

AUDIZIONE

Audizioni informali, nell'ambito dell'esame, in sede referente, delle proposte di legge C. 1169 Furfaro, C. 1562 Santillo e C. 2181 Grimaldi

Massimo Pallottino – Caritas Italiana

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, desideriamo, innanzitutto, ringraziare questa Commissione per l'opportunità concessa a Caritas Italiana di fornire il proprio contributo nell'ambito dell'esame delle proposte di legge in oggetto.

Il tema abitativo rappresenta oggi in Italia per le persone più vulnerabili uno degli elementi di maggiore preoccupazione, in ogni area del paese. Si tratta di una questione che tocca diversi profili: da coloro che vivono situazioni di marginalità estrema e persone senza dimora; a coloro che si trovano in condizioni di impiego precario e con basso salario; agli studenti universitari fuorisede; alle persone migranti in uscita da percorsi protetti, come i CAS; ma anche – in misura crescente - anche persone e famiglie che vedono il loro potere di acquisto erodersi e i costi per l'abitazione in affitto aumentare in modo sempre meno sostenibile in proporzione al loro reddito, e che si trovano dunque in una situazione di vulnerabilità crescente in particolare nel momento dei rinnovi contrattuali, costituendo dunque in se un fattore di ulteriore vulnerabilizzazione. E' un fenomeno che emerge in modo sempre più chiaro e preoccupante dalle statistiche, ma che esprime la sofferenza concreta di milioni di donne, uomini, giovani, minori, persone anziane, che vivono condizioni che un paese come il nostro non può assolutamente permettersi. Si tratta di una sofferenza che la rete delle Caritas in Italia sperimenta ogni giorno, ascoltando e accompagnando le storie di queste persone.

La situazione nel suo insieme presenta motivi di forte preoccupazione, ma forse ancora di più dei tratti estremamente contraddittori, con la contemporanea presenza di un grande numero di appartamenti vuoti e sfitti ed un altrettanto grande numero di sfratti esecutivi per persone e famiglie. In questo contesto, che presenta i tratti di una vera crisi sociale generalizzata in cui le sole forze del mercato sono ben lontane di poter offrire una risposta, appare necessario un intervento di politiche pubbliche forte ed incisivo, che offra una risposta alle cause di questa problematica a livello di sistema, anche attraverso una adeguata e prevedibile dotazione di risorse pubbliche. A fronte dei noti vincoli di bilancio non è da escludere una prospettiva che miri a catalizzare risorse provenienti dal settore privato attraverso forme di ben tarata incentivazione; è importante, tuttavia, ricordare che tale tipo di prospettiva è lungi dall'offrire risposte realmente risolutive a questioni per le quali l'intervento pubblico, in termini regolatori e anche di investimento diretto, rappresenta la strada che altre esperienze hanno mostrato essere la sola realmente efficace.

Con riferimento alle tre proposte di legge oggetto della presente audizione (proposte di legge C. 1169 Furfaro, C. 1562 Santillo e C. 2181 Grimaldi, recanti disposizioni concernenti la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica, le agevolazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio residenziale pubblico e sociale nonché il sostegno dell'accesso alla locazione di immobili abitativi e del pagamento dei canoni di locazione), desideriamo sottolineare l'importanza di una iniziativa sui temi in oggetto, con tre proposte di legge che potrebbero essere utilmente unificate in una sola proposta unitaria, che possa raccogliere spunti provenienti da ciascuna delle tre. Sui temi rappresentati nelle tre proposte attuali le seguenti osservazioni vanno formulate:

1. Programmazione nazionale integrata, governance e capacità amministrativa

È da valorizzare l'iniziativa assunta per andare verso un quadro normativo organico, superando la frammentazione normativa, per garantire una programmazione nazionale pluriennale, con previsioni che agiscano in modo coordinato su tutti gli ambiti dell'abitare (ERP, housing sociale, rigenerazione urbana, affitti, fiscalità, governance).

È essenziale garantire una governance autorevole e inclusiva per l'edilizia residenziale pubblica a finalità sociale. Nella struttura di governance è importante riaffermare il valore di una struttura multilivello che trovi una sintesi efficace a livello centrale, e che preveda il coinvolgimento effettivo di tutti i soggetti della filiera (pubblico, terzo settore, cittadinanza attiva).

- La C. 2181 (art. 11) istituisce un Osservatorio nazionale, ma sarebbe opportuno prevedere una cabina di regia con il coinvolgimento attivo di amministrazioni, parti sociali e terzo settore, anche in forme di co-progettazione, per assicurare efficacia e trasparenza alle politiche abitative.
- La C. 1562 istituisce un comitato esecutivo per il programma Abita (art. 8), che va nella direzione giusta, ma il successo dipenderà dalla capacità di coinvolgere realmente tutti gli attori.

È inoltre fondamentale tenere conto della capacità amministrativa per l'implementazione delle misure previste e di prevedere attività di rafforzamento di capacità amministrativa a tutti i livelli, con appropriati strumenti di assistenza tecnica

2. Censimento e utilizzo del patrimonio pubblico inutilizzato

Tutte le proposte convergono sulla necessità di censire e valorizzare il patrimonio pubblico inutilizzato:

- La C. 2181 (art. 18) e la C. 1562 (art. 2-3) prevedono l'obbligo di censimento di aree e immobili non utilizzati, da destinare prioritariamente a ERS, anche attraverso permuta e interventi di rigenerazione urbana.
- È importante che tali strumenti siano effettivamente attuati e che le informazioni siano pubbliche e aggiornate, condizione necessaria per pianificare nuovi interventi senza ulteriore consumo di suolo.

3. Definizione di alloggio sociale

La definizione di alloggio sociale è centrale per orientare le politiche abitative, evitando genericità che rischiano di svuotare la funzione sociale degli interventi. La proposta C. 2181 (art. 2) introduce una nuova definizione, superando quella del DM 2008. Oggi si evidenzia la necessità di una definizione aggiornata, che integri però in modo più esplicito il ruolo dello standard urbanistico come leva economica (es. sconto sugli oneri di urbanizzazione secondaria) e leva di governance per la pubblica amministrazione.

4. Premialità per fasce e territori fragili

Le proposte riconoscono la necessità di interventi mirati sia nei territori fragili sia a favore delle fasce sociali più vulnerabili.

- Territori fragili: La C. 2181 (art. 4, comma 5) introduce una quota minima del 25% di edilizia sociale nei piani di rigenerazione urbana, con particolare attenzione ai centri storici e alle aree soggette a spopolamento; La previsione è da sostenere ma tale soglia appare ambiziosa, e potrebbe essere modulata con maggiore flessibilità, anche valorizzando il ruolo delle cooperative a proprietà indivisa, che rappresentano un patrimonio di competenze spesso trascurato. La C. 1562 (art. 7) prevede che il programma Abita sia modulato sulle specificità territoriali, valorizzando anche il ruolo delle cooperative a proprietà indivisa (C. 2181, art. 4, comma 1, lett. h; art. 7).
- Fasce sociali fragili: Le proposte pongono attenzione alle categorie sociali più esposte al disagio abitativo, prevedendo misure specifiche per anziani, giovani coppie, studenti, persone con disabilità, immigrati e rifugiati, o detrazioni fiscali per le fasce di reddito più basse (C. 2181, art. 4, comma 1, lett. d-e; C. 1562, art. 7, comma 5; C. 1169 art. 5). Sono previsti contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione e mutui agevolati per l'accesso alla proprietà (C. 2181, art. 4, comma 2, lett. b-c), oltre a strumenti di sostegno e accompagnamento sociale per favorire l'inclusione e la permanenza delle fasce più deboli negli alloggi sociali.

È fondamentale che le misure di premialità siano realmente accessibili e rispondenti ai bisogni sia dei territori svantaggiati sia delle persone e famiglie più vulnerabili, promuovendo l'equità nell'accesso all'abitare sociale.

5. Copertura finanziaria e sostenibilità delle misure

Tutte le proposte sottolineano l'importanza di una copertura finanziaria pluriennale e adeguata. È fondamentale che le risorse siano adeguate, stabili e utilizzabili in modo efficiente, anche attraverso il ricorso a strumenti finanziari europei (BEI) in aggiunta a fondi pubblici certi e statali e un hub di assistenza tecnica per i comuni meno strutturati. Una copertura finanziaria adeguata e proiettata su un tempo congruo (fermi restando i vincoli procedurali di programmazione della spesa pubblica) rappresenta un elemento fondamentale della normativa in esame.

6. Azzeramento dell'IMU sull'edilizia popolare

L'esenzione IMU sugli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) è sostenuta con forza, in quanto rappresenta un alleggerimento decisivo sui bilanci degli enti gestori. L'attuale prelievo fiscale non trova una destinazione coerente con le finalità sociali e rischia di compromettere la capacità degli enti di garantire manutenzione e nuovi investimenti. Importante prevedere anche la compensazione ai Comuni per le minori entrate.

7. Riqualificazione del patrimonio esistente e credito di imposta

Tutte le proposte riconoscono la necessità di riqualificare il patrimonio immobiliare esistente, anche in chiave energetica. In questo quadro l'uso del credito di imposta può essere uno strumento importante, che dovrebbe essere ben targettizzato per garantire la premialità sociale ed evitare effetti distorsivi.

8. Gestione sociale e sostenibilità degli interventi

Si rimarca l'importanza di previsioni legate alla 'gestione sociale' delle politiche in oggetto. L'esperienza dimostra infatti che anche nel momento in cui viene aumentata la quantità di patrimonio immobiliare a disposizione di finalità sociali è necessario accompagnare con attenzione la messa in opera della fase implementativa, unico mezzo per garantire sostenibilità (salvaguardia e conservazione del patrimonio immobiliare, contenimento dei tassi di morosità)

- La C. 1562 (art. 6) introduce il monitoraggio della permanenza negli alloggi ERP e la mobilità degli assegnatari, ma occorre prevedere strumenti specifici per favorire la mobilità "interna" (es. passaggio da ERP a ERS per chi può sostenere canoni più elevati), evitando soluzioni irrealistiche per alcune categorie come gli anziani o le persone fragili.

9. Sostegno all'accesso e alla locazione

Le misure di sostegno diretto al pagamento dei canoni di locazione sono presenti in tutte le proposte, ma rischiano di essere insostenibili per le casse pubbliche se non accompagnate da una politica di calmieramento dei canoni (fiscalità, IMU, cedolare secca) e dal rafforzamento delle Agenzie per la Casa. Il fondo per la morosità incolpevole (art. 16 C. 1562; art. 4, comma 2, C. 1169) resta uno strumento fondamentale e va rifinanziato e semplificato nell'accesso.

Manca qualsiasi riferimento per rendere Onlus e Cooperative eleggibili come beneficiari di cedolare secca, nel caso in cui si effettuino operazioni di subaffitto per progetti sociali (es. Housing First) o a categorie fragili (es. uscenti dal SAI).