

Audizione presso le Commissioni riunite 8° Lavori Pubblici, Comunicazioni e 13° Territorio, Ambiente, Beni ambientali del Senato in merito al DdL n. 1413 (dl 47/2014 emergenza abitativa)
Martedì 22 aprile 2014, ore 15,30

Introduzione – Osservazioni generali

L'INU valuta positivamente la ripresa di attenzione del Governo e del parlamento verso il tema delle politiche abitative pubbliche, pur lamentando la modesta entità delle risorse certe dedicate ad un problema tanto rilevante ed urgente. Basti confrontare la consistenza del parco alloggi di edilizia sociale (oggi circa un milione, praticamente tutti in uso) con il numero delle domande di nuova assegnazione giacenti (circa 650mila, stima Federcasa) per rendersi conto delle dimensioni del problema.

La trasformazione strutturale della società italiana, con l'aumento delle famiglie mononucleari e la riduzione della dimensione media della famiglia, continua a sostenere una forte domanda abitativa. Essa però non trova le risorse per accedere al libero mercato, sia per il calo del reddito disponibile sia per la perdurante stretta creditizia.

L'attuale fase economica ha grandemente accentuato il fenomeno dell'incapienza reddituale delle famiglie ed in particolare per quelle a più basso reddito, accentuando i fenomeni di convivenza per necessità e di disagio abitativo.

L'Italia presenta una quantità di patrimonio goduto in affitto (19%) molto bassa rispetto ai valori dei maggiori paesi europei (Germania 58%, Olanda 42%, Austria 40%, Francia 39%, Regno Unito 34%). Mentre il dato relativo al **patrimonio privato goduto in affitto** (15%) si presenta simile ad altri paesi europei (Olanda 10%, Spagna 11%, Finlandia 15%, Regno Unito 15,6%, Austria 17%), risulta assai basso il valore relativo agli **alloggi sociali in locazione** (4%), superiore solo ai valori di Portogallo, Spagna, Grecia.

Per fronteggiare l'emergenza servono quindi provvedimenti in grado di sbloccare l'offerta in affitto sul mercato privato, come la costituzione di apposite agenzie per l'affitto nelle maggiori realtà metropolitane italiane; ma soprattutto di rimettere in campo risorse certe e per un adeguato arco di anni con l'obiettivo di **ampliare l'offerta di alloggi sociali in locazione permanente** destinati a fasce sociali a basso reddito, dando piena attuazione alla residenza sociale per come definita nel

Decreto del Ministero Infrastrutture del 22.04.2008. In tal senso va criticato l'orientamento espresso dal DL (art. 3) alla cessione generalizzata del patrimonio di edilizia residenziale sociale. Le cessioni vanno limitate alla parte di patrimonio che si trova in condizioni di scarsa gestibilità, come ad esempio le quote minoritarie in immobili già maggioritariamente ceduti o riscattati.

È necessario altresì che complementariamente a tale programmazione vengano adottati provvedimenti coerenti in altre dimensioni; consentendo che anche gli alloggi sociali di proprietà pubblica possano usufruire dei contributi per l'efficientamento energetico; che ad essi venga riservato un trattamento di fiscalità immobiliare coerente rispetto alla definizione di servizio sociale; che il servizio dell'abitazione sociale venga erogato nelle diverse realtà italiane secondo criteri unitari e coerenti, superando la babele delle attuali gestioni regionali.

Promuovere l'incremento della dotazione di alloggi sociali in affitto permanente, se coordinati con i provvedimenti di riduzione del consumo di suolo e con l'efficientamento del patrimonio pubblico dismesso, porterebbe a dedicare alla realizzazione di alloggi sociali una parte rilevante degli immobili pubblici che sono oggi in dismissione (caserme, ex nosocomi, ecc.) senza che siano stati definiti obiettivi d'interesse pubblico oltre al generico abbattimento del debito. Vanno quindi trovate efficaci coerenze fra le diverse politiche che Governo e Parlamento vanno definendo verso le città, anche attraverso la piena riattivazione dell'Intergruppo per le politiche urbane e un efficace raccordo fra di esso e le attività del CIPU.

Per quanto riguarda aspetti di diretta competenza dello scrivente, si segnala che la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica ricade appieno all'interno della materia "governo del territorio" che è agli atti di legislazione concorrente fra Stato e regioni. È pertanto da ritenere impropria e non costituzionalmente fondata la disposizione (art. 10 c. 8) che prevede che gli interventi di incremento degli alloggi sociali possano essere "autorizzati in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, e ai regolamenti edilizi ed alle destinazioni d'uso".

Oltre ad aspetti di legittimità costituzionale vi sono poi aspetti di merito: la residenza sociale è strumento fondamentale di lotta alla gentrificazione, per il conseguimento di quella mixité che è alla base della coesione sociale, e di definizione del corretto equilibrio dei rapporti fra pubblico e privato nella proprietà immobiliare e nell'uso dei suoli e degli spazi urbani. Non è quindi possibile espungerla dalla progettazione urbanistica, di cui è componente ineliminabile, nemmeno in nome di malintesi principi di semplificazione (nello spazio urbano la complessità è ricchezza). **La progettazione dei previsti interventi di incremento dell'offerta di alloggi sociali in locazione e delle connesse funzioni commerciali va pertanto riportata interamente nell'alveo della progettazione urbanistica, che ha il compito di valutarne la sostenibilità sociale ed ambientale, la coerenza con le prospettive di trasformazione insediativa, e la contestuale contemperazione degli interessi pubblici differenziati coinvolti.**

Si segnala infine che il provvedimento, oltre ad aspetti di certo connessi alle politiche abitative, contiene anche una serie di interventi su aspetti per nulla inerenti, quali i provvedimenti in materia di lavori pubblici (art. 12) o per l'EXPO 2015 (art. 13). Si suggerisce che in sede di conversione in legge tali temi vengano stralciati, confluendo in apposito provvedimento per misure urgenti in campo edilizio.

Si consiglia inoltre di restringere il campo dell'intervento legislativo alle sole politiche abitative, evitando di entrare in modo incompleto o inorganico in temi "di sistema" (p.es. il governo del territorio) che abbisognano di tempi di riflessione e di coordinamento fra norme statali e regionali molto più ampi di quelli imposti dalla grave emergenza abitativa in corso.

Osservazioni su singoli articoli

Art. 2

Bene la possibilità di reperire alloggi da dare in locazione attraverso l'azione delle cooperative. E' inutile produrre alloggi se ve ne sono di già realizzati che non si riescono ad utilizzare. Bene anche la deducibilità dall'IRPEF delle spese di affitto per i redditi bassi e bassissimi, peccato che chi non ne possa beneficiare siano gli incapienti.

Art. 3

Bene l'idea di riformare il procedimento di alienazione degli immobili degli IACP/ATRE e di connettere i proventi delle alienazioni a un programma straordinario di realizzazione di nuovi alloggi e di manutenzioni degli esistenti. Va tuttavia segnalato che la complessità di un decreto ministeriale che coinvolge tre ministeri e che deve avere l'assenso della Conferenza unificata rischia di entrare in conflitto con la data del 30 giugno 2014.

Art. 4

Bene la definizione di un piano nazionale per il recupero e la razionalizzazione degli alloggi popolari attraverso manutenzione straordinaria degli alloggi anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico statico e del miglioramento sismico degli immobili.

Bene anche per il provvedimento di unificare residui finanziari inutilizzati provenienti da fonti diverse. Non appare tuttavia chiaro il motivo per il quale limitare l'uso di queste risorse alla manutenzione ed al recupero di alloggi abitativi privi di soggetti assegnatari, e non renderli disponibili al più ampio ventaglio di politiche messo in campo dal DL, fatti salvi i vincoli contabili di provenienza.

Art. 5

Bene le iniziative di lotta agli atti di legittimazione post festum di occupazioni abusive di immobili.

Art. 8

Sembra criticabile un approccio che continui a promuovere la dismissione del patrimonio ERP, sia pur attraverso riscatti. Una quota fisiologica di vendite serve per attivare processi di rinnovo del parco alloggi e per fare politiche di mixité e di lotta alla gentrification. **Ma i nuovi alloggi prodotti vanno destinati prioritariamente all'affitto permanente**, e non ad essere a loro volta venduti dopo sette anni. Con tale misura rischia di perdere efficacia e significato l'intera politica dell'edilizia sociale che aveva quale presupposto la costituzione di uno stock di alloggi in affitto a tempo indeterminato o comunque per periodi significativi. Appare del tutto incongruo, rispetto a tale finalità, il periodo ristretto dei sette anni, con in più un implicito patto di futura vendita.

Si propone di **prorogare i termini** di formazione del diritto all'esercizio **del riscatto ad almeno quindici anni**, e di lasciare al gestore la decisione su quali e quanti alloggi ammettere alla prospettiva del riscatto o del patto di futura vendita, anziché rendere tale diritto automatico per tutto il parco alloggi.

Art. 10

L'art. 10 prevede che si possano realizzare nuovi alloggi utilizzando come aree edificabili gli extra standard eventualmente presenti in ambito urbano, coerente alla definizione dell'edilizia residenziale sociale (ERS) come servizio e alla riduzione del consumo di suolo. **Non si può però ammettere che tali alloggi vadano in cessione**. L'obiettivo deve essere quello di creare un parco alloggi in affitto, quindi ERS, e non di creare altri proprietari di abitazioni private che di "sociale" non avrebbero che una vaga origine.

La previsione del comma 3 ha anche un risvolto sulle dotazioni pubbliche: se a 15 anni si alienassero gli alloggi, la superficie di ERS non costituirebbe più dotazione pubblica, e pertanto la dotazione di servizi a standard regredirebbe ulteriormente. Per tale motivo si chiede che gli alloggi realizzati sulle aree già computate ai fini delle quantità minime inderogabili di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, previste dal decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, n. 1444, possano essere **solo alloggi di ERS destinati permanentemente all'affitto sociale**, senza alcuna previsione di riscatto o patto di futura vendita.

Il comma 4 consente il cambio di destinazione d'uso, anche senza opere, in tutti gli interventi regolati da convenzioni urbanistiche vigenti. Stante la gravissima crisi che affligge il settore edilizio, ed in particolare il settore del non residenziale, esiste il concreto rischio che con la liberalizzazione dei cambi di destinazione d'uso si generi una ondata di cambi d'uso verso il residenziale, con falsificazione delle previsioni urbanistiche ed imponderabili effetti sulla distribuzione territoriale delle funzioni e delle dotazioni di servizi. Non è possibile inoltre considerare "rigenerazione delle aree" un cambio integrale di destinazione d'uso di un insediamento produttivo ancora non realizzato, nemmeno in parte. Si chiede pertanto che **la facoltà del cambio di destinazione d'uso venga limitata ai soli edifici esistenti** e agli interventi dotati di titoli abilitativi edilizi per i quali alla data del 31.12.2013 fosse già stato comunicato l'inizio dei lavori.

Ne discende che al comma 7 oltre ai 90 giorni per la definizione dei criteri di valutazione della sostenibilità urbanistica, economica e funzionale dei progetti di recupero, riuso o sostituzione edilizia che i comuni dovrebbero approvare anteriormente al rilascio del primo titolo abilitativo edilizio, venga previsto un ulteriore congruo lasso di tempo per poter condurre la valutazione dei progetti presentati.

Secondo il comma 8 tali interventi dovrebbero poter andare in deroga ai piani urbanistici. Oltre agli aspetti di legittimità costituzionale, più sopra richiamati, ciò pone un problema; che ci stanno a fare i piani urbanistici se poi si può fare politica della casa in deroga ad essi? Si segnala che la pianificazione urbanistica non è un intralcio, ma una elaborazione mirante ad assicurare l'adeguata dotazione fisica e funzionale degli insediamenti quanto ad infrastrutture e servizi pubblici, e la dovuta qualità degli spazi urbani. E che tale elaborazione è necessaria anche in sede di cambio di destinazione d'uso di edifici esistenti. **La deroga va pertanto limitata ai soli edifici esistenti e associata ad una contemporanea verifica di coerenza delle trasformazioni proposte con gli obiettivi generali dei piani urbanistici vigenti.** L'ERS è una componente essenziale del progetto urbano, e non è possibile consentire che venga fatta "spuntare" liberamente dove si formino delle convenienze della proprietà privata, fuori di una logica di corretta progettazione urbanistica e del temperamento dei diversi interessi pubblici in gioco che di tale progettazione costituisce un nucleo essenziale.