

Camera dei Deputati

Commenti alle proposte di Legge n. 1169 e 1562

INU Istituto Nazionale di Urbanistica

Prof.ssa Laura Fregolent

Proposta di legge n. 1169

Disposizioni concernenti lo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica e altre misure per la riduzione del disagio abitativo per i nuclei svantaggiati

Pare importante sottolineare due passaggi della proposta di legge 1169 che dovrebbero essere alla base di una nuova politica per la casa:

1. "l'edilizia residenziale pubblica, da considerare una componente essenziale per un nuovo welfare in grado di diminuire precarietà e povertà"
2. "Una politica che abbia come obiettivo la categoria degli affittuari ha, quindi, una buona capacità di raggiungere nuclei in difficoltà economica".

L'intervento futuro sulla casa, infatti, per essere efficace e strategico non potrà prescindere da un intervento strutturato e continuativo sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Dovrà essere articolato, coinvolgere operatori pubblici e privati, essere capace di far dialogare proprietari e gestori, di far emergere il patrimonio pubblico non utilizzato da riutilizzare, così come il patrimonio privato abbandonato.

Per questo, la proposta di istituire un Piano nazionale di edilizia residenziale pubblica assume un peso e un ruolo importante nell'affrontare il problema della mancanza di alloggi, del disagio abitativo e dell'abitare in una dimensione più ampia. È fondamentale inoltre sottolineare quindi il ruolo dell'ERP, della rigenerazione urbana, del riuso e della riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico, ma anche del patrimonio privato dismesso o abbandonato, di una produzione edilizia ispirata alla sostenibilità ambientale e sociale e all'efficienza energetica (tenendo quindi conto anche di un altro problema enorme emerso a seguito del conflitto ucraino-russo che è quello della povertà energetica).

Il reperimento delle risorse così come proposto non pare però adeguato, perché l'incremento – così come riportato all'art. 1 comma 2 lettera "a" della proposta – del "patrimonio abitativo di edilizia residenziale 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 situati in condomini misti", non può essere sufficiente a riqualificare l'esistente e a costruire o a reperire nel già costruito patrimonio da destinare a ERP. Stanti i numeri di patrimonio pubblico esistente e di domande inevase si continuerà a non essere in grado di rispondere alla domanda, ma anche e con questa procedura si diminuirà il patrimonio pubblico esistente.

Sul tema della cessione dei diritti edificatori (art. 1 comma 2 lettera c) "come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato" si concorda sul fatto che potrebbe essere una strada da percorrere, nel rispetto della strumentazione urbanistica, ma più complessivamente si invita a lavorare sul tema del diritto di superficie nel caso di suoli pubblici da destinare all'edilizia sociale in collaborazione con i privati (non profit), il mondo cooperativo, ecc.

Alla lettera "d" del comma 2 (art. 1) si fa riferimento alla "costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari". Vorrei segnalare un problema e cioè è la mancanza di una regolamentazione nazionale sul rapporto pubblico/privato nella produzione del bene casa. Alcuni paesi europei (e.g. Austria e Irlanda) hanno introdotto il concetto del *limited profit* con risultati positivi. Il nostro sistema di fondi privati pubblici dà spazio a speculazione se non viene inserito in un sistema regolativo nazionale attualmente inesistente. Quindi, da un lato andrebbe se non altro introdotto a livello di dibattito il tema del *limited profit* e dall'altro il limite dato al costo dell'affitto nel mercato libero, altro tema importante e di cui parliamo molto poco. Qui ad esempio stabilire un tetto in rapporto al reddito con possibilità di negoziazione sarebbe una possibile strada.

Al comma 8 (art. 1) viene introdotto il "Comitato paritetico per il monitoraggio del Piano nazionale di edilizia abitativa pubblica, i cui componenti sono individuati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in rappresentanza delle regioni e degli enti locali, sentite le associazioni per il diritto alla casa maggiormente rappresentative a livello territoriale". Si ritiene che non sia sufficiente gestire e osservare la questione solo alla scala nazionale poiché i contesti urbani e territoriali del nostro paese presentano differenze significative – aree metropolitane dove il disagio è maggiore rispetto alle città medie o ai comuni più piccoli – e questo richiede un'aderenza maggiore al territorio con articolazioni del Comitato

anche alla scala locale se non regionale con funzioni anche di osservatorio sul sistema casa e le problematiche connesse.

Relativamente alle proposte contenute all'art. 3 sulla dismissione e vendita del patrimonio pubblico soprattutto quando presente in condomini misti in termini di proprietà, si segnala la necessità di una lettura e schedatura del patrimonio e di valutare se la vendita sia effettivamente la strada migliore da percorrere. Ad esempio all'interno dei centri storici e delle città d'arte soggette a forti pressioni da parte del turismo, garantire la permanenza di patrimonio pubblico seppur in forma frammentata è un modo per garantire una presenza residenziale stabile, per non fare lievitare i prezzi, ecc. il suggerimento è al tener conto della diversità dei contesti seppur in presenza e necessità di disegnare quadri organici di intervento con l'auspicio che si pervenga a un testo unificato e, data l'importanza e l'ampiezza del tema, si apra un confronto ampio e approfondito con i vari stakeholder.

Camera dei Deputati

Proposta di legge n. 1562

Disposizioni concernenti la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica, le agevolazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio residenziale pubblico e sociale nonché il sostegno dell'accesso alla locazione di immobili abitativi e del pagamento dei canoni di locazione

La proposta di legge focalizza alcune questioni di grande importanza in merito alla questione abitativa in primis il tema della casa come diritto. Va ricordato che gli stati hanno l'obbligo, ai sensi di accordi, patti e dichiarazioni internazionali (cfr. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo 1948; Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali, 1966; Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea art. 34.3 EUCFR), di attuare il diritto ad alloggi economicamente accessibili, adeguati e degni. Ma tale diritto è regolarmente disatteso dalla maggior parte degli stati europei.

Tra i principi fondamentali della Costituzione Italiana figura il riconoscimento di pari dignità sociale dei cittadini, eguali davanti alla legge, "senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". In questo quadro dei diritti della persona non figura il bene casa, ma l'"accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" (art. 47). In più occasioni la Corte Costituzionale (anche in riferimento all'art. 3) ha avuto modo di sottolineare che il diritto all'abitazione si configura come un "fondamentale diritto sociale" tendente "ad essere realizzato in proporzione alle risorse della collettività", ove il Ministero ha il compito di stabilire un quadro di interventi e di regolazione dei livelli minimi del servizio abitativo.

Purtroppo, in assenza di politiche abitative e con la competenza sulla casa assegnata alle Regioni (d.lgs. 112/98), lo stato ha delegato e decentrato la gestione del diritto alla casa, ma le autorità locali senza risorse sufficienti e continue non sono state in grado di svolgere il compito affidato dalla decentralizzazione, anche se un approccio locale alla gestione casa avrebbe potuto soddisfare in modo più mirato le diverse e contestuali esigenze presenti sul territorio italiano.

Come evidenziato anche nella proposta di legge 1562, ad oggi l'alloggio pubblico è residuale, secondo le stime di Federcasa (al 2017) in Italia sono 836.000 gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, pari a circa il 4% del totale del patrimonio edilizio del Paese, gestiti da enti diversi, non sufficienti a rispondere alle domande raccolte in risposta ai bandi per alloggi pubblici. Fondamentale quindi prevedere un finanziamento strutturato per la gestione, la manutenzione e anche l'ampliamento del patrimonio ERP.

Non vi è però totale chiarezza sull'ammontare complessivo del patrimonio di proprietà pubblica e della sua distribuzione per questo il primo passo da fare è quello della ricognizione del censimento degli edifici e delle unità immobiliari, pubbliche sfitte, non utilizzate, operazione da condurre come proposto all'art. 2, anche nei confronti del patrimonio privato non utilizzato abbandonate o in stato di degrado, al fine di creare una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato (art. 2 – Ricognizione del patrimonio immobiliare da destinare all'edilizia residenziale pubblica) e la parallela istituzione di un Fondo per il recupero e la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica che consenta di finanziare (art. 4. – Fondo per l'edilizia residenziale pubblica) programmi di edilizia residenziale pubblica per incrementare l'offerta di alloggi in favore dei soggetti collocati nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. All'art. 2 si parla di una banca dati "unitaria", è invece necessario mantenere una distinzione tra patrimonio pubblico e privato, quello che serve è guardare in maniera complessiva al problema trovando soluzioni articolate e che prevedano anche l'intervento del privato, senza però "assimilare" le due forme di patrimonio.

Oltre al censimento sui manufatti non utilizzati o abbandonati andrebbe fatto anche un lavoro di schedatura degli alloggi e del loro stato manutentivo e previsto un monitoraggio periodico alla scala locale nonché sui terreni e le aree di proprietà pubblica, al fine di avere un quadro completo dello stato e delle possibilità di intervento e dei finanziamenti necessari.

L'istituzione di un Fondo per l'edilizia residenziale pubblica con un importo previsto di 1.000 milioni € a partire dal 2026 (art. 4) è una cifra importante che però consentirà solo alcune operazioni di demolizione e ricostruzione e di intervento manutentivo stante la vetustà di molto del patrimonio pubblico; di nuovo e in linea con la proposta di utilizzo del patrimonio privato sfitto e non in uso (art. 2) l'utilizzo di patrimonio privato abbandonato, ad esempio in regime di housing sociale, sarebbe in linea con i principi del consumo di suolo zero e andrebbe ad integrare la quantità di alloggi residenziali in regime ERP che il Fondo (art. 4) rimetterebbe a disposizione.

All'art. 7 viene introdotto il "Programma Abita" (art. 7. – Programma nazionale pluriennale straordinario di edilizia residenziale sociale) finalizzato a riusare spazi e immobili pubblici e privati. Programma che può aiutare ad articolare l'offerta abitativa (ERP, housing sociale) per rispondere in maniera più adeguata alla domanda abitativa complessiva. Relativamente ai finanziamenti del programma stesso non è completamente chiaro perché vengano distinti gli importi di finanziamento previsti all'art. 4 da quelli dell'art. 7 e cioè dal "Programma Abita" per il quale, per altro, è previsto un fondo molto importante di 3.000 milioni di euro a partire dal 2024. Il segnale di voler investire in housing sociale è chiaro e condivisibile e la possibilità di investire su una maggiore articolazione dell'offerta abitativa pure, ma per come è scritto l'articolo sembra che il "Programma Abita" sia un programma a sé e non una delle possibili articolazioni del nuovo sistema dell'abitare che, auspicabilmente, va costruito.

Si propone anche di utilizzare una quota del 10% degli alloggi sociali realizzati o riqualificati per locazioni temporanee a soggetti sottoposti a procedure di sfratto o alla locazione temporanea agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica in corso di ristrutturazione o riqualificazione (art. 7 comma 5), indicazione che ricorda alcuni provvedimenti individuati a livello regionale e che consentono di sperimentare l'uso di piccole quote di ERP per casi emergenziali, risolvendo così soprattutto nel caso dei piccoli comuni problemi di gestione del patrimonio ERP e anche sociali. Questo va nella direzione del rafforzare il pubblico e il suo patrimonio con nuove costruzioni e attraverso le collaborazioni con il privato sociale. L'esclusivo investimento sul modello housing sociale con i fondi FIA può significare la riduzione di un importante e utile patrimonio in ERP a gestione delle pubbliche istituzioni.

L'osservazione sulle pratiche in atto in alcune regioni può essere utile anche ad arricchire il testo della proposta di legge.

All'art. 8 viene introdotto l'organismo di gestione individuato nel Comitato esecutivo (art. 8. – Comitato esecutivo per il programma Abita), organismo di indirizzo che oltre a saper rispondere in maniera celere ed efficace deve garantire un'adeguata aderenza al territorio e alle problematiche esistenti nei contesti locali, svolgendo ruolo di "osservatorio".

L'art. 11. inserito nel capitolo sugli incentivi per l'edilizia residenziale pubblica e sociale, propone (comma 5) di escludere i centri storici dalla possibilità di recupero e riqualificazione di immobili in condizioni di dismissione o degrado, questo però presenta delle criticità poiché il rischio è che l'unica possibilità di intervento su abitazioni pubbliche situate in centro storico sia la vendita degli immobili stessi.

L'invito quindi è a rispondere in maniera articolata e multi-scalare al problema perché lavorare sul problema casa all'oggi significa approntare un intervento pubblico e di scala nazionale ma anche intercettare i diversi livelli di governo che se ne occupano; significa costruire un nuovo patto multi-attoriale e multi-scalare tra i diversi soggetti pubblici e con il mondo cooperativo, associativo e del privato sociale, perché è possibile e necessario differenziare i modelli abitativi e trovare soluzioni abitative diverse che vanno dall'ERP alle più articolate forme di edilizia sociale, ancora per altro tutta da costruire, in risposta ad una domanda che all'oggi è estremamente mutata.