno esercitato il diritto di prelazione.

Art. 4 (Modalità dell'intervento pubblico)

1. L'intervento pubblico nell'edilizia residenziale favorisce per la costruzione e il recupero degli immobili, l'uso di materiali ecocompatibili e di fonti di energia rinnovabile, nonché la rimozione delle barriere architettoniche.
2. L'intervento pubblico è, altresì, attuato garantendo il funzionale inserimento urbanistico degli interventi e delle urbanizzazioni primarie e secondarie connesse con i piani di edilizia residenziale pubblica.

Art. 5 (Interventi per il recupero del patrimonio immobiliare pubblico)

1. Obiettivo primario dell'intervento pubblico nelle politiche abitative è il recupero del patrimonio immobiliare pubblico in stato di degrado. A tale fine, le Regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, emanano apposite norme per garantire il recupero di immobili pubblici in stato di degrado, da parte di cooperative costituite dai soggetti destinatari degli interventi di cui alla medesima legge mediante specifiche convenzioni.

Art. 6 (Finanziamento dell'intervento pubblico nelle politiche abitative)

1. Annualmente la Legge finanziaria determina le risorse da destinare agli interventi pubblici nelle politiche abitative in misura comunque non inferiore all'1% delle spese totali iscritte nel bilancio di previsione dello Stato.

Art. 7 (Assetto proprietario degli alloggi di edilizia residenziale pubblica)

1. Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ad esclusione degli alloggi di proprietà degli enti locali, sono conferiti alle Regioni che possono trasmettere la proprietà agli stessi enti locali, fermo restando l'obbligo per gli enti locali di mantenere la proprietà e la gestione pubbliche dei medesimi alloggi.
2. Le Regioni assicurano la unitarietà della gestione e della programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica e degli altri interventi finalizzati a soddisfare le esigenze abitative del territorio di competenza.
3. Le Regioni stabiliscono altresì i ruoli e le competenze degli enti locali in materia di programmazione e di gestione degli interventi, di gestione e di manutenzione del patrimonio e delle altre competenze connesse al settore dell'intervento pubblico nelle politiche abitative.
4. Gli immobili facenti parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sono esonerati dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili.

Art. 8 (Osservatorio della condizione abitativa)

1. All'Osservatorio della condizione abitativa istituito ai sensi dell'articolo 59, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono attribuiti, in aggiunta ai compiti sulla condizione abitativa di cui al predetto articolo 59, comma 1, lettera *d*), compiti di elaborazione di proposte per l'adeguamento alle esigenze abitative dei programmi dell'intervento pubblico nelle politiche abitative.
2. Fanno parte dell'Osservatorio della condizione abitativa il ministro delle Infrastrutture, i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, i presidenti degli enti e degli istituti regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei conduttori e della proprietà edilizia maggiormente rappresentative a livello nazionale, i soggetti pubblici e privati attuatori dei piani di intervento definiti a livello nazionale, regionale o locale, le associazioni dei consumatori, i

rappresentanti delle associazioni che si occupano dell'inserimento sociale degli immigrati nonché i rappresentanti delle categorie di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*).

3. Con decreto del ministro delle Infrastrutture, da adottare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri di composizione e di funzionamento dell'Osservatorio della condizione abitativa.

4. Con cadenza annuale è convocata la conferenza nazionale sulle politiche abitative sulla base di un rapporto predisposto dall'Osservatorio della condizione abitativa.