

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3107

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Istituzione delle Agenzie territoriali per l'abitare sociale

Presentata il 2 ottobre 2007

ONOREVOLI DEPUTATI! — 1. L'esigenza di una adeguata risposta ai bisogni abitativi, crescenti e differenziati, delle fasce più deboli della popolazione è urgente e sta assumendo un carattere di vera e propria emergenza. E non si tratta solo di un problema di giustizia sociale, di ridurre il rischio di una loro esclusione dal contesto civile, ma anche di migliorare le condizioni per uno sviluppo armonico del Paese, aiutando la mobilità territoriale, costruendo processi concreti di integrazione, recuperando contenitori in via di abbandono ed elevando la qualità della vita all'interno dei quartieri delle nostre città.

2. L'insufficienza delle politiche pubbliche, la scarsità dell'offerta di alloggi in affitto e la rigidità del mercato, a fronte di una domanda più articolata del passato, causano una forte lievitazione dei canoni, determinando anche situazioni di sovrappollamento, di promiscuità, di degrado ma anche esclusione.

3. L'offerta, in Italia, di edilizia residenziale pubblica e, soprattutto, di alloggi privati in affitto a canoni accessibili anche ai bassi redditi è talmente inadeguata rispetto alle esigenze da non costituire nemmeno quella pur minima funzione calmieratrice che, in questo specifico e importante mercato, sarebbe indispensabile.

4. A livello europeo il coinvolgimento di società ed organismi *non profit* (associazioni di utenti, sindacati, rappresentanze sociali, imprese del settore, fondi pensione, assicurazioni eccetera) è stato molto ampio. Essi hanno concorso in modo notevole al processo di sviluppo e di riqualificazione del patrimonio abitativo, arricchendo il mercato dell'affitto a basso costo e contribuendo a rispondere alle necessità abitative delle fasce sociali basse ma solvibili.

5. L'Italia potrebbe avere un'offerta di edilizia residenziale nel settore abitativo sociale pari a quella degli altri Paesi europei se, accanto ad interventi ed investimenti diretti, riuscisse a coinvolgere adeguatamente le risorse e le capacità organizzative private nella realizzazione di politiche pubbliche in materia di edilizia residenziale.

6. Il rilancio dell'iniziativa pubblica per sostenere progetti di abitare sociale è necessario, ma sappiamo che le difficoltà economiche del Paese e la situazione del bilancio dello Stato non consentono una risposta soddisfacente. Le numerose iniziative locali, attivate prevalentemente da comuni, cooperative ed associazioni di volontariato, si sono rivelate utili, ma, per la carenza di risorse e di prospettive di sostegno alle politiche pubbliche, restano insufficienti rispetto ad una domanda molto ampia sul piano quantitativo e qualitativo, proveniente da situazioni molto diverse sul piano sociale.

7. Quelle del cosiddetto « privato-sociale » costituiscono, in ogni caso, buone prassi molto apprezzate sia per la qualità delle risposte fornite, sia per le possibilità di sviluppo ed evoluzione da esperienze ridotte ed isolate a modelli, ripetibili e sostenibili.

Il Censis ha individuato 99 iniziative, attivate territorialmente, di cui 57 nel Nord, 29 nel Centro e 13 nel Mezzogiorno, volte ad affrontare l'inserimento abitativo di singoli e famiglie in condizioni sociali deboli. Iniziative ed esperienze che hanno prodotto risultati diversi, soprattutto sul piano quantitativo.

Alcune sono state promosse e sono tuttora gestite dal solo soggetto pubblico ma la maggior parte si è sviluppata nell'ambito del privato sociale in collaborazione, sotto varie forme, principalmente con gli enti locali.

L'Agenzia qui delineata nasce a seguito di un lungo e attento monitoraggio territoriale, non è dunque pensata in via teorica ma sulla base di positive esperienze concrete, come: « Casa Amica » a Bergamo, « Fondazione La Casa » e « Cooperativa Nuovo Villaggio » a Padova, « Cooperativa

Dar Casa » a Milano, « Società per l'Affitto » a Forlì e Cesena, « Nuovi Vicini » e « Vicini di Casa » in Friuli Venezia Giulia ed altre, che dimostrano, con i risultati, che è possibile, sviluppando i loro aspetti più innovativi, moltiplicare le capacità di risposta al bisogno che le fasce deboli esprimono in termini di alloggi o posti letto in affitto temporaneo verso soluzioni abitative stabili.

La condizione indispensabile perché ciò accada è quella di costruire un quadro normativo di riferimento che ne consenta la piena valorizzazione e diffusione nel Paese.

8. L'esperienza, in Italia e negli altri Paesi, dimostra che nessun soggetto, pubblico o privato che sia, è in grado, da solo, di garantire (per capacità organizzative, economiche e reputazione goduta) l'organicità d'intervento richiesta per:

mettere a valore un patrimonio edilizio spesso già sufficiente, ma inutilizzato e/o da convertire e/o ristrutturare;

produrre, conseguentemente, un'offerta abitativa in affitto, necessariamente differenziata, nella quale trovi una risposta idonea, oltre alla domanda sociale, anche quella proveniente da chi, pur non essendo considerato povero, non può pagare gli affitti del libero mercato.

Per superare conflittualità, pregiudizi e costi sociali indiretti occorre, poi, ottenere il consenso necessario, perseguire con successo un'azione culturale ampia e di lungo periodo, garantire una costante opera di informazione e di sensibilizzazione, conquistarsi un robusto « capitale fiduciario ».

9. Ciò ci richiama all'esigenza di operare sul piano normativo anche al fine di poter migliorare il quadro di operatività e le opportunità di intervento integrato dei soggetti, pubblici e privati, orientati socialmente, disponibili e/o attivabili localmente per la realizzazione di alloggi sociali e altre strutture alloggiative, l'ampliamento degli strumenti disponibili per l'acquisto in proprietà differita o a riscatto e l'individuazione e la diffusione di nuovi modelli d'intervento in grado di accrescere l'of-

ferta complessiva di abitazioni in godimento o in locazione temporanea e permanente a canoni calmierati.

10. In proposito, in attesa di una nuova organica politica della casa per il nostro Paese, la presente proposta di legge intende offrire una prima risposta. Al fine di alimentare il mercato dell'abitare sociale, viene istituito un Fondo nazionale sperimentale per sostenere, tramite le regioni, la promozione, da parte di enti pubblici e privati, e il consolidamento di Agenzie per l'abitare sociale con precise caratteristiche, a partire dalla natura di diritto privato e dall'esclusione di finalità di lucro.

11. L'obiettivo è:

incentivare l'individuazione e la diffusione di nuovi modelli d'intervento per mitigare il disagio abitativo, in grado di accrescere l'offerta complessiva di alloggi in godimento o in locazione temporanea e permanente a canoni calmierati, in particolare attraverso la promozione del recupero del patrimonio esistente pubblico e privato, la combinazione tra risorse di differente natura e provenienza e tra intervento immobiliare e opportuna azione di accompagnamento dell'utenza, lo sviluppo di un coordinamento e di una effettiva integrazione a livello territoriale tra *partner* pubblici e privati;

favorire la nascita, il rafforzamento e il riconoscimento istituzionale di soggetti operatori senza finalità di lucro, che abbiano tra i loro fini l'incremento del patrimonio abitativo per l'affitto a canoni moderati, l'azione d'intermediazione e di gestione in campo immobiliare e l'offerta dei servizi di accompagnamento funzionali ai processi d'integrazione delle fasce deboli, introducendo e promuovendo, così, una sorta di « *global service* » nella realizzazione e fruizione del sistema alloggiativo e della filiera abitativa per le fasce deboli.

12. L'esperienza ha evidenziato che serve, in proposito, un nuovo, specifico soggetto giuridico, per garantire la necessaria continuità e combinazione di interventi, immobiliari e sociali, e degli inve-

stimenti richiesti, materiali e immateriali. Tale organismo deve anche essere in grado di assicurare la gestione combinata del patrimonio abitativo e dei servizi di abitare sociale attraverso l'esercizio di un'attività professionale, e quindi non occasionale. Questa, oltre ai tradizionali servizi consolidati nel mercato immobiliare e delle manutenzioni ordinarie, comprende tutte le azioni utili per calmierarne i costi, per l'informazione ed educazione all'uso corretto dell'abitazione e per monitorare la qualità della convivenza e dei processi d'integrazione, lo stato di conservazione degli alloggi e la salvaguardia di *standard* abitativi dignitosi, anche attraverso la promozione dell'autogestione da parte dell'utenza.

13. L'Agenzia proposta va, in altre parole, a coprire un vuoto, un anello mancante nell'intera filiera abitativa per le fasce deboli, che va completata sia con riferimento alle attività e ai servizi necessari per affrontare in modo integrato le differenti forme e caratteristiche del disagio abitativo, sia in termini di effettiva accessibilità a tutte le componenti della domanda insoddisfatta di locazione a canoni moderati. Il *target* di riferimento per l'Agenzia è, allora, costituito soprattutto da quanti oggi, pur avendone titolo, non riescono ad accedere a un alloggio di edilizia popolare e a coloro che, pur avendo un reddito, non sono in grado di sostenere i costi di locazione richiesti dal libero mercato. Non ci può essere competizione, ma solo collaborazione, con gli ex Istituti autonomi per le case popolari (IACP) e con gli altri soggetti che già operano in campo abitativo a favore delle fasce deboli, perché non si tratta di sovrapporre ruoli, funzioni, competenze e operatività — che non vengono intaccati — ma di creare i presupposti stabili per integrarli al fine di massimizzarne l'efficacia e l'efficienza in termini di risposte ai fabbisogni abitativi insoddisfatti. In proposito, la prima verifica dovrà risultare dalla composizione della base sociale delle Agenzie promosse e dal sistema di *partnership* che esse riusciranno ad attivare sul territorio.

14. Gli « assi » caratterizzanti la politica gestionale riferita all'abitare sociale sono, quindi:

la gestione immobiliare realizzata in modo che la casa risulti un servizio socialmente accessibile, definita come « gestione immobiliare sociale »;

la gestione integrata di prestazioni, per cui la casa è un servizio non esclusivo ma è accompagnato da altre misure, ove necessario, che non risultino prevalenti (l'inserimento lavorativo, il sostegno economico, l'integrazione socio-territoriale eccetera), definita come « gestione sociale integrata ».

Coerentemente con il quadro delle competenze costituzionali, si prevede la programmazione delle risorse al livello nazionale e una loro gestione, per il tramite delle regioni, a livello locale, finalizzata a creare a favore dei singoli, delle famiglie e delle comunità un sistema integrato di interventi e servizi sociali all'abitare.

15. Nel dettaglio, dall'articolo 1, oltre alla previsione del Fondo ed alla sua specifica finalizzazione, emerge la configurazione di un'Agenzia di nuova concezione, che identifica una figura inedita, quella del « gestore sociale », in grado di assicurare interventi integrati che, a livello locale (comune o provincia), sia in condizione di:

diventare un soggetto di riferimento, per competenze e professionalità, nel dialogo istituzionale volto alla programmazione e attuazione di politiche pubbliche innovative sul tema della casa e dei processi di integrazione sociale;

aggregare e coordinare, in un territorio, interessi, azioni e attori diversi (di varia natura e provenienza) coinvolgendoli in una nuova politica di abitare sociale;

gestire tutta la filiera alloggiativa per le fasce deboli fino all'orientamento verso più stabili condizioni abitative e attraverso prestazioni di servizi aggiuntivi per la coesione sociale.

In concreto, le Agenzie (pensate sul modello di organismi di tale natura, già operativi) svolgeranno compiti di facilitazione e di accompagnamento all'abitare per migranti con basso reddito e altre fasce deboli, non assistiti dal sistema dell'edilizia residenziale pubblica, attraverso attività di gestione e di intermediazione finalizzata principalmente all'incremento dell'offerta di sistemazioni abitative in locazione a canoni moderati, l'erogazione di servizi di assistenza, formazione e affiancamento all'utenza, l'acquisto e la costruzione di immobili residenziali immediatamente abitabili e, limitatamente al patrimonio edilizio di proprietà o di cui le stesse Agenzie abbiano la disponibilità legale per un periodo minimo predeterminato, anche attraverso il recupero edilizio e il risanamento igienico-sanitario e degli impianti. Si ritiene opportuno promuovere una diffusa sperimentazione di questi tipi innovativi di Agenzie per trarne conclusivi giudizi d'efficacia. L'opzione per organismi di diritto privato e senza finalità di lucro viene desunta dalle esperienze già in essere sul territorio e risponde all'esigenza di garantire all'Agenzia, per il conseguimento delle proprie finalità sociali, la massima flessibilità operativa possibile.

16. Nell'articolo 2 vengono definite la durata temporale, tre anni, del Fondo (al fine di poterne valutare gli effettivi risultati diretti e indiretti prima di eventuali sue modifiche e di più cospicue dotazioni finanziarie) e le sue finalità in favore delle Agenzie per l'abitare sociale autorizzate. In proposito, con la procedura dell'autorizzazione all'attività da parte delle regioni, si mutua in qualche misura il paradigma istituzionale-funzionale delle società organismi di attestazione (SOA), disciplinate dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 (si fa riferimento alle SOA, previste come enti di diritto privato che, in virtù di apposita autorizzazione rilasciata, in quel caso, dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, svolgono il compito di certificare l'idoneità delle imprese di costruzione nel campo delle opere pubbliche).

I contributi concedibili riguarderanno, in misura forfetaria, le spese per la costituzione e l'avviamento delle Agenzie e, con il tetto massimo del 50 per cento (salvo esplicithe deroghe) riferito al costo parametrico stabilito localmente, gli interventi indicati nell'articolo 1, con vincoli di destinazione degli immobili alla locazione o al godimento per un tempo minimo predeterminato. Le modalità di concessione dei finanziamenti, e i relativi tetti per singolo progetto, verranno stabiliti con apposito 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, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Nello stesso decreto, inoltre, dovranno essere previsti:

le modalità del concorso finanziario delle regioni;

la partecipazione di enti pubblici e privati;

il conferimento di immobili o aree da parte di comuni nonché di altri soggetti pubblici e privati;

i criteri per la promozione di tipologie innovative di offerta;

la natura giuridica dei soggetti costituenti l'Agenzia, che in ogni caso non dovranno essere esclusivamente di natura pubblica;

i raccordi con gli IACP o enti comunque denominati, gli enti locali nonché i loro enti strumentali operanti nel settore.

17. L'articolo 3 delega il Governo ad adottare, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare la natura, i compiti, il regime di pubblicità e il trattamento fiscale delle Agenzie. I principi e criteri direttivi indicati sono i seguenti:

a) la definizione, nel rispetto del quadro normativo concernente le associa-

zioni, le fondazioni e le società, delle seguenti caratteristiche:

1) l'estensione della disciplina prevista dal decreto legislativo n. 460 del 1997 in tema di non distribuibilità, anche in modo indiretto, di fondi, riserve o capitale, nonché di reinvestimento di utili o avanzi di gestione, al fine di garantire in ogni caso il carattere non speculativo della partecipazione all'attività dell'Agenzia;

2) l'impossibilità che soggetti pubblici o imprese private con finalità lucrative possano detenere il controllo, anche attraverso la facoltà di nomina maggioritaria degli organi di amministrazione;

3) l'obbligo di devoluzione del patrimonio residuo, in caso di cessazione dell'attività ad altra Agenzia, territorialmente prossima, ovvero al comune ove insiste il patrimonio;

b) la costituzione degli albi regionali delle Agenzie, per i quali le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dovranno indicare i relativi requisiti per l'iscrizione;

c) l'estensione alle Agenzie delle agevolazioni previste dalla normativa vigente a sostegno del mercato delle locazioni, con particolare riferimento a quanto previsto dalla legge n. 431 del 1998 e dalla legge n. 9 del 2007;

d) la previsione, ai fini del regime fiscale, della strumentalità degli immobili di cui alle lettere b), d), e) e f) del comma 3 dell'articolo 1;

e) la fissazione della misura del credito di imposta riconosciuto in relazione all'ammontare dei contributi concessi da parte di soggetti privati alle Agenzie per la realizzazione e il recupero di immobili residenziali destinati alla locazione.

Si ritiene che le minori entrate tributarie per lo Stato potranno essere, almeno in buona parte, recuperate con il nuovo gettito conseguente alle migliaia di nuovi canoni di locazione che presumibilmente verranno stipulati e registrati.

18. L'articolo 4 definisce lo stanziamento a favore del Fondo di cui all'articolo 1 nella misura di 70.000.000 di euro all'anno per tre anni, per un importo complessivo, quindi, di 210.000.000 di euro.

19. L'articolo 5 attribuisce al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), per le sue caratteristiche istituzionali e le competenze maturate sul fenomeno del disagio abitativo delle fasce deboli e più in generale dell'immigrazione,

il compito di redigere e presentare al Parlamento, entro dodici mesi dal termine del triennio sperimentale del Fondo, una relazione sulle iniziative e sui dati delle Agenzie, avviate e sostenute ai sensi della medesima legge. Si ritiene, infatti, che, data la natura sperimentale del Fondo ipotizzato, sia necessario documentare i suoi risultati e sottoporli tempestivamente all'analisi e alla valutazione del Parlamento e delle parti sociali.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al fine di contribuire al superamento del disagio abitativo il Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro della solidarietà sociale, istituisce un Fondo nazionale per sostenere la promozione, da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, di Agenzie territoriali per l'abitare sociale, di seguito denominate « Agenzie ».

2. Le Agenzie sono organismi di diritto privato, senza fine di lucro, promossi da enti pubblici e privati.

3. Compito delle Agenzie è quello di svolgere azioni di orientamento e accompagnamento alla soluzione dell'emergenza abitativa a favore delle fasce sociali più deboli, presenti in ambiti territoriali definiti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano in raccordo con gli enti locali, attraverso:

a) l'attività di intermediazione del mercato immobiliare;

b) l'incremento dell'offerta di sistemazione abitative, in locazione o in godimento a canoni moderati non superiori a quelli previsti dall'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni, e della sua gestione;

c) l'erogazione di servizi di assistenza, formazione e affiancamento all'utenza;

d) il recupero edilizio di immobili residenziali, di cui le Agenzie o loro fondazioni abbiano la proprietà o la disponibilità legale per almeno quindici anni;

e) il risanamento igienico-sanitario e degli impianti finalizzato a rendere abitabili immobili residenziali, di cui le Agenzie o loro fondazioni abbiano la proprietà o la disponibilità legale per almeno dieci anni;

f) l'acquisto e la costruzione di immobili residenziali immediatamente abitabili.

4. Spetta alle singole regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, definire le fasce sociali destinatarie dell'intervento.

ART. 2.

1. Il Fondo di cui all'articolo 1 ha durata triennale ed è finalizzato a cofinanziare in via sperimentale la promozione e i programmi delle Agenzie autorizzate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi della presente legge.

2. La concessione di contributi è prevista:

a) in misura forfetaria, per la costituzione e l'avviamento delle Agenzie;

b) nella misura massima del 50 per cento per l'attività di indirizzo e orientamento e dei servizi aggiuntivi di assistenza, formazione e affiancamento all'utenza;

c) nella misura massima del 50 per cento del costo parametrico dell'intervento, stabilito localmente, per l'incremento dell'offerta abitativa da concedere in godimento o in locazione a canoni moderati, come previsto dalla lettera *b)* del comma 3 dell'articolo 1.

3. La misura del finanziamento può essere aumentata fino al 70 per cento in presenza di particolari necessità di qualificazione dell'offerta di servizi di assistenza e affiancamento all'utenza.

4. Gli alloggi o posti letto, realizzati con finanziamenti e contributi pubblici nonché con il credito di imposta previsto dalla lettera *e)* del comma 2 dell'articolo 3, devono essere destinati soltanto alla locazione o al godimento per almeno quindici anni per quelli di cui alle lettere *d)* e *f)* del comma 3 dell'articolo 1 e per almeno dieci anni per quelli di cui alla lettera *e)* del medesimo comma.

5. Le modalità di concessione dei finanziamenti sono stabilite con apposito 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, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

6. Il decreto di cui al comma 5 deve disciplinare inoltre:

a) le modalità del concorso finanziario delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano;

b) la partecipazione di enti pubblici e privati;

c) il conferimento di immobili o aree da parte di comuni nonché di altri soggetti pubblici e privati;

d) i criteri per la promozione di tipologie innovative di offerta;

e) la natura giuridica dei soggetti costituenti l'Agenzia, che in ogni caso non devono essere esclusivamente di natura pubblica;

f) gli opportuni raccordi con gli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o enti comunque denominati, gli enti locali nonché i loro enti strumentali operanti nel settore.

ART. 3.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare la natura, i compiti, il regime di pubblicità e il trattamento fiscale delle Agenzie.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 devono essere informati ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) la definizione, nel rispetto del quadro normativo concernente le associazioni, le fondazioni e le società, delle seguenti caratteristiche:

1) estensione della disciplina prevista dal decreto legislativo 4 dicembre

1997, n. 460, e successive modificazioni, in tema di non distribuibilità, anche in modo indiretto, di fondi, riserve o capitale, nonché di reinvestimento di utili o avanzi di gestione, al fine di garantire in ogni caso il carattere non speculativo della partecipazione all'attività dell'Agenzia;

2) impossibilità che soggetti pubblici o imprese private con finalità lucrative possano detenere il controllo, anche attraverso la facoltà di nomina maggioritaria degli organi di amministrazione;

3) obbligo di devoluzione del patrimonio residuo, in caso di cessazione dell'attività ad altra Agenzia, territorialmente prossima, ovvero al comune ove insiste il patrimonio;

b) la costituzione degli albi regionali delle Agenzie, per i quali le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, devono indicare i relativi requisiti per l'iscrizione;

c) l'estensione alle Agenzie delle agevolazioni previste dalla normativa vigente a sostegno del mercato delle locazioni, con particolare riferimento a quanto previsto dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni, e dalla legge 8 febbraio 2007, n. 9;

d) la previsione, ai fini del regime fiscale, della strumentalità degli immobili di cui alle lettere b), d), e) e f) del comma 3 dell'articolo 1;

e) la fissazione della misura di un credito di imposta in relazione all'ammontare dei contributi concessi da parte di soggetti privati alle Agenzie, per la realizzazione e il recupero di immobili residenziali destinati alla locazione.

ART. 4.

1. Ai fini della costituzione del Fondo di cui all'articolo 1 è autorizzato lo stanziamento di 210.000.000 di euro, per la copertura dei quali si provvede con legge finanziaria nella misura di 70.000.000 di euro annui a partire dall'anno 2008.

ART. 5.

1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) provvede, al termine del triennio sperimentale del Fondo di cui all'articolo 1, a redigere e presentare al Parlamento, entro dodici mesi da tale scadenza, una relazione sulle iniziative e sui risultati delle Agenzie, avviate e sostenute ai sensi della presente legge. Gli oneri per l'attuazione del presente articolo sono a carico del citato Fondo.

€ 0,30



15PDL0033740