

Considerazioni generali

La conversione in legge del D.L. n. 47/2014 interviene a distanza di poco meno di sei anni dall'ultimo provvedimento del Governo per la casa (v. il Piano nazionale di edilizia abitativa di cui al D.L. 112/2008) e a fronte di una crescente situazione di disagio abitativo proveniente soprattutto dalle fasce sociali più deboli.

Di conseguenza, il provvedimento ha destinato gran parte delle risorse, suddivise in diverse annualità, ad interventi in questa direzione attraverso contributi per la morosità incolpevole, per il sostegno agli affitti, modifiche alla cedolare secca per i contratti di locazione ecc. e comunque a favore in prevalenza delle persone fisiche. Se da un lato il decreto legge intende rilanciare l'offerta di abitazioni sociali in locazione, dall'altro, attua una manovra contraddittoria e del tutto discutibile che è l'alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (la legge di conversione ha in parte limitato la portata della norma originariamente prevista attraverso alcune condizioni limitative) sia per le condizioni di "favore" nella definizione dei prezzi di cessione sia per la turbativa che comunque apporta ad un mercato immobiliare in crisi.

Sul piano delle misure che vanno anche nella direzione di un certo sostegno al settore delle costruzioni si evidenzia che per rilanciare gli investimenti in immobili di edilizia sociale per la locazione è stata prevista una disposizione finalizzata a consentire la realizzazione/trasformazione e recupero di interventi non ultimati, o non ancora avviati o convenzionati entro il 29 marzo scorso. In tali interventi sarà presente una pluralità di funzioni residenziali e non residenziali potenzialmente in grado di attivare nuovi investimenti.

Si tratta di un primo positivo segnale importante a sostegno non solo della domanda abitativa ma anche delle attività del settore delle costruzioni.

In parallelo è stato previsto un piano straordinario di manutenzione ed efficientamento energetico degli alloggi ex IACP e pubblici in genere potenzialmente in grado di coinvolgere circa 12.000 unità immobiliari.

Nello stesso tempo però il provvedimento rappresenta un'occasione che andava effettivamente utilizzata per risolvere, ad esempio, alcune questioni quanto meno sul piano civilistico relative al rent to buy che è oggetto di notevole attenzione sul mercato immobiliare.

Se la conversione del decreto legge da un lato rappresenta un primo passo per contrastare l'emergenza abitativa soprattutto con riferimento al versante dell'edilizia residenziale pubblica, dall'altro è necessario che vi faccia al più presto seguito anche un provvedimento per il rilancio dell'edilizia privata.

NOTA TECNICA DI COMMENTO E VALUTAZIONE DEL DECRETO LEGGE N. 47-2014

Il decreto legge, modificato nel corso dell'esame in prima lettura al Senato, approvato definitivamente dalla Camera il 20 maggio e convertito nella Legge n. 80 del 23 maggio 2014 (GU n. 121 del 27/5/2014) contiene una serie di misure in materia di politiche abitative.

Si riporta di seguito il commento dettagliato delle singole disposizioni di interesse per il mercato privato.

LE MISURE PER LE LOCAZIONI

Articolo 1 - Rifinanziamento Fondi per la locazione

Il primo obiettivo è fornire un sostegno economico per l'accesso all'abitazione da parte delle categorie sociali più svantaggiate.

A tal fine l'articolo 1 incrementa rispettivamente con ulteriori 100 milioni di euro (comma 1) e 226 milioni di euro (comma 2) il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (istituito dalla L. 431/98 e da poco rifinanziato dal DL 102/2013) e il Fondo per la morosità incolpevole (istituito dal DL 102/2013 e inizialmente finanziato con 40 milioni di euro).

Nello specifico:

- il Fondo nazionale per gli affitti che già aveva una dotazione di 100 mln (50 per il 2014 e 50 per il 2015) è raddoppiato a 200 mln (100 per il 2014 e 100 per 2015).
- Il Fondo per la morosità incolpevole che aveva già una dotazione di 40 mln è incrementato di 226 mln ripartiti negli anni 2014-2020.

La ripartizione delle risorse avverrà tramite decreti ministeriali attuativi.

Riassumendo: la norma stanZIA risorse per sostenere le locazioni soprattutto quelle per le fasce sociali più deboli. Anche se le risorse, rispetto alle esigenze della domanda, potrebbero non essere sufficientemente adeguate, si tratta di un positivo interesse delle istituzioni verso il tema sociale della casa.

Articolo 2 - Incentivi per l'accesso alle locazioni

A parziale modifica del comma 3 dell'articolo 11 della L. 431/98, che disciplina le modalità di utilizzo del Fondo nazionale per gli affitti, si prevede che le risorse in esso confluenti possano essere usate cumulativamente sia per sostenere i conduttori nel pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari (pubblici e privati) sia per promuovere iniziative di Comuni e Regioni volte a favorire la mobilità attraverso il reperimento di alloggi da concedere a canone concordato.

Al fine di agevolare il mercato delle locazioni per le categorie più bisognose l'articolo 2 prevede quindi che le risorse del Fondo Affitti siano destinate anche alla creazione di strumenti a livello comunale (Agenzie locali) che svolgono una funzione di intermediazione e di garanzia fra proprietari e conduttori. Tra i soggetti che possono **mettere a disposizione alloggi** in locazione in convenzione con i Comuni, su espressa proposta dell'ANCE, sono stati inseriti anche **le imprese di costruzione ed altri soggetti imprenditoriali**.

In pratica la norma consente che le risorse del Fondo siano utilizzate a sostegno delle attività di incentivazione delle locazioni non più come scelta subordinata rispetto alla destinazione di contributi integrativi ai conduttori. Il reperimento di alloggi da concedere in locazione dovrà essere finalizzato specificatamente alla sottoscrizione di contratti di locazioni a canone concordato di cui all'art.2 comma 3 della L. 431/1998.

La norma prevede, inoltre, che le procedure previste (si vedano in particolare l'art. 657 c.p.c., gli artt. 3 e 6 della L. 431/1998, gli artt. 55 e 56 della L. 392/1978) per gli sfratti per morosità si applichino anche alle locazioni a canone concordato e soggette a finita locazione.

Le **risorse** del Fondo affitti saranno **assegnate** alle Regioni dal Ministero delle infrastrutture che provvederanno a ripartirle tra i Comuni. Le risorse destinate dalle Regioni alla costituzione di Agenzie per la locazione, fondi di garanzia ecc. saranno assegnate ai Comuni (per effetto della modifica al comma 7 dell'art. 11 L. 431) sulla base di parametri che premiano sia il numero di abbinamenti tra alloggi a canone concordato e nuclei familiari provenienti da alloggi di edilizia pubblica sovvenzionata o sottoposti a procedure di sfratto esecutivo, sia il numero di contratti di locazione a canone concordato complessivamente intermediati nel biennio precedente.

Riassumendo: per contrastare l'emergenza abitativa la norma mira ad incentivare l'utilizzo da parte dei Comuni di strumenti e modalità (es. agenzie per l'affitto, fondi di garanzia, attività in convenzione con imprese di costruzione e altri soggetti imprenditoriali) per favorire l'offerta di alloggi da concedere in locazione.

GLI INTERVENTI PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Articolo 3 - Piano di vendita immobili/alloggi pubblici (Comuni, ex IACP, enti pubblici anche territoriali)

L'articolo 3, comma 1, contiene una serie di disposizioni finalizzate alla definizione di un nuovo e discutibile Piano di alienazione degli "alloggi popolari" (di proprietà degli IACP o degli enti, comunque denominati che li hanno sostituiti), nonché degli immobili di proprietà dei Comuni e degli enti pubblici anche territoriali, dall'altro a concedere agli assegnatari contributi per l'acquisto di tali alloggi.

I commi 1-bis e 1-ter, disciplinano i casi e le condizioni per cui è consentito, all'assegnatario degli alloggi destinati ai dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, di continuare ad usufruire di detti alloggi o di acquistarli prima dei termini.

Sull'articolo 3 comma 1 peraltro si evidenzia che le Regioni ne avevano valutata l'inopportunità motivandola con la necessità di adottare misure che favoriscono la locazione e non l'accesso alla proprietà attraverso la vendita del patrimonio residenziale pubblico sul quale, invece, occorre investire, per mantenerlo in stato di efficienza e soddisfare la domanda di alloggi a canone sociale. Nell'ottica di razionalizzare la gestione del patrimonio la Conferenza Unificata ha giudicato non opportuno, effettuare le dismissioni finalizzate a fare cassa tenuto conto che le risorse rivenienti dalle alienazioni non consentirebbero di ricostituire un patrimonio di pari consistenza. Gli effetti della Legge n. 560/93, che prevedeva analoghe misure di dismissione, sono stati ritenuti devastanti sia da parte delle ATER sia dalle Regioni, avendo determinato gravi problemi gestionali (condomini misti) e ridottissime risorse da destinare al reinvestimento.

Per quanto riguarda l'aspetto **procedurale** entro il **30 giugno** prossimo i ministri delle Infrastrutture, dell'Economia e degli Affari regionali, previa intesa con la Conferenza unificata, definiranno le procedure per l'alienazione di tali immobili. La legge di conversione specifica che l'emanando decreto dovrà tenere conto anche del principio di favorire la cessione degli alloggi nei condomini (misti) in cui la proprietà pubblica sia inferiore al 50% oppure in quelle situazioni abitative nelle quali gli alloggi sono estranei all'ERP (es. alloggi acquistati in edifici di edilizia privata).

Le **risorse** derivanti dalle alienazioni saranno **destinate esclusivamente** a un programma straordinario di realizzazione ed acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

Per favorire l'acquisto degli alloggi è **istituito un Fondo** destinato alla concessione di contributi in conto interessi sui finanziamenti per l'acquisto, da parte dei conduttori, degli alloggi ex IACP venduti in base alle regole di alienazione previste dal decreto interministeriale. Tale Fondo ha una dotazione massima di 18,9 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020. Avranno accesso al Fondo anche i soci assegnatari di alloggi di cooperative edilizie a proprietà indivisa per l'acquisizione dell'alloggio posto in vendita a seguito di procedure concorsuali.

E', inoltre, ampliata la platea dei **beneficiari del Fondo di garanzia per la prima casa** (di cui al comma 3-bis dell'articolo 13 del D.L. 112/2008), includendovi anche i conduttori di alloggi di proprietà degli ex IACP comunque denominati.

Riassumendo: la norma delinea sommariamente i caratteri di un nuovo piano di vendita degli alloggi pubblici (non solo degli ex IACP come inizialmente previsto ma anche di quelli appartenenti a Comuni ed enti pubblici). La finalità di accrescere l'offerta di alloggi in locazione per i soggetti più deboli sembrerebbe non favorita dall'intenzione di incentivare la (s)vendita degli alloggi pubblici.

Positiva può essere, invece, la finalità di reinvestire (a patto che ciò avvenga con procedure certe e tempi brevi) i proventi delle alienazioni in interventi di manutenzione del patrimonio esistente anche se sarebbe stato opportuno prevedere altresì la possibilità di effettuare interventi di ristrutturazione edilizia ed urbanistica.

In ogni caso gli effetti della manovra potranno calcolarsi soltanto nel medio-lungo periodo.

Articolo 4 Programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica

Si prevede un piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica per il quale il ministero delle Infrastrutture ha reso disponibili **400 milioni di euro** (precedentemente assegnati al programma delle opere strategiche) da destinare al recupero e all'adeguamento energetico impiantistico e statico di circa 12 mila alloggi di proprietà dei Comuni, degli ex IACP, comunque denominati, e degli enti di edilizia residenziale pubblica aventi le stesse finalità degli IACP.

A tal fine, entro quattro mesi, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL (l'iniziale termine di sei mesi è stato ridotto anche grazie all'azione dell'ANCE) i ministri delle Infrastrutture, dell'Economia e degli Affari regionali d'intesa con la Conferenza unificata **approvano i criteri per la formulazione di un Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili**. Si evidenzia che, rispetto al testo iniziale del DL (che prevedeva l'approvazione con decreto interministeriale direttamente di un piano di recupero), il testo, definitivo modificato al Senato, prevede che il suddetto decreto si limiti ad approvare i criteri per la formulazione di un programma.

Tale modifica accoglie quanto auspicato nel parere espresso dalla Conferenza delle Regioni. Secondo le Regioni in tal modo si favorisce lo snellimento delle procedure, mediante un procedimento che demanda al livello centrale il dettato degli obiettivi e dei criteri del Programma di recupero (in luogo della formulazione del Programma stesso), mentre le Regioni provvedono ad individuare gli interventi, approvano il programma regionale e assegnano le risorse ai Comuni e agli ex IACP. Tale procedura, sempre secondo le Regioni, "permette, altresì, di creare sinergie con i programmi regionali e aumenta l'efficacia complessiva dell'intervento pubblico".

Il comma 1-bis, introdotto durante l'esame al Senato, prevede la trasmissione al Ministero delle infrastrutture, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, da parte delle Regioni, degli elenchi predisposti dai Comuni e dagli IACP delle unità immobiliari che, con interventi di manutenzione ed efficientamento di non rilevante entità, siano **prontamente disponibili per le assegnazioni**.

Un'altra parte di risorse (**67,9 milioni di euro nel quadriennio 2014-2017**) verranno poi destinate al **recupero di altri 2300 alloggi da destinare prioritariamente alle categorie sociali disagiate** che abbiano avuto un provvedimento di sospensione degli sfratti. Nel corso dell'esame al Senato l'ambito applicativo della norma è stato ristretto ai soggetti, delle categorie sociali citate, collocati utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso ad alloggi di ERP.

Riassumendo: la norma assegna risorse per l'avvio di un Programma di recupero e manutenzione degli alloggi pubblici stimati in circa 12 mila unità. Si tratta di un intervento cospicuo che avrà tempi di attuazione lunghissimi in quanto interessa una moltitudine di edifici che necessitano di interventi, anche radicali, soprattutto se si deve assicurare un miglioramento delle prestazioni energetiche.

In ogni caso, al di là che è positivo che il Governo mostri attenzione verso il tema più generale della riqualificazione urbana si tratta di un meccanismo che consentirà di creare anche opportunità di lavoro per le imprese.

LE MISURE PER L'EDILIZIA SOCIALE

Articolo 8 - Riscatto a termine dell'alloggio sociale

Il comma 1 dell'articolo 8 è stato quasi integralmente modificato in senso più ristretto rispetto alla originaria formulazione. L'Ance, durante l'iter parlamentare, ha colto l'occasione per sottolineare l'opportunità di regolamentare in maniera chiara la materia, in genere, del "rent to buy" anche dal punto di vista fiscale al fine di creare maggiori convenienze nell'utilizzo di fattispecie contrattuali alternative alla compravendita tradizionale che hanno trovato diffusione nella prassi specie negli ultimi anni di crisi del mercato immobiliare.

L'articolo 8, come modificato, prevede che la **clausola di riscatto** dell'unità immobiliare e le relative condizioni, debbano essere inserite già **nelle convenzioni** anche urbanistiche che disciplinano le modalità di gestione degli alloggi sociali (secondo la definizione del Decreto Ministeriale 22 aprile 2008). I commi 2 e 3 specificano la disciplina fiscale applicabile nelle ipotesi di riscatto dell'alloggio sociale.

L'esercizio del diritto di riscatto dell'immobile sarà consentito: non prima di sette anni dall'inizio della locazione; da parte dei conduttori privi di altra abitazione di proprietà adeguata alle esigenze del nucleo familiare. Chi esercita il riscatto potrà rivendere l'immobile solo alla scadenza dei successivi cinque anni.

L'applicazione delle disposizioni dell'articolo 8 valgono per i contratti di locazione stipulati successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge, e cioè a partire dal 29 marzo 2014 e per i quali dovrà però essere sottoscritta apposita convenzione.

Il testo originario del comma 1 prevedeva solo la possibilità (da parte dei conduttori) di scegliere se riscattare l'immobile assegnato, trascorsi sette anni dalla stipula del contratto di locazione.

Si segnala che la previsione del comma 1 consente il riscatto dell'alloggio sociale dopo sette anni dalla stipula del contratto di locazione, mentre l'articolo 10, comma 3, per le finalità dell'articolo (sulla base di quanto specificato nel corso dell'esame al Senato), definisce, tra l'altro, alloggio sociale, come l'unità abitativa destinata alla locazione, con patto di futura vendita, per un periodo non inferiore ad otto anni.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 3, del DM 22 aprile 2008 specifica che gli alloggi sociali realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati sono destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà, mentre l'articolo 2, comma 5

del DM stabilisce che le regioni, in concertazione con le Anci regionali, fissino i requisiti per beneficiare delle agevolazioni per l'accesso alla proprietà e stabiliscano modalità, criteri per la determinazione del prezzo di vendita, stabiliti nella convenzione con il comune, per il trasferimento dei benefici agli acquirenti, anche successivi al primo, tenuto conto dei diversi sussidi accordati per l'acquisto, la costruzione o il recupero.

La **disciplina di dettaglio** è rinviata ad un decreto ministeriale (comma 4) di cui però non sono fissati i tempi di emanazione. Il decreto dovrebbe determinare:

- la modalità per la fruizione del credito d'imposta;
- le clausole standard dei contratti locativi e per il futuro riscatto;
- le tempistiche e gli altri aspetti ritenuti rilevanti nel rapporto contrattuale.

Riassumendo: nell'intento di favorire la domanda di alloggi sociali la norma fornisce una scarna regolamentazione, accompagnata da alcuni incentivi fiscali, della formula contrattuale della locazione con patto di futuro acquisto per gli alloggi sociali (recuperati o realizzati ai sensi del DM 22 aprile 2008).

Non è stata colta l'occasione di fornire una disciplina più ampia e chiara per tutte quelle forme contrattuali diffuse più di recente nella prassi e che vanno impropriamente catalogate come "rent to buy".

Articolo 10 - Edilizia residenziale sociale

Con **obiettivi** raggiungibili soprattutto nel medio-lungo periodo l'articolo 10 pone tra le sue finalità quella di ridurre il disagio sociale attraverso l'aumento dell'offerta di alloggi sociali in locazione, senza consumo di nuovo suolo, favorendo il risparmio energetico e la promozione, da parte dei Comuni, di politiche urbane mirate ad un processo integrato di rigenerazione delle aree urbanizzate e dei tessuti edilizi esistenti.

Per il raggiungimento di tali obiettivi i diversi commi dell'articolo 10 prevedono tempi e modalità di adozione di procedure idonee a garantire, anche attraverso l'utilizzo di nuove risorse pubbliche (nel limite di 100 milioni di euro e solo per alcune tipologie di intervento) e l'accelerazione dell'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 11, comma 3 del DL 112/2008 l'incremento di alloggi sociali. Gli interventi potranno essere localizzati solo nei Comuni "ad alta tensione abitativa" presenti nell'elenco Cipe n. 87/03 del 13/11/2003.

Il comma 3 fornisce una **definizione di alloggio sociale** parzialmente diversa da quella di cui al DM 22 aprile 2008 (richiamato invece espressamente in altre parti del DL). E' considerato, infatti *"alloggio sociale"* l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale quando sia realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato da concedere in locazione per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato. Nella legge di conversione è stato specificato che gli alloggi sociali sono altresì destinati alle donne ospiti dei centri antiviolenza e delle case rifugio di cui all'art. 5-bis del D.L. 93/2013.

Ai soli fini dell'articolo 10, **viene altresì considerato alloggio sociale** l'unità abitativa:

- destinata alla locazione, con vincolo di destinazione d'uso, comunque non inferiore a 15 anni, all'edilizia universitaria convenzionata;
- destinata alla locazione/ assegnazione con patto di futura vendita, per un periodo non inferiore ad 8 anni (che comunque lo sarebbe anche ai sensi del DM 22 aprile 2008).

Gli interventi dovranno interessare il **patrimonio edilizio esistente compresi gli immobili non ultimati e gli interventi non ancora avviati** alla data di entrata in vigore del DL (29 marzo 2014) o regolati da convenzioni urbanistiche stipulate entro la stessa data. Grazie all'intervento dell'Ance il termine di riferimento previsto inizialmente al 31 dicembre è stato spostato al 29 marzo 2014 dando così l'opportunità di includere ulteriori casi di interventi in corso.

Ferme restando le anzidette limitazioni il comma 5 (come modificato dalla legge di conversione) ammette **interventi di:**

- ristrutturazione edilizia, restauro o risanamento conservativo, manutenzione straordinaria miglioramento/adeguamento sismico;
- sostituzione edilizia, compresa la modifica della sagoma e dell'area di sedime nel lotto di riferimento in cui viene ricollocato assicurando che lo stesso sia comunque dotato di infrastrutture e servizi;
- variante di destinazione d'uso anche senza opere;
- creazione di servizi complementari alla residenza e al commercio (con esclusione delle grandi strutture commerciali);
- edilizia abitativa con gestione collettiva dei servizi di pertinenza (co-housing) ed edilizia abitativa, e relativi servizi finalizzati ad utenti di età maggiore di 65 anni (introdotta durante l'esame al Senato grazie alle indicazioni dell'Ance);

- recupero di immobili fatiscenti o da dismettere esistenti nei centri storici e nelle periferie. Anche questa tipologia è stata introdotta durante l'esame al Senato.

Possono essere, altresì, realizzati interventi destinati alla creazione di quote di alloggi da destinare alla locazione temporanea: dei residenti di immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) in corso di ristrutturazione o a soggetti sottoposti a procedure di sfratto.

Gli interventi realizzati ai sensi dell'articolo 10 non generano standard ai sensi del DM 1444/1968 (spazi pubblici, verde, parcheggi).

Nel comma 8 sono fissate le **limitazioni di carattere urbanistico** alla realizzazione degli interventi. Innanzitutto, nessun intervento sarà ammesso su edifici abusivi o in aree ad inedificabilità assoluta né in violazione dei vincoli storici, artistici, paesaggistici e ambientali. Nei centri storici non saranno consentiti gli interventi ritenuti di maggior impatto ossia: sostituzione edilizia con modifica della sagoma, mutamenti d'uso e la realizzazione di servizi complementari alla residenza.

Per il resto la norma prevede la possibilità di **derogare** agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi e alle destinazioni d'uso previste fatta eccezione per le sostituzioni edilizie e i servizi complementari alla residenza. Resta fermo il rispetto delle norme igienico sanitarie, della destinazione agricola dei suoli e degli obiettivi di qualità dei suoli.

In ogni caso tutti gli interventi di trasformazione dovranno essere regolati da **convenzioni** sottoscritte dal Comune con gli operatori.

Per quanto riguarda gli **aspetti procedurali** l'articolo 10 attribuisce rispettivamente a Regioni e Comuni compiti e funzioni differenziate.

Le **Regioni**, qualora non lo abbiano già fatto (e fatte comunque salve le convenzioni già stipulate), definiscono entro il termine di **90 giorni** dall'entrata in vigore della legge di conversione i requisiti di accesso e di permanenza nell'alloggio sociale; i criteri di regolamentazione dei canoni di locazione e i prezzi di cessione per gli alloggi per i quali se ne prevede il riscatto finale. Entro lo stesso termine le Regioni definiscono la durata del vincolo di destinazione d'uso, ferma restando la durata minima di 15 anni per gli alloggi concessi in locazione e di 8 anni per gli alloggi concessi in locazione con patto di futura vendita o con patto di riscatto.

Le Regioni possono inoltre disciplinare **procedure semplificate** per il rilascio del titolo abilitativo edilizio convenzionato e **ridurre gli oneri di urbanizzazione**. Tale previsione appare meramente eventuale e, in ogni caso, non sottoposta a termini di adozione.

I **Comuni**, entro **90 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, e comunque anteriormente al rilascio del primo titolo abilitativo edilizio, recepiscono le norme di semplificazione approvate a livello regionale e definiscono i **criteri di valutazione della sostenibilità urbanistica, economica e funzionale dei progetti di recupero, riuso o sostituzione edilizia**. Nel corso dell'esame al Senato (grazie anche alle proposte emendative dell'Ance) è stato chiarito che tale approvazione deve avvenire come integrazione dei regolamenti edilizi e che deve anche tener conto degli incentivi volumetrici già ammessi da altre disposizioni normative regionali/ comunali.

Gli interventi, ad eccezione di quelli di mutamento d'uso senza opere, dovranno essere **energeticamente sostenibili**. Ciò significa che sarà necessario garantire il fabbisogno energetico per l'acqua calda sanitaria e la climatizzazione da fonti rinnovabili.

Gli operatori che realizzano gli interventi, potranno, sulla base di quanto stabilito preventivamente dai Comuni in tal senso, cedere le superfici ad altri operatori ovvero trasferirle su altre aree di proprietà pubblica o privata, per le medesime finalità di intervento, con esclusione delle aree destinate all'agricoltura o non soggette a trasformazione urbanistica dagli strumenti urbanistici, nonché di quelle vincolate ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004). Nella legge di conversione è stato precisato che tale attività deve comunque avvenire nel rispetto dei commi 1 e 4 dell'articolo in esame, che individuano le finalità e l'ambito di applicazione.

Dal punto di vista delle **risorse**, il comma 10 destina fino a **100 milioni di euro**, delle risorse rese disponibili ai sensi dell'art. 4, comma 2, del presente decreto, al finanziamento dei seguenti interventi:

- creazione di servizi e funzioni connesse e complementari alla residenza, al commercio con esclusione delle grandi strutture di vendita (comma 5, lettera d) dell'articolo in esame);
- realizzazione di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, previste dal D.M. n. 1444/1968;
- creazione quote di alloggi da destinare alla locazione temporanea dei residenti di immobili ERP in corso di ristrutturazione o a soggetti sottoposti a procedure di sfratto.

Un **decreto ministeriale** attribuirà le risorse alle Regioni che rispettano il termine di 90 giorni per effettuare gli adempimenti richiesti dal comma 6 dell'articolo 10 (nonché, si deve presumere, a quelle che dimostrano di aver già una propria disciplina al riguardo) e stabilirà i criteri per il successivo riparto ai Comuni che però abbiano già siglato le convenzioni con gli operatori. La firma della convenzione appare, quindi, condizione

legittimante l'attribuzione delle risorse. Non è stato fissato un termine per l'emanazione del DM che dovrà necessariamente avere anche il via libera della Conferenza unificata.

Riassumendo: l'articolo 10 è senz'altro la norma di maggiore interesse del provvedimento in quanto crea le condizioni, anche culturali, per affrontare in maniera unitaria e programmatica il tema della riqualificazione del patrimonio edilizio e della necessità di non consumare ulteriore suolo urbano con quello dell'emergenza abitativa che, nonostante la crisi del mercato immobiliare si mantiene a livelli elevati essendosi allargata l'area del disagio sociale.

La norma incentiva gli interventi di ristrutturazione edilizia, manutenzione straordinaria, sostituzione edilizia e i mutamenti di destinazione d'uso che, nell'ottica di aumentare l'offerta di alloggi sociali, potranno, in alcuni casi, anche essere realizzati in deroga agli strumenti urbanistici e potranno usufruire dei premi volumetrici già riconosciuti da disposizioni legislative o regolamentari di livello regionale/comunale.

Articolo 10 co. 10-bis - Fondo Investimenti per l'Abitare - FIA

Il comma 10 bis è finalizzato a risolvere alcuni problemi interpretativi che sino ad ora hanno impedito al Fondo Investimenti per l'Abitare - FIA di acquisire immobili oggetto di un finanziamento regionale o nazionale.

La disposizione, introdotta in sede di conversione in legge, chiarisce che gli immobili residenziali realizzati o in corso d'opera realizzati anche da soggetti privati con il contributo pubblico possono essere ceduti o conferiti ad un fondo partecipato dal FIA.

In questi casi il fondo dovrà mantenere i vincoli di destinazione previsti dal finanziamento e ne dovrà dare comunicazione all'ente che ha erogato il finanziamento trasmettendo lo schema dell'atto di cessione. L'ente pubblico dovrà dare espressa accettazione della proposta di trasferimento.

La possibilità di acquisizione da parte dei fondi è ammessa anche per gli immobili privati realizzati, sempre con il concorso di contributi pubblici, destinati alla locazione e già locati, oggetto di procedure concorsuali (R.D. 267/1942).

Riassumendo: la norma è positiva in quanto permette di risolvere alcune situazioni legate all'utilizzo del FIA.

Disposizioni varie

Articoli 3 co. 1-bis, 10 co. 10 ter, art. 10 bis - Alloggi dipendenti pubblici (art. 18 L. 203/91)

Al fine di portare a conclusione i programmi ormai avviati da vari anni per la realizzazione di alloggi per i dipendenti pubblici impegnati nella lotta alla criminalità sono state inserite alcune norme, suggerite anche dall'ANCE, finalizzate a risolvere delle problematiche attuative emerse a seguito delle esperienze maturate in questi anni.

In dettaglio e per quanto riguarda gli aspetti relativi ai soggetti attuatori (es. imprese ecc.) è stata prevista:

- la possibilità di cedere gli alloggi agli assegnatari anche prima della scadenza del vincolo alla locazione previsto dal programma. In questo caso non sarà necessario alcun preventivo nulla osta da parte del MIT;
- per superare le rigidità imposte dall'art. 12, comma 9 della legge n. 134/12 che prevedevano l'obbligo del soggetto attuatore di realizzare gli alloggi di edilizia sovvenzionata nel numero originariamente previsto ed indipendentemente dalla disponibilità del finanziamento concesso, è stato stabilito che il soggetto attuatore possa cedere a titolo gratuito le aree o i diritti edificatori ai soggetti pubblici/privati che si impegnino a destinarli alla realizzazione di alloggi sociali ai sensi del DM 22 aprile 2008 con vincolo alla locazione per almeno 12 anni (art. 10 comma 10 ter). Tale disposizione consente di risolvere varie situazioni nelle quali non solo l'insufficienza di risorse pubbliche, ma anche la crisi del mercato non consentiva di portare a compimento i programmi determinando un contenzioso con il MIT.

In parallelo occorre però evidenziare che il Senato ha approvato non solo il citato art. 10 comma 10 ter, ma anche l'art. 10 bis che tratta la medesima questione giungendo però ad una soluzione parzialmente diversa. Infatti qualora i soggetti attuatori non concorrano con proprie risorse alla realizzazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata originariamente finanziati, il finanziamento sarà revocato.

Se per gli interventi di edilizia agevolata non è stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio alla data del 28 marzo 2014 il finanziamento decadrà. I comuni potranno comunque fare salve le previsioni urbanistiche di cui agli accordi di programma che consentivano le variazioni di destinazione urbanistica delle aree.

Vi è quindi un parziale contrasto con l'art. 10 comma 10 ter che dovrebbe essere risolto dal MIT quanto prima.

Art. 10 quater - Tutela acquirenti immobili da costruire

Durante l'esame al Senato sono state presentate alcune proposte emendative di analogo contenuto volte a modificare in modo estremamente penalizzante per le imprese di costruzione il D. Lgs. 122/2005 in tema di tutela degli acquirenti di immobili da costruire.

Le proposte, che sono state alla fine ritirate, erano finalizzate, infatti, ad introdurre un sistema sanzionatorio di tipo amministrativo-pecuniario a carico dei costruttori che non adempiono all'obbligo di rilascio della fideiussione a garanzia degli acconti e all'obbligo di sottoscrivere una polizza assicurativa.

In base alle summenzionate proposte si attribuiva il compito al notaio rogante di verificare l'effettivo rilascio, da parte del costruttore, della fideiussione e della polizza assicurativa decennale. In mancanza dell'uno o dell'altro adempimento il notaio avrebbe dovuto fare una segnalazione al Comune. La sanzione applicabile sarebbe stata pari al 5% del prezzo indicato nel contratto con aumento fino a un terzo in caso di più violazioni.

Durante il successivo esame alla Camera sono stati presentati alcuni ordini del giorno riferiti al tema in oggetto nell'ambito dei quali è stata, comunque, evidenziata l'opportunità di attivare un tavolo di concertazione e di confronto con le categorie interessate allo scopo di giungere ad un provvedimento legislativo organico che da una parte tutela i cittadini nel momento della stipula dei contratti di acquisto degli alloggi in costruzione e dall'altra tutela anche i costruttori attraverso norme certe che possano favorire le condizioni per la stipula di fideiussioni da parte di istituti bancari o finanziari.

E' stata, invece, approvata una modifica integrativa all'articolo 5 del D. Lgs. 122/2005 in base alla quale l'acquirente di un immobile da costruire (secondo la definizione di cui all'articolo 1 del medesimo decreto legislativo) non può rinunciare alle tutele da esso previste e ogni clausola contraria deve ritenersi pertanto nulla e come non apposta.

Si tratta in realtà di un principio generale di diritto già riconosciuto dal codice civile (v. art. 1418) che considera nulle le clausole contrattuali contrarie a norme imperative. La modifica legislativa contenuta nell'articolo 10 quater deve intendersi come una ulteriore specificazione di tale principio di ordine pubblico.

La successiva modifica riguarda, invece, l'articolo 9 e mira a far sì che nell'esercizio del diritto di prelazione a seguito di procedura fallimentare, sia ammesso (in quanto trattasi di abitazione principale) anche il coniuge dell'acquirente.

Riassumendo: Ancora una volta l'Ance è intervenuta per frenare il tentativo di emendare la normativa sulla tutela degli acquirenti in quanto tali modifiche avrebbero previsto solo l'applicazione di una sanzione a carico dei costruttori ma non avrebbero risolto altri problemi di ordine pratico che non hanno consentito finora una totale applicabilità di tale disciplina. L'Ance continua a condividere le finalità del D. Lgs. 122/2005 ma a condizione che gli obblighi da esso nascenti sia "sostenibili" per le imprese. Perciò condivide la necessità di avviare un tavolo di lavoro al fine di valutare le azioni da intraprendere.