



Le politiche abitative

12 marzo 2014

Sommario: Introduzione - Edilizia sociale - La riqualificazione delle aree urbane degradate: i Piani casa e il Piano nazionale per le città - Edilizia convenzionata - Sfratti - Ulteriori misure in materia di politiche abitative - Documenti e risorse web

Introduzione

Il presente approfondimento contiene elementi di informazione in ordine alle misure in materia di edilizia e politiche abitative - alla luce delle disposizioni emanate negli ultimi anni - con specifico riferimento all'edilizia sociale (cd. *housing* sociale), all'edilizia convenzionata, agli sfratti e al finanziamento di taluni fondi (Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa, Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione, Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli), incluse le disposizioni per disciplinare l'intervento della Cassa depositi e prestiti. Nel documento è, altresì, contenuta una specifica sezione dedicata alla riqualificazione delle aree urbane degradate relativamente alle misure varate a livello regionale nell'ambito del cd. Piano casa e al Piano nazionale per le città.

Edilizia sociale

Definizione di alloggio sociale

Si ricorda che un'articolata definizione di alloggio sociale è contenuta nel D.M. 22 aprile 2008 recante *"Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità"*, in attuazione dell'art. 5 della [legge 9/2007](#). L'art. 1 del D.M. definisce, infatti, quale "alloggio sociale" l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. Rientrano in tale definizione anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali. L'art. 2 demanda quindi alle regioni la definizione dei requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale e la determinazione del relativo canone di locazione, in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio. L'alloggio sociale deve poi essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli artt. 16 e 43 della [legge 457/1978](#) (che prevedono una superficie massima delle nuove abitazioni non superiore a mq 95 ed alcune caratteristiche tecniche e costruttive). Nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione si considera adeguato un alloggio con un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare - e comunque non superiore a cinque - oltre ai vani accessori quali bagno e cucina. Infine, l'alloggio sociale dovrà essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa

Il **Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. Piano casa)**, disciplinato dall'[art. 11 del D.L. 112/2008](#), secondo quanto prevede il comma 2, è volto a prevedere l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate.

Il medesimo [comma 2 dell'art. 11 del D.L. 112/2008](#) ha individuato i **destinatari del piano**. Gli alloggi, secondo quanto prevede la norma, devono essere destinati prioritariamente a prima casa per :

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'[art. 1 della legge n. 9/2007](#) (vale a dire reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, essere o avere nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza, o avere, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico);
- g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella stessa regione.

Le disposizioni recate dall'art. 11 sono state successivamente modificate dall'[art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge 158/2008](#) e dall'[art. 18, comma 4-bis, del decreto-legge 185/2008](#), nonché dall'[art. 7-quater, comma 12, del decreto-legge 5/2009](#). Tali disposizioni sono state per lo più finalizzate ad intervenire sulle risorse a disposizione del piano. Sono intervenuti, al fine di semplificare le procedure relative all'approvazione degli accordi di programma per l'attuazione del piano, l'art. 45, commi 3-4, del [D.L. 201/2011](#) e l'[art. 58, comma 1 del D.L. 1/2012](#).

In linea con il disposto del comma 3 dell'art. 11 - che ha definito l'ambito oggettivo del piano - e con la [delibera dell'8 maggio 2009](#) con cui il CIPE ha indicato gli utilizzi delle risorse finanziarie previste, il [D.P.C.M. del 16 luglio 2009](#) ha provveduto all'**approvazione del Piano nazionale di edilizia abitativa**, prevedendone all'articolo 1 una articolazione in **sei linee di intervento**:

- a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di **fondi immobiliari** per la realizzazione di immobili di edilizia privata sociale;
- b) **incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**;
- c) **promozione finanziaria** anche ad iniziativa di privati (*project financing*);
- d) **agevolazioni a cooperative edilizie** costituite tra i soggetti destinatari degli interventi;
- e) **programmi integrati di promozione di edilizia residenziale** sociale;
- f) **interventi di competenza degli ex IACP**.

Il Piano, come già anticipato, ha inteso, pertanto, coinvolgere soprattutto le risorse private attraverso il ricorso a modelli di intervento in precedenza limitati al settore delle opere pubbliche (*project financing*), oppure a strumenti finanziari immobiliari innovativi per l'acquisizione o la costruzione di immobili per l'edilizia residenziale quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale.

Le **risorse finanziarie** sono così ripartite tra i diversi interventi:

a) **150 milioni di euro** per il **Sistema integrato di fondi immobiliari ("SIF")**, (art.1, comma 1, lettera a) del D.P.C.M. 16 luglio 2009), costituito da un "**fondo nazionale**" e da una serie di "**fondi locali**";

Il D.P.C.M. 16 luglio 2009 prevedeva che il 90% del patrimonio del fondo dovesse essere destinato alle iniziative per incrementare il numero di alloggi in **social housing** attraverso la partecipazione in fondi immobiliari locali o altri veicoli di investimento entro il **limite del 40%** del loro valore.

In attuazione di tali disposizioni è stata indetta una gara, per selezionare il gestore del fondo, vinta da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr (CDPI Sgr), che ha creato un fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso denominato "**Fondo Investimenti per l'Abitare**" (**FIA**), divenuto operativo in seguito all'approvazione del relativo regolamento di gestione da parte della Banca d'Italia con delibera n. 167 dell'11 marzo 2010.

Tale **limite** è stato **reso superabile dal D.P.C.M. 10 luglio 2012** (pubblicato sulla G.U. 19 febbraio 2013, n. 42), rendendo più flessibili le regole per il finanziamento dei progetti. Secondo quanto risulta dal sito web sopra riportato, il limite è dell'80% . Si consulti in proposito il [sito web di CDPI SGR](#)

b) **200 milioni di euro** per gli **interventi di edilizia residenziale pubblica di competenza degli ex IACP** (art. 1, comma 1, lettera f) del D.P.C.M. 16 luglio 2009), successivamente ripartiti tra le regioni con il **D.M. del 18 novembre 2009**;

c) **377,9 milioni di euro** - ripartiti con **D.M. 8 marzo 2010** - e ulteriori **116 milioni di euro**, ripartiti con il **D.M. 19 dicembre 2011**, per il finanziamento delle seguenti linee di intervento: **incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; project financing; agevolazioni a cooperative edilizie; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale**, (art.1, comma 1, lettere da b) a e) del D.P.C.M. 16 luglio 2009), mediante sottoscrizione, tra il MIT e le regioni, degli **accordi di programma** di cui all'art. 4 dello stesso D.P.C.M.

Gli accordi di programma integrati per l'edilizia residenziale sociale

Particolare attenzione meritano le disposizioni contenute nei commi 4, 5, 6 ed 8 dell'[art. 11 del D.L. 112/2008](#), che dispongono in merito ad uno degli interventi in cui può essere articolato il piano (comma 3, lett. e): l'attuazione di **programmi integrati di edilizia sociale** nel contesto di interventi di riqualificazione urbana.

In particolare, al fine di concentrare gli interventi sulla **effettiva richiesta abitativa**, il **comma 4** prevede l'approvazione (con D.M. infrastrutture) di appositi **accordi di programma** (previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata) **promossi dal MIT**. Tali interventi possono essere realizzati anche attraverso **programmi integrati di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana**, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica e con l'apporto di risorse pubbliche e private.

I pareri favorevoli del CIPE sugli schemi degli accordi di programma citati sono stati resi con:

- la [delibera n. 16 del 5 maggio 2011](#), relativa agli schemi di accordi tra il MIT e le regioni Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e Provincia autonoma di Trento;
- la [delibera n. 5 del 20 gennaio 2012](#), relativa agli schemi di accordo tra il MIT e le Regioni Calabria, Abruzzo e Lazio;
- la [delibera n. 77 dell'11 luglio 2012](#) relativa agli schemi di accordo tra il MIT e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano.

Nelle tabelle allegate all'ultima delle tre delibere citate (vale a dire la n. 77/2012), che forniscono un **quadro riepilogativo** dei contenuti principali degli accordi, sono indicati finanziamenti pari a complessivi **2.966,8 milioni di euro**. Di tale importo, 337,9 milioni di euro derivano da risorse statali; 293,9 milioni da fondi regionali, mentre le risorse private ammontano a 2.111,9 milioni di euro. Con tali finanziamenti è prevista la realizzazione di **17.101 alloggi**.

In sede di **attuazione** dei citati **programmi integrati di edilizia sociale** (comma 8 dell'art. 11) è prevista una **verifica periodica e ricorrente delle fasi di realizzazione del piano**, in base al cronoprogramma approvato e alle esigenze finanziarie, e la possibilità di disporre, in caso di scostamenti, una diversa allocazione delle risorse finanziarie pubbliche verso modalità di attuazione più efficienti. E' inoltre stabilito che gli alloggi realizzati o alienati nell'ambito delle procedure di cui al presente articolo **non** possono essere oggetto di successiva **alienazione prima di dieci anni** dall'acquisto originario.

I **programmi integrati di edilizia sociale** (comma 4) sono dichiarati di **interesse strategico nazionale** al momento della sottoscrizione dell'accordo di programma. Alla loro attuazione si provvede con l'applicazione dell'[art. 81 del D.P.R. 616/1977](#), che prevede sostanzialmente poteri sostitutivi dello Stato in materia urbanistica.

In seguito all'espressione del parere del CIPE, il MIT ha provveduto a stipulare gli accordi citati (per il testo degli accordi sottoscritti e per i relativi aggiornamenti sullo stato degli interventi si veda il [sito web del MIT](#)).

La riqualificazione delle aree urbane degradate: i Piani casa e il Piano nazionale per le città

Nell'ambito dell'[intesa del 31 marzo 2009](#), raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, le **regioni** si sono impegnate ad approvare **proprie leggi** volte al **miglioramento della qualità architettonica e/o energetica** degli edifici soprattutto attraverso la previsione di diversi **premi di cubatura** anche in deroga ai piani regolatori o alle destinazioni d'uso, compresi interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamenti e che possono riguardare anche gli edifici a destinazione produttiva (**cd. Piano casa 2**). Le tipologie degli interventi sono sintetizzate nella tabella seguente:

<i>Tipologia dell'intervento</i>	<i>Edifici interessati</i>	<i>Obiettivo</i>
Ampliamenti max del 20% con un incremento complessivo max di 200 mc. Sono fatte salve diverse determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica.	Edifici residenziali uni-bifamiliari o comunque di volumetria non superiore a 1000 mc	Migliorare la qualità architettonica e/o energetica degli edifici
Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con un ampliamento max del 35%	Edifici a destinazione residenziale	Migliorare la qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e con criteri di sostenibilità ambientale

Con le medesime leggi le regioni si sono impegnate, altresì, ad introdurre forme semplificate e celeri per l'attuazione degli interventi edilizi indicati, in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale. Sono esclusi da tali interventi gli edifici abusivi, quelli situati nei centri storici o nelle aree di inedificabilità assoluta. Le leggi regionali possono, inoltre, individuare ulteriori ambiti di esclusione o limitazione per gli interventi previsti ed ambiti nei quali i medesimi interventi sono, invece, favoriti con incentivazioni e premialità finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate.

L'intesa ha previsto altresì un **limite temporale di 18 mesi per la disciplina regionale attuativa**, salvo diversa disposizione regionale.

Anche se con tempi diversi, **tutte le regioni hanno emanato leggi regionali attuative del "Piano casa 2"**, interpretando in vario modo l'intesa del 31 marzo 2009: alcune hanno ampliato i criteri definiti nell'intesa includendo ulteriori fattispecie di edifici oltre a quelli residenziali, quali gli edifici agricoli o produttivi non utilizzati, o hanno incrementato i premi volumetrici. Altre hanno previsto meccanismi perequativi e compensativi, compresa la delocalizzazione di cubature, ovvero la possibilità di demolire e poi ricostruire altrove andando oltre la volumetria esistente. In alcune leggi regionali, infine, sono stati introdotti anche incrementi premiali finalizzati all'incremento della dotazione di verde pubblico, di servizi, di spazi pubblici e al sostanziale miglioramento della qualità urbana.

Nei mesi di novembre e dicembre 2012 ben otto governi regionali hanno deciso di prorogare il termine citato, così come in precedenza avevano fatto le Regioni Lazio, Puglia, Calabria, Molise e Sicilia. Altre amministrazioni, come quelle di Friuli, Lazio, Lombardia o Liguria, avevano poi già previsto termini al 2013 o anche oltre.

Con il [decreto legge 70/2011](#) (art. 5, commi da 9 a 14) è stata introdotta una **normativa nazionale quadro per la riqualificazione delle aree urbane degradate**, la cui attuazione è stata demandata alle singole regioni che avrebbero dovuto emanare proprie leggi per incentivare tali azioni. Sostanzialmente le previsioni in essa contenute erano, però, già presenti nella legislazione regionale attuativa del cd. Piano casa 2, in quanto la maggior parte delle regioni aveva già approvato specifiche disposizioni di incentivazione alla riqualificazione urbana, anche se con strumenti diversi da regione a regione.

Il Piano nazionale per le città

Sono state introdotte ulteriori disposizioni ([art. 12 del D.L. 83/2012](#)) volte anch'esse alla **riqualificazione di aree urbane, con particolare riguardo a quelle degradate**, e per interventi relativi all'**emergenza abitativa** attraverso un **nuovo strumento operativo**, il "**Piano nazionale per le città**" con cui sono state definite le modalità e la tempistica di attuazione degli interventi per il rilancio e la valorizzazione delle aree urbane. Esso prevede nuovi strumenti operativi quali la **Cabina di regia** e il **contratto di valorizzazione urbana**.

La **Cabina di regia**, istituita con il **decreto 3 agosto 2012**, ha il compito di **selezionare i programmi di riqualificazione proposti dai Comuni** in base a valutazioni sugli effetti economici e sociali degli interventi stessi, mentre attraverso il **contratto di valorizzazione urbana**, la cui sottoscrizione viene promossa dalla Cabina di regia d'intesa con il comune interessato, sono regolamentati gli impegni dei vari soggetti pubblici e privati interessati.

In data **8 febbraio 2013** il MIT ha emanato il [decreto dipartimentale n. 1105/2013](#) di approvazione della destinazione delle risorse del Fondo citato proposta dalla Cabina di regia. I progetti che hanno superato la selezione possono usufruire, secondo quanto indicato in un [comunicato del MIT](#), "di un **cofinanziamento nazionale di 318 milioni di euro** (224 dal Fondo Piano Città e 94 dal Piano Azione Coesione per le Zone Franche Urbane dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per le PMI)". Sul sito internet del MIT viene fornito l'[elenco delle città selezionate](#) dalla Cabina di Regia.

L'**articolo 9, comma 3-bis del D.L. 69 del 2013** ha, inoltre, previsto la possibilità di **rifinanziare il Piano città** con i fondi strutturali europei 2007-2013 non utilizzati. A questo fine, la norma prevede una rapida analisi e selezione da parte dei ministeri competenti dei progetti già presentati dai comuni alla Cabina di Regia.

Si segnala, infine, che il Comitato Interministeriale per le politiche urbane (CIPU), istituito dall'articolo 12-*bis* del D.L. 83/2012, ha presentato nella prima metà del 2013 le linee guida riguardanti [Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana](#) del Ministero per la Coesione territoriale, in cui tra l'altro si esaminano diversi suggerimenti sulle politiche abitative (fabbisogno, emergenza, disagio).

Il Programma 6.000 Campanili

Il **comma 9 dell'art. 18 del D.L. n. 69/2013** ha disciplinato il programma **6.000 campanili** con risorse per **100 milioni di euro** del Fondo di cui all'articolo 18, comma 1, del D.L. 69/2013, per interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche. La convenzione prevista è stata approvata con il **decreto 30 agosto 2013** tra MIT e ANCI e disciplina i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse rese disponibili.

Un incremento dello **stanziamento**, per un importo di **50 milioni di euro per l'anno 2014**, è stato disposto dalla **Tabella E della legge di stabilità 2014** (L. 147/2013).

Edilizia convenzionata

Con l'espressione "Edilizia residenziale convenzionata" si fa riferimento a quegli interventi di edilizia residenziale pubblica (ERP) posti in essere previa stipulazione di una convenzione con il Comune con la

quale, a fronte di concessioni da parte dell'Amministrazione pubblica (riguardanti l'assegnazione delle aree su cui edificare o la riduzione del contributo concessorio), vengono assunti obblighi inerenti l'urbanizzazione del comparto e l'edificazione di **alloggi di edilizia economico popolare** e dalla quale, inoltre, discendono vincoli incidenti sulla successiva circolazione degli alloggi così realizzati.

Due sono le convenzioni che tradizionalmente si fanno rientrare nell'ambito della "Edilizia residenziale convenzionata":

- la convenzione di attuazione di un Piano di Edilizia Economico Popolare (P.E.E.P.), convenzione che si pone nell'ambito del più ampio procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla [legge 22 ottobre 1971 n. 865](#): questa convenzione è disciplinata dall'art. 35 della suddetta [L. 865/1971](#) (di seguito "la convenzione P.E.E.P.")
- la convenzione per la riduzione del contributo concessorio al cui pagamento è subordinato il rilascio del permesso di costruire; questa convenzione è disciplinata dall'[art. 18 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380](#) (T.U. in materia edilizia) che sul punto ha sostituito la disciplina in precedenza, dettata dagli artt. 7 e 8 della [L. 28 gennaio 1977 n. 10](#) (meglio nota come "Legge Bucalossi"). Si segnala, in proposito, che, a decorrere dall'entrata in vigore della [legge 23 dicembre 1998 n. 448](#), anche "la convenzione Bucalossi" può rientrare nell'ambito del procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla [legge 22 ottobre 1971 n. 865](#).

In materia è intervenuto, nel corso della XVI legislatura, l'[art. 5, comma 3-bis, del D.L. 13 maggio 2011 n. 70](#), che ha modificato (attraverso l'inserimento di due nuovi commi 49-bis e 49-ter all'[art. 31 della L. 448/1998](#)) la disciplina dettata con riguardo ad entrambe le suddette convenzioni, al dichiarato fine di "agevolare il trasferimento dei diritti immobiliari". In particolare, con i commi aggiuntivi 49-bis e 49-ter all'[articolo 31 della legge 449/1998](#), si dispone che i **vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e delle singole pertinenze**, nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni previste dall'[art. 35 della legge 865/1971](#) sull'ERP - stipulate per la cessione del diritto di proprietà precedentemente alla [legge 179/1982](#) o per la cessione del diritto di superficie - **possono essere rimossi** dopo che siano trascorsi **almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica** stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione dietro corrispettivo. Tali norme si applicano anche alle convenzioni-tipo previste dall'[art. 18 del DPR 380/2001](#) (TU edilizia) che la regione deve approvare ai fini del rilascio del permesso di costruire relativo agli interventi di edilizia abitativa convenzionata.

Sul punto è poi intervenuto l'[articolo 29, comma 16-undecies, del D.L. 216/2011](#) che ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, la percentuale relativa alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative di edilizia residenziale pubblica (ERP), nonché del canone massimo di locazione, di cui al [comma 49-bis dell'art. 31 della legge n. 448/1998](#), è stabilita dai comuni.

Un ultimo intervento normativo è stato operato con il [comma 1-bis dell'articolo 23-ter del D.L. 95/2012](#), che prevede, in materia di edilizia residenziale convenzionata, una **riduzione da 30 a 20 anni del limite temporale da utilizzare per il calcolo della durata delle nuove convenzioni c.d. sostitutive**, stipulate in sostituzione di quelle previste dall'[art. 31, comma 46, della L. 448/1998](#).

Si ricorda, in proposito, che il citato [comma 46 dell'art. 31](#) della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha previsto che le convenzioni stipulate ai sensi dell'[art. 35 della L. 865/1971](#), e precedentemente alla data di entrata in vigore della [L. 179/1992](#), per la cessione del diritto di proprietà, possono essere sostituite con la convenzione di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della [L. 10/1977](#), alle seguenti condizioni:

- per una durata pari a quella massima prevista dalle citate disposizioni della [legge n. 10 del 1977](#) (pari a 20 anni a seguito della predetta disposizione, nella legislazione previgente si faceva riferimento al termine di trenta anni) diminuita del tempo trascorso fra la data di stipulazione della convenzione che ha accompagnato la concessione del diritto di superficie o la cessione in proprietà delle aree e quella di stipulazione della nuova convenzione;
- in cambio di un corrispettivo, per ogni alloggio edificato, calcolato ai sensi del successivo comma 48.

Si ricorda che l'art. 8 è stato abrogato dall'[articolo 136 del D.P.R. 380/2001](#) (TU edilizia) ed il suo contenuto dispositivo è stato trasposto nell'art. 18 del citato testo unico.

Sfratti

L'[art. 4, comma 8, del D.L. 150/2013](#) ha **prorogato al 31 dicembre 2014** il termine di **sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione** di immobili ad uso abitativo prevista dall'art. 1, comma 1, del D.L. 158/2008, come da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 412, della legge di stabilità 2013 (L. 228/2012).

La proroga riguarda gli **immobili adibiti ad uso abitativo situati nei comuni** elencati dall'art. 1, comma 1, della L. 9/2007, cioè:

- comuni capoluoghi di provincia;
- comuni con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- comuni ad alta tensione abitativa, individuati dalla [delibera CIPE 13 novembre 2003, n. 87](#) e dal relativo [allegato](#).

La proroga in esame è disposta **in favore** delle c.d. **fasce deboli** della popolazione. La norma si riferisce

infatti ai conduttori per i quali si verificano tutte le seguenti condizioni:

- reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro;
- presenza, nel nucleo familiare, di persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66%;
- non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza.

La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico.

Si ricorda che il citato comma 412 ha da ultimo prorogato, al 31 dicembre 2013, il termine già sospeso fino al 15 ottobre 2008 dall'articolo 22-ter del D.L. 248/2007. Tale termine era stato poi prorogato fino al 30 giugno 2009 dall'art. 1, comma 1, del D.L. 158/2008, in attesa dell'avvio del Piano nazionale di edilizia abitativa; fino al 31 dicembre 2009 dall'articolo 23, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2009; fino al 31 dicembre 2010, dall'articolo 5, comma 7-bis, del decreto-legge n. 194 del 2009; fino al 31 dicembre 2011, dall'articolo 2, comma 12-sexies, del decreto-legge n. 225 del 2010 e, fino al 31 dicembre 2012, dall'art. 29, comma 16, del D.L. 216/2011.

Ulteriori misure in materia di politiche abitative

Il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli

Il comma 5 dell'art. 6 del **D.L. 102/2013** è intervenuto sulla questione della cosiddetta "**morosità incolpevole**" degli inquilini in difficoltà nel pagamento dell'affitto a causa di difficoltà temporanee, con l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un **Fondo di garanzia** a copertura del **rischio di morosità**, con una dotazione di **20 milioni di euro** per ciascuno degli anni **2014 e 2015**, le cui risorse sono ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano con un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Lo stesso comma dispone che le **risorse del Fondo possono essere utilizzate nei comuni ad alta tensione abitativa** (v. supra), che abbiano avviato, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, bandi o altre procedure amministrative per l'erogazione di contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli.

E' prevista l'assegnazione prioritaria delle risorse del Fondo alle regioni che abbiano emanato norme per la riduzione del disagio abitativo che prevedono percorsi di accompagnamento sociale per i soggetti sottoposti a sfratto, anche attraverso organismi comunali. A tal fine viene previsto che le Prefetture adottino misure di graduazione programmata dell'intervento della forza pubblica nell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto.

Nel decreto interministeriale succitato sono stabiliti i criteri e le priorità da rispettare nei provvedimenti comunali che dettano le condizioni di morosità incolpevole che consentono l'accesso ai contributi.

Il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa

Si ricorda preliminarmente che l'[articolo 8, comma 6 del D.L. 70/2011](#) aveva consentito di rinegoziare i mutui a tasso variabile, fino al termine del 31 dicembre 2012. Tale agevolazione riguardava i finanziamenti di importo non superiore a 200 mila euro, a condizione che l'ISEE del mutuatario non fosse superiore a 35 mila euro e, salvo accordo tra le parti, non avesse avuto ritardi nel pagamento delle rate.

Con la legge di riforma del mercato del lavoro (articolo 3, commi 48 e 49, della [legge n. 92 del 2012](#)) si è provveduto a novellare la disciplina del **Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa**, istituito dalla **legge finanziaria 2008** (articolo 2, commi da 475 a 480, della [legge 24 dicembre 2007, n. 244](#)) e operativo dal 15 novembre 2010, che consente la sospensione, fino a 18 mesi, del pagamento dell'intera rata del mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale.

Il Fondo provvede altresì a sollevare il mutuatario da specifici costi (ad es. da quelli delle procedure bancarie). Per effetto della sospensione la durata del contratto di mutuo e quella delle garanzie per esso prestate è prorogata di un periodo eguale alla durata della sospensione stessa; al termine della sospensione, il pagamento delle rate riprende secondo gli importi e con la periodicità originariamente previsti dal contratto, salvo diverso patto eventualmente intervenuto fra le parti.

La **dotazione** iniziale del **Fondo**, ai sensi della citata legge finanziaria 2008, era di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Successivamente l'[articolo 13, comma 20 del D.L. 201 del 2011](#) ha rifinanziato il Fondo con **10 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2012 e 2013** e l'**art. 6, comma 2 del D.L. 102/2013**, con particolare riguardo alle famiglie numerose, ha stanziato ulteriori **20 milioni di euro** per ciascuno degli anni **2014 e 2015**.

Il comma 2 dell'art. 6 è stato modificato dal **comma 51 della legge di stabilità 2014** al fine di consentire l'introduzione, senza pregiudizio per la continuità dell'operatività del Fondo, di particolari forme di intervento con riguardo alle famiglie numerose.

La richiamata [legge n. 92 del 2012](#) ha **esteso** le misure di **sospensione** a carico del Fondo anche a

ulteriori tipologie di mutui, ha precisato le condizioni alle quali non può essere richiesta la sospensione delle rate ed ha codificato in norma primaria le condizioni alle quali si accede ai benefici della sospensione e dell'intervento del Fondo, precedentemente recate dalle sole disposizioni di attuazione (decreto 21 giugno 2010, n. 132). Successivamente, il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 37 del 22 febbraio 2013](#), che ha modificato il regolamento di cui al decreto 21 giugno 2010, n. 132, ha disciplinato l'ammissione al beneficio nel caso dei seguenti eventi riferiti al beneficiario, intervenuti successivamente alla stipula del contratto di mutuo: a) cessazione del rapporto di lavoro subordinato (ad eccezione delle ipotesi di risoluzione consensuale, per raggiunti limiti di età con diritto alla pensione, di licenziamento per giusta causa e di dimissioni del lavoratore non per giusta causa); b) cessazione dei rapporti di lavoro di agenzia, di rappresentanza commerciale ed altri rapporti di collaborazione; c) morte o riconoscimento di handicap grave, ovvero di invalidità civile non inferiore all'80%. Rispetto alla normativa previgente, non è più ammissibile l'accesso al Fondo giustificato dal sostenimento di spese mediche o di spese di ristrutturazione.

Accanto alle iniziative di natura legislativa, si rammenta l'**Accordo per una misura straordinaria di sostegno alle famiglie in difficoltà a seguito della crisi**, firmato per la prima volta il 18 dicembre 2009 dall'ABI e dalle Associazioni dei consumatori e successivamente prorogato nel tempo (da ultimo, fino a marzo 2013), che dispone la sospensione del rimborso delle rate di mutuo per almeno 12 mesi a specifiche condizioni. La misura riguarda in particolare i mutui di importo fino a 150.000 euro accesi per l'acquisto, la costruzione o ristrutturazione dell'abitazione principale (anche cartolarizzati) e per i clienti con un reddito imponibile fino a 40.000 euro annui che hanno subito nel biennio 2009 e 2010 eventi particolarmente negativi (morte, perdita dell'occupazione, insorgenza di condizioni di non autosufficienza, ingresso in cassa integrazione).

Il Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa

Il **comma 3-bis dell'articolo 13 del D.L. 112/2008**, a partire dal 1° settembre 2008, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della gioventù, un [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**, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Relativamente alle risorse del Fondo, era prevista una dotazione per il solo triennio 2008-2010 (4 milioni di euro per il 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010).

L'**art. 6, comma 3 del D.L. 102/2013** ha esteso, a decorrere dall'anno **2014**, la platea dei beneficiari del suddetto Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa **ai giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico** di cui all'articolo 1 della legge n. 92 del 2012 ed ha **incrementato la dotazione del Fondo di 10 milioni di euro** per ciascuno degli anni **2014 e 2015**.

Il **decreto interministeriale 17 dicembre 2010, n. 256**, modificato dal **decreto 24 giugno 2013, n. 103**, reca il Regolamento del Fondo, che disciplina, per espressa previsione del citato comma 3-bis, i criteri per l'accesso al Fondo e le modalità di funzionamento del medesimo.

Ai sensi dell'articolo 2 di tale decreto, i mutui ammissibili alla garanzia del Fondo non devono superare 200.000 euro. I mutuatari devono avere alla data di presentazione della domanda di mutuo i seguenti requisiti:

- età inferiore a 35 anni (anche per le coppie coniugate tale requisito deve essere soddisfatto da entrambi i componenti il nucleo familiare);
- reddito complessivo rilevato dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 35.000 euro e non più del 50% del reddito complessivo imponibile ai fini IRPEF deve derivare da contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato;
- non essere proprietari di altri immobili ad uso abitativo, salvo quelli di cui il mutuatario abbia acquistato la proprietà per successione a causa di morte, anche in comunione con altro successore, e che siano in uso a titolo gratuito a genitori o fratelli.

L'immobile da acquistare per essere adibito ad abitazione principale non deve rientrare nelle categorie catastali A1, A8 e A9 (vale a dire, le abitazioni di pregio) e non deve avere una superficie superiore a 90 metri quadrati. Nella concessione della garanzia viene data priorità ai casi nei quali l'immobile sia situato in aree a forte tensione abitativa e non deve avere le caratteristiche di abitazione di lusso.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 209 del 6 settembre 2013 è stato pubblicato il **decreto 24 giugno 2013, n. 103**, recante la **disciplina del Fondo** per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali.

Il **comma 48 della legge di stabilità 2014** (L. 147/2013), nell'ambito di un riordino generale del sistema delle garanzie per l'accesso al credito delle famiglie e delle imprese, prevede la sostituzione del Fondo in questione con un nuovo **Fondo di garanzia per la prima casa, per la concessione di garanzie, a prima richiesta, su mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari**.

A tale nuovo fondo, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, sono attribuite risorse pari complessivamente a **600 milioni di euro nel triennio 2014-2016** (200 milioni annui), nonché le attività e le passività del Fondo di cui all'articolo 13, comma 3-bis, del D.L. 112/2008. Quest'ultimo continuerà ad operare fino all'emanazione dei decreti attuativi necessari per rendere operativo il nuovo fondo, dopodiché sarà

soppresso.

Per quanto riguarda la garanzia del nuovo Fondo, essa può essere concessa nella misura massima del 50% della quota capitale sui finanziamenti connessi all'acquisto e agli interventi di ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica, di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale. Rispetto al precedente fondo, quindi, viene ampliato il novero dei finanziamenti che possono essere assistiti da garanzia: non solo dunque quelli connessi all'acquisto della prima casa, ma anche quelli relativi alla ristrutturazione ed all'efficientamento energetico della stessa. Viene inoltre esteso l'ambito di applicazione soggettiva del Fondo: esso infatti acquista portata generale, ferma restando la priorità per l'accesso al credito da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, nonché dei giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico. Gli interventi del Fondo di garanzia per la prima casa sono assistiti dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza. Inoltre, la dotazione del Fondo può essere incrementata mediante versamento di contributi da parte delle regioni e di altri enti e organismi pubblici.

L'intervento della Cassa Depositi e Prestiti

Con l'**art. 6, comma 1 del D.L. 102/2013** sono state disposte misure di **sostegno all'accesso all'abitazione** e al settore immobiliare, attraverso l'intervento della **Cassa depositi e prestiti**, che opera:

- **mettendo a disposizione degli istituti di credito** italiani, nonché delle succursali di banche estere comunitarie ed extracomunitarie operanti in Italia e autorizzate all'esercizio dell'attività, una **base di liquidità** - mediante l'utilizzo dei fondi della raccolta del **risparmio postale** - per erogare nuovi finanziamenti espressamente **destinati a mutui**, garantiti da ipoteca, su immobili residenziali, da **destinare** all'acquisto dell'**abitazione principale**, preferibilmente appartenente ad una delle **classi energetiche A, B o C**, e ad interventi di ristrutturazione ed efficientamento energetico, con priorità per le **giovani coppie e le famiglie numerose**. Per le finalità precedentemente citate le banche possono contrarre finanziamenti secondo contratti tipo definiti con apposita **convenzione** tra la Cassa depositi e prestiti S.p.A. e l'Associazione Bancaria Italiana; è stato specificato che nella convenzione sono altresì definite le modalità con cui i **minori differenziali sui tassi** di interesse in favore delle banche si trasferiscono sul costo del mutuo a **vantaggio dei mutuatari**; per i finanziamenti in questione si applica il **regime fiscale agevolato** di cui al comma 24 dell'art. 5 del decreto legge n. 269/2003, ossia l'**esenzione** da tutte le **imposte, tributi e diritti sugli atti** relativi alle operazioni previste dalla disposizione.
- **acquistando obbligazioni bancarie garantite** (*covered bond*) a fronte di portafogli di mutui garantiti da ipoteca su immobili residenziali e/o **titoli emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione** aventi ad oggetto **crediti derivanti da mutui garantiti da ipoteca su immobili residenziali**, per favorire la diffusione di tali strumenti presso le banche autorizzate al fine di aumentarne le disponibilità finanziarie per l'erogazione di finanziamenti ipotecari.

Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione

L'art. 6, comma 4, del **D.L. 102/2013** ha previsto il **rifinanziamento del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione**, istituito dall'art. 11 della legge n. 431/1998 recante la disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo, per **50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015**. La disposizione precedentemente citata provvede ad integrare le risorse del Fondo (destinate alla concessione di contributi integrativi a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse per il pagamento dei canoni di locazione) per il quale, prima dell'emanazione del decreto-legge, non vi era alcuno stanziamento di bilancio per il triennio 2012-2014.

Le risorse del fondo sono destinate alla concessione di contributi integrativi a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse per il pagamento dei canoni di locazione.

Si ricorda che, ai sensi del comma 5 dell'art. 11 della L. 431, le risorse del Fondo vengono ripartite, entro il 31 marzo di ogni anno, tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, mediante decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sulla base dei criteri fissati dal D.M. 14 settembre 2005 ed in rapporto alla quota di risorse messe a disposizione dalle singole regioni e province autonome. L'ultimo decreto di riparto, relativo all'annualità 2011, è stato emanato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 4 agosto 2011.

Altre misure

Nel **D.L. 102 del 2013**, l'**articolo 4** è intervenuto sulla disciplina della cosiddetta "**cedolare secca**" introdotta dal decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, sul federalismo municipale, al fine di **ridurre**, per **gli**

immobili locati a canone "concordato", l'aliquota al 15% - in luogo dell'aliquota vigente pari al 19% - a decorrere dall'anno di imposta **2013**.

Nel **D.L. 69 del 2013, all'art. 52**, tra l'altro, viene stabilita l'**impignorabilità** sulla **prima ed unica casa** di abitazione a fronte di crediti dello Stato iscritti a ruolo.

Si ricorda infine la proroga disposta dall'art. 4, comma 8-bis, del D.L. 150/2013, che sposta al 31 dicembre 2016 il termine per la ratifica degli accordi di programma, finalizzati alla rilocalizzazione degli interventi del **programma straordinario di edilizia residenziale per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata** avviato dall'art. 18 del decreto-legge n. 152/1991.

Documenti e risorse web

- Unioncamere, [Il partenariato pubblico privato e l'edilizia sostenibile in Italia nel 2013](#) (febbraio 2014);
- ANCE, [Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni](#) (dicembre 2013);
- Conferenza delle Regioni, [Una nuova fiscalità per la sostenibilità dell'edilizia residenziale pubblica](#) (13 giugno 2013);
- Agenzia delle entrate, [Statistiche catastali 2012 - Dati sullo stock immobiliare](#) (29 ottobre 2013);
- Ministero dell'interno, [Gli sfratti in Italia: andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo - Aggiornamento 2012](#) (2013);
- ISTAT, [Statistiche sulle abitazioni occupate e non occupate](#) (2012)