



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FINA e MIRABELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 MAGGIO 2023

Misure per la riduzione del disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati

ONOREVOLI SENATORI. - Tra le conseguenze della crisi sanitaria e delle difficoltà del nostro sistema economico-produttivo a seguito dell'incremento dei costi energetici e dell'aumento inflazione, certamente vanno annoverati l'acuirsi delle diseguaglianze sociali e l'aumento di cittadini in condizioni di difficoltà.

La situazione di bassa crescita economica e le tensioni nello scenario internazionale, in particolare per gli effetti della guerra in corso in Ucraina, rischiano di riflettersi pesantemente sulla condizione abitativa delle fasce deboli della popolazione, aggravando un'emergenza già molto preoccupante in numerose città italiane e presente anche prima della pandemia.

Recenti rilevazioni dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) evidenziano un forte incremento dei canoni di locazione nel corso degli ultimi mesi, che secondo le stime dell'Istituto registrano un aumento del 7,4 per cento su base annua e del 14,2 per cento su base biennale, in gran parte a causa dall'aumento dell'inflazione.

Le recenti preoccupazioni espresse da numerosi sindaci che si trovano in prima fila ad affrontare un problema che investe un numero crescente di residenti e, da ultimo, le proteste degli studenti universitari a fronte del caro affitti, giunti ormai a livelli insostenibili, sono la cartina di tornasole della situazione del disagio abitativo nel nostro Paese.

A fronte dei dati ISTAT, è verosimile ritenere che nei prossimi mesi potranno essere numerose le persone - e i nuclei familiari - a rischio di sfratto per morosità, per ragioni legate alla mancanza di risorse sufficienti per sostenere i canoni di affitto, e al-

trettanto numerose quelle che rischiano di perdere la casa di proprietà perché impossibilitate ad onorare il mutuo in corrispondenza dell'innalzamento dei tassi d'interesse.

La casa è un elemento fondamentale nella vita di ciascuna persona perché concerne bisogni di tipo personale, sociale, economico e simbolico che sono fondamentali per il benessere individuale.

In diverse occasioni, i sociologi hanno chiarito bene il valore identitario della casa, fino a definirlo un elemento costitutivo dello spazio sociale degli individui.

Nondimeno appare rilevante il fatto che, nei Paesi con scarsa offerta di alloggi in affitto, la maggior parte dei giovani tra i 18 e i 34 anni continua a vivere con i propri genitori. Nei fatti, nella società moderna, la casa gioca un ruolo fondamentale nella strutturazione delle disuguaglianze sociali.

Le problematiche relative sono note e rilevanti. Eppure, a fronte della gravità del problema, con risvolti in termini di diritti di giustizia sociale, le politiche dell'abitare hanno avuto un'attenzione marginale nel campo delle politiche sociali, tanto che l'edilizia residenziale pubblica non occupa posizioni di rilievo pur essendone noto l'impatto sulla diseguaglianza e sulla povertà.

Sul tema del diritto alla casa e in particolare nel comparto dell'edilizia sociale pubblica l'Italia sconta un ritardo decennale, tanto da essere da troppo tempo il Paese europeo che spende meno nel settore. L'offerta abitativa pubblica in Italia, dagli anni Ottanta del XX secolo, si è ridotta del 90 per cento.

Occorre, quindi, una chiara inversione di tendenza con interventi definiti attraverso una programmazione effettiva degli investi-

menti per l'edilizia residenziale pubblica da considerare una componente essenziale per un nuovo *welfare* in grado di diminuire precarietà e povertà.

Peraltro la costante riduzione del flusso di nuovi alloggi popolari nel corso degli anni ha prodotto un significativo innalzamento dell'età media dei soggetti che risiedono negli alloggi e conseguentemente è cresciuta la quota di famiglie in case popolari con persona di riferimento pensionata.

Nel nostro Paese, nel tempo, tre sono state le azioni per favorire il mercato degli affitti: il fondo per l'affitto, la tassazione con ritenuta secca al di fuori della progressività dell'IRPEF, a partire dai contratti convenzionati, e l'edilizia residenziale pubblica.

Malgrado questi interventi, l'efficacia nel contrastare il disagio abitativo delle famiglie non è pienamente soddisfacente. La ragione principale consiste proprio nel volume delle risorse impegnate e, probabilmente, anche la risposta asimmetrica che le regioni hanno dato al problema sui propri territori.

La necessità di dotare ampie fasce di popolazione di edilizia sociale deve anche confrontarsi con i temi della rigenerazione urbana, del riuso e della riqualificazione dell'ingente patrimonio immobiliare pubblico e privato dismesso, di una produzione edilizia ispirata alla sostenibilità ambientale e sociale e all'efficienza energetica, della rivitalizzazione delle aree interne del Paese e dei borghi disabitati.

Sebbene il tema dell'edilizia residenziale pubblica sia stato conferito esclusivamente alle regioni, come stabilito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifiche al titolo V della parte seconda della Costitu-

zione, restano intatte le esigenze concernenti i livelli essenziali delle prestazioni nonché l'esigibilità delle prestazioni di *welfare* da parte del cittadino omogeneamente in tutto il territorio nazionale.

Infatti le diversissime leggi e i regolamenti regionali che sono stati adottati nel tempo hanno condizionato le finalità sociali del comparto, diversificando fortemente il settore a livello nazionale, con caratteristiche contraddittorie a seconda del luogo.

Il disegno di legge in esame, che riprende gran parte dei contenuti dell'atto Senato n. 2107 depositato nella scorsa legislatura dai senatori D'Arienzo ed altri, propone, al fine di superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale e il degrado urbano derivanti dai fenomeni di alta tensione abitativa, un Piano nazionale di edilizia residenziale pubblica e insiste su alcuni fattori importanti con interventi mirati, fra gli altri, sul sostegno all'affitto a canone concordato, sull'ampliamento dell'offerta di alloggi popolari e di alloggi per gli studenti universitari, sullo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale, sul riscatto a termine dell'alloggio sociale, stabilendo anche agevolazioni fiscali per il conduttore di alloggi sociali.

Si tratta di azioni a favore di individui e famiglie con redditi modesti. Ciò anche in ragione del fatto che rispetto a qualche decennio fa buona parte dei nuclei a reddito medio-basso non ha avuto la possibilità di acquistare la casa.

Una politica che abbia come obiettivo la categoria degli affittuari ha, quindi, una buona capacità di raggiungere nuclei in difficoltà economica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Misure per l'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica)

1. Al fine di superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale e il degrado urbano derivanti dai fenomeni di alta tensione abitativa, il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, approva il Piano nazionale di edilizia residenziale pubblica, di seguito denominato « Piano ». Il Piano è rivolto:

a) all'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e antisismica;

b) alla riduzione delle emissioni climalteranti, utilizzando fonti rinnovabili per la produzione di energia e sistemi di domotica;

c) alla rigenerazione urbana a consumo di suolo zero, mediante l'utilizzo di aree pubbliche dismesse e la demolizione e ricostruzione con aumento volumetrico di edifici esistenti di edilizia residenziale pubblica che hanno raggiunto il fine vita edilizio.

2. Il Piano ha ad oggetto la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente o di costruzione di nuovi alloggi ed è articolato, sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo disa-

gio abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, nei seguenti interventi:

a) incremento del patrimonio abitativo di edilizia pubblica e di edilizia sociale con le risorse derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, in particolare degli alloggi nei condomini misti;

b) recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni e degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, costituiti anche in forma societaria, e degli enti di edilizia residenziale pubblica aventi le stesse finalità dei suddetti Istituti, sia mediante il ripristino di alloggi di risulta sia mediante la manutenzione straordinaria degli alloggi anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico, statico e del miglioramento sismico degli immobili;

c) cessione dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato. Ogni deroga agli strumenti urbanistici deve comunque rispondere a precise ragioni di interesse pubblico come deliberate dal competente consiglio comunale e comunque nel rispetto del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

d) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale pubblica ovvero promozione di strumenti finanziari con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa pubblica in locazione.

3. Per l'attuazione degli interventi previsti dal presente articolo, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un Fondo con una dota-

zione pari a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2031.

4. Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse del Fondo di cui al comma 3. Con i provvedimenti di assegnazione delle risorse sono stabilite le modalità di utilizzo delle medesime, di monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi e di revoca. Le risorse revocate restano destinate al contrasto del disagio abitativo e sono riprogrammate con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

5. L'attuazione del Piano è realizzata con le modalità di cui alla parte V del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

6. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove con le regioni e i comuni la sottoscrizione di appositi accordi di programma al fine di concentrare gli interventi di cui al comma 2 sull'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento, all'innalzamento dei livelli di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica e alla risoluzione di problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

7. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti istituisce, presso il proprio Ministero, il Comitato paritetico per il monitoraggio del Piano nazionale di edilizia residenziale pubblica, i cui componenti sono individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministero dell'economia e delle finanze nonché dalla Conferenza unificata in rappresentanza delle regioni e degli enti locali e delle associazioni maggiormente rap-

presentative a livello territoriale per il diritto alla casa.

8. Il Governo riferisce alle competenti Commissioni parlamentari, con cadenza semestrale, sullo stato di attuazione del Piano, fino alla completa attuazione del medesimo.

Art. 2.

(Misure per favorire l'acquisto di immobili da destinare all'edilizia residenziale pubblica)

1. La Cassa depositi e prestiti Spa, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, è autorizzata a erogare finanziamenti, in unica soluzione o a erogazione multipla, a regioni e comuni per l'acquisto di immobili da destinare all'edilizia residenziale pubblica, con priorità per le aree territoriali ad alta tensione abitativa, nonché per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione ai sensi dell'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

2. L'ammortamento del finanziamento di cui al comma 1 avviene attraverso uno o più piani di rimborso, di durata compresa tra cinque e trenta anni, con l'applicazione di un tasso d'interesse a tasso fisso o variabile, con facoltà per la regione o l'ente locale di richiedere il passaggio a tasso fisso.

Art. 3.

(Misure per la razionalizzazione del patrimonio degli alloggi ad uso abitativo di proprietà pubblica)

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentite le associazioni maggiormente rappresentative a livello territoriale per il diritto alla casa, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28

agosto 1997, n. 281, approvano con decreto le procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, anche in deroga alle disposizioni procedurali previste dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560. Il decreto di cui al primo periodo tiene conto altresì della possibilità di favorire la dismissione degli alloggi nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 30 per cento e in quelli inseriti in situazioni abitative estranee all'edilizia residenziale pubblica, al fine di conseguire una razionalizzazione del patrimonio e una riduzione degli oneri a carico della finanza locale. Le risorse derivanti dalle alienazioni sono riversate ad un fondo appositamente costituito e destinato esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

Art. 4.

(Rifinanziamento di fondi)

1. Il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, è finanziato con 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2038.

2. Il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, di cui all'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, è finanziato con 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2038.

3. Il Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, di cui all'articolo 13, comma 3-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modifi-

cazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è finanziato con 20 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2038.

4. Il Fondo destinato alla concessione di contributi in conto interessi su finanziamenti per l'acquisto da parte dei conduttori degli alloggi di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, di cui all'articolo 13, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è finanziato con 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2038.

5. Il Fondo per gli interventi di manutenzione e di recupero di alloggi abitativi privi di soggetti assegnatari, di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, è finanziato con 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2038.

6. Il fondo per il finanziamento dei progetti volti alla realizzazione degli alloggi e delle residenze di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 338, è integrato di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2038.

7. Il fondo di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, volto a sostenere gli studenti fuori sede iscritti alle università statali, appartenenti a un nucleo familiare con un indice della situazione economica equivalente non superiore a 20.000 euro, è incrementato di ulteriori 10 milioni di euro per l'anno 2024 e di ulteriori 20 milioni di euro dal 2025 al 2038.

Art. 5.

(Misure fiscali)

1. Per il triennio 2024-2026, ai soggetti titolari di contratti di locazione di alloggi sociali, come definiti dal decreto del Mini-

stro delle infrastrutture 22 aprile 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 24 giugno 2008, adibiti a propria abitazione principale spetta una detrazione complessivamente pari a:

a) 1.000 euro, se il reddito complessivo non supera euro 15.493,71;

b) 2.000 euro, se il reddito complessivo supera euro 15.493,71 ma non euro 30.987,41.

Art. 6.

(Modifica al decreto-legge n. 47 del 2014, in materia di riscatto di alloggi sociali, e finanziamento di interventi per la riduzione della tensione abitativa nei comuni)

1. All'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, il secondo periodo è sostituito dal seguente: « La clausola comunque non può consentire il riscatto prima di cinque anni dall'inizio della locazione ».

2. Al finanziamento degli interventi di cui all'articolo 10, comma 5, lettera *d*), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, e per il raggiungimento dell'obiettivo di cui al medesimo articolo 10, comma 5-*bis*, sono destinati 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2038. I criteri di ripartizione sono definiti ai sensi del comma 10 del medesimo articolo 10.

Art. 7.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, pari complessivamente a 2.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, a 1.720 milioni di euro per

ciascuno degli anni dal 2027 al 2031 e a 720 milioni di euro dal 2032 al 2038, si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

€ 1,00