Commento al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

A CURA DI F. DI LASCIO E V. SARCONE

BENI PUBBLICI E PATRIMONIO IMMOBILIARE
(Articoli 11, 13, 14, 14-bis)

Articolo 11 (Piano Casa)[1]

COMMENTO

L'articolo 11 reca i contenuti fondamentali di un Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. Piano casa) volto a "*garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana*"[2].

Il comma 1 prevede, al fine di contrastare le diverse forme di disagio abitativo, l'avvio di un Piano nazionale di edilizia abitativa, che dovrà essere adottato con d.P.C.M., previa delibera del CIPE e previa intesa in sede di Conferenza unificata[3], su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame (entro il 21 ottobre 2008)[4].

Il comma 2 individua i destinatari del Piano e chiarisce che quest'ultimo dovrà essere rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso

[1] Il commento degli articoli 11, 13, 14 e 14bis è a cura di Leonilda Bugliari Armenio.

[2] Il Piano intende realizzare una strategia di azione complessiva volta a riconoscere il carattere strategico per il Paese della riqualificazione urbana e a coinvolgere, oltre alle risorse pubbliche, soprattutto quelle private, attraverso il ricorso a modelli di intervento limitati, fino ad oggi, 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, cd. *social housing.*

[3] Cfr. l'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (pubb. in G.U. 20 agosto 1997, n. 202).

[4] Il tema dell'emergenza abitativa, aggravatosi negli ultimi anni, è stato oggetto di un'apposita indagine sulla condizione abitativa in Italia condotta dal Ministero delle infrastrutture in relazione ai fattori di disagio e alle strategie di intervento, con l'obiettivo di quantificare la dimensione reale dei fenomeni di disagio abitativo delle famiglie. Nel corso della XV legislatura è stata adottata una serie di provvedimenti con la finalità di dare nuovo impulso alle politiche a tutela del disagio abitativo. Tra essi le disposizioni della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (pubb. in G.U. 14 febbraio 2007, n. 37) che hanno previsto la predisposizione, da parte delle regioni, di un piano straordinario pluriennale per l'edilizia sovvenzionata e agevolata da inviare ai Ministeri delle infrastrutture, della solidarietà sociale e delle politiche della famiglia. Accanto a tale piano straordinario, è stato previsto anche l'avvio di un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica da parte del Ministero delle infrastrutture, di concerto con gli altri Ministeri indicati e d'intesa con la Conferenza unificata, sulla base delle indicazioni emerse nel tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative. Successivamente è stato previsto anche l'avvio di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, introdotto con l'articolo 21 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 (pubb. in G.U. 2 ottobre 2007, n. 229), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 (pubb. in G.U. 30 novembre 2007, n. 279, S.O. n. 249/L), cui destinare una spesa massima di 550 milioni di euro per l'anno 2007 e a cui si è data attuazione con il decreto del Ministero delle infrastrutture del 28 dicembre 2007.

l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati. Tali alloggi, che dovranno inoltre essere destinati prioritariamente a prima casa, saranno rivolti alle seguenti categorie sociali:

a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;

b) giovani 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'articolo 1 della legge n. 9 del 2007;

g) immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nel territorio regionale[5].

Il comma 3 definisce l'ambito oggettivo del Piano che dovrà riguardare sia il recupero del patrimonio abitativo esistente, che la costruzione di nuovi alloggi e dovrà essere articolato, sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo esistente, attraverso una serie di interventi che dovranno coinvolgere, oltre all'intervento pubblico, anche quello privato[6]. Il comma in esame è volto, pertanto, ad introdurre alcuni degli strumenti più recenti di mercato posti in essere per dare soluzione al disagio abitativo, tra i quali rilevano la

[5] I requisiti di cui all'articolo 1 della l. n. 9/2007 sono: a) un reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro; b) 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. Per quanto riguarda l'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione del Piano, si rileva l'ampliamento della platea dei beneficiari rispetto ai provvedimenti, sia d'urgenza che ordinari, adottati negli ultimi anni per contrastare il fenomeno del disagio abitativo. Sono stati, infatti, inclusi per la prima volta, gli immigrati regolari a basso reddito e gli studenti fuori sede, finora destinatari, questi ultimi, di agevolazioni di carattere fiscale sui canoni di locazione. La platea risulterebbe ampliata anche dall'inclusione, con un riferimento generico, di tutti i soggetti "*sottoposti a procedure esecutive di rilascio*" (lett. *e*), senza ulteriori distinzioni. Pertanto sembrerebbero inclusi non solo coloro che hanno beneficiato della sospensione delle procedure esecutive di sfratto per finita locazione (destinatari dei provvedimenti d'urgenza di sospensione degli sfratti emanati nel passato), ma anche quelli per morosità (destinatari del numero maggiore di sentenze di sfratto). Si osserva, in linea generale, che appare piuttosto generica la formulazione di alcune definizioni, tra le quali l'entità del basso reddito e la specificazione del numero di anni per rientrare nella categoria degli "anziani" (lett. *c*); non sono, inoltre, definite le modalità con cui dovrebbe essere dimostrata la sussistenza dei requisiti richiesti per rientrare tra i beneficiari del Piano. L'articolo 1 della l. n. 9/2007 sospende le procedure esecutive di sfratto nei confronti di conduttori con un "*reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro*". Per quanto riguarda la categoria degli "anziani" l'articolo 1 del decreto legge 29 settembre 2006, n. 261 (pubb. in G.U. 29 settembre 2006, n. 227), ha innalzato, rispetto a precedenti provvedimenti d'urgenza, il requisito dell'età di cinque anni (da 65 a 70 anni), mentre con la l. n. 9 del 2007 si è tornati al requisito dei 65 anni. Per quanto riguarda la dimostrazione della sussistenza dei requisiti, il d.l. n. 261/2006 e la l. n. 9/2007 prevedevano l'autocertificazione degli inquilini interessati.

[6] Tra essi vengono indicati: a) la creazione di fondi immobiliari o la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi per l'acquisizione o la costruzione di immobili per l'edilizia residenziale; b) l'incremento del patrimonio abitativo di edilizia sociale con le risorse derivanti dalla vendita degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), da attuarsi con le modalità previste dal successivo articolo 13; c) la promozione da parte di privati di interventi attraverso il ricorso al *project financing*, la cui disciplina è ora contenuta nella Parte II, Titolo III, del Capo III del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 - Codice appalti (pubb. in G.U. 2 maggio 2006, n. 100, S.O. n. 107); d) alcune agevolazioni in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; e) la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

costituzione di riserve fondiarie da destinare all'edilizia pubblica e alla domanda sociale con il coinvolgimento di tutti gli operatori proprietari di aree oggetto di futura trasformazione, oppure la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale, cd. *social housing*[7].

I commi 4, 5 e 6 riguardano, oltre agli interventi di costruzione e recupero, i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, che costituiscono una delle due modalità del Piano casa.

Nello specifico: il comma 4 prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, promuova la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, che dovranno essere caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale. A tal fine il Ministero promuove la stipula di appositi accordi di programma che dovranno essere approvati con d.P.C.M., previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata. Decorsi 90 giorni senza l'acquisizione dell'intesa, gli accordi di programma possono comunque essere approvati. Per la realizzazione di tali programmi integrati viene prevista la partecipazione di soggetti pubblici e privati, con principale intervento finanziario privato.

Il comma 5 prevede che gli interventi relativi ai programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana possano essere realizzati anche attraverso le disposizioni contenute nella Parte II, Titolo III, del Capo III del d.lgs. n. 163/2006 - Codice appalti (*project financing*, società di progetto e disciplina della locazione finanziaria per i lavori), mediante una serie di modalità attuative[8].

Il comma 6 definisce l'obiettivo di tali programmi integrati che consiste nel migliorare e diversificare l'abitabilità, in particolare nelle zone caratterizzate da un diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano.

Il comma 7 reca la definizione di "alloggio sociale", ai fini dell'esenzione dell'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, di cui agli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della

[7] La necessità di dare risposte articolate e differenziate al disagio abitativo è emersa anche nel recente intervento del Presidente dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili del 20 maggio 2008 "*Costruzioni: ancora un anno di ciclo positivo ma il futuro si gioca su casa e infrastrutture*", dal quale emerge la necessità di una nuova politica abitativa che rilanci, da un lato, il sistema dell'edilizia sociale e, dall'altro, programmi di *housing sociale* con interventi che prevedono l'integrazione tra intervento pubblico e iniziativa privata, al fine di "*mettere a frutto il più possibile le risorse scarse da investire e raggiungere al meglio l'obiettivo di aumentare l'offerta di alloggi da destinare all'affitto a canone sostenibile*". La necessità di tali interventi è avvalorata dai dati preoccupanti relativi all'offerta di abitazioni sociali. In Italia, nel 2004, c'erano 4,5 abitazioni di edilizia sociale per 100 abitazioni occupate. Una quota nettamente inferiore a quella di molti Paesi europei, pari a 34,6% nei Paesi Bassi, a 21% in Svezia, a 14,3% in Austria, a circa 17% in Francia e Finlandia.

[8] Si tratta, in particolare, delle seguenti modalità attuative: a) trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana nel rispetto dei vincoli degli standard urbanistici minimi (v. decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, pubb. in G.U. 16 aprile 1968, n. 97); c) misure di riduzione del prelievo fiscale comunale e degli oneri di costruzione; d) costituzione di fondi immobiliari cui eventualmente conferire i canoni di locazione; d) cessione, in tutto o in parte, di diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica, da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate.

Comunità Europea, inteso "*come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie*"[9].

Il comma 8 prevede, in sede di attuazione dei programmi integrati, 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 le abitazioni realizzate o alienate nell'ambito delle procedure di cui al presente articolo non possono essere oggetto di successiva alienazione prima di dieci anni dall'acquisto originario.

Il comma 9 dispone che l'attuazione del Piano possa avvenire, in alternativa alla procedura prevista dal comma 4 per i programmi integrati, anche con le modalità approvative previste dalla legislazione in materia di infrastrutture strategiche, contenuta nella Parte II, Titolo III, del Capo IV del Codice appalti[10].

Il comma 10 prevede la stipula di accordi tra l'Agenzia del demanio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della difesa se coinvolto, le regioni e gli enti locali per la destinazione di una quota del patrimonio immobiliare del demanio, costituito da aree ed edifici non più utilizzati per scopi militari, agli interventi previsti nel presente articolo.

Il comma 11, per la migliore attuazione dei programmi, che potrebbero riguardare ambiti territoriali più estesi, dà la possibilità ai comuni e alle province di associarsi,

[9] Al riguardo si rammenta che è stato recentemente emanato il decreto ministeriale 22 aprile 2008 (pubb. in G.U. 24 giugno 2008, n. 146), con il quale è stata data un'articolata definizione di "alloggio sociale", in attuazione dell'articolo 5 della l. n. 9/2007, colmando, nel contempo, una lacuna normativa che esponeva l'Italia al rischio di procedure di infrazione a livello comunitario. La l. n. 9/2007, all'articolo 5, aveva demandato ad uno specifico decreto la definizione delle caratteristiche e dei requisiti dell'"alloggio sociale", ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea. Infatti, il settore edilizio, in quanto settore ove operano soggetti economici, è soggetto al generale divieto di concessione di aiuti di Stato di cui agli artt. 87 e 88 del Trattato CE. Tale circostanza espone i soggetti che operano nell'edilizia sociale al rischio di dover restituite gli eventuali benefici ricevuti direttamente o indirettamente dallo Stato (sotto forma di contributo o agevolazione) in quanto "aiuti di Stato" non compatibili con il Trattato CE. Per tale ragione la Commissione Europea, con decisione 2005/842/CE, ha stabilito le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi alle imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune. La decisione ha precisato che l'edilizia sociale, avendo forti connotazioni sociali è un servizio di interesse economico e generale e come tale è esentato dall'obbligo di notifica. La stessa decisione stabilisce che l'esenzione dall'obbligo di comunicazione trova applicazione solo qualora lo Stato abbia definito ciò che costituisce "servizio di interesse economico generale", intendendo come tali anche i servizi di edilizia sociale. In assenza di tale definizione, lo Stato membro deve notificare alla Commissione le eventuali agevolazioni che intende concedere agli operatori del settore. La norma peraltro non chiarisce se le abitazioni da realizzare con il Piano casa dovranno soddisfare le specifiche indicazioni contenute nel decreto interministeriale citato.

[10] Si ricorda che la legislazione in materia di infrastrutture strategiche, introdotta con la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (pubb. in G.U. 27 dicembre 2001, n. 299, S.O. n. 279) e con i successivi decreti attuativi, poi confluita nel d.lgs. n. 163/2006 (cd. Codice appalti), mira ad accelerare, snellire e razionalizzare le procedure per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale. Le principali finalità perseguite dal nuovo regime normativo sono: a) l'accelerazione delle procedure amministrative; b) l'incentivazione dell'afflusso di capitali privati (tramite l'introduzione della disciplina sul contraente generale); c) la programmazione annuale degli interventi.

ai sensi di quanto previsto dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267[11].

Il comma 12 dispone in merito alla copertura finanziaria degli interventi previsti dall'articolo in esame, che dovrà essere attuata attraverso la costituzione di un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti alimentato con le risorse finanziarie derivanti da alcuni provvedimenti adottati nella precedente legislatura[12].

Il comma 13, infine, reca una norma relativa al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione istituito dall'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431[13]. Ai fini del riparto del Fondo, viene introdotto, tra i requisiti minimi per beneficiare dei contributi integrativi per il pagamento del canone di locazione, il possesso, per gli immigrati, del certificato storico di residenza da almeno cinque anni nel territorio regionale[14].

---

[11] Pubb. in G.U. 28 settembre 2000, n. 227, S.O. n. 162. L'articolo 33 del Testo unico disciplina l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni, attribuendo alle regioni il compito di individuare i livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale, decorso il quale la regione esercita un potere sostitutivo. Inoltre, i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana sono dichiarati di interesse strategico nazionale al momento della sottoscrizione dell'accordo di programma. Alla loro attuazione, sotto il profilo urbanistico, si provvede con l'applicazione dell'articolo 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (pubb. in G.U. 29 agosto 1977, n. 234, S.O.), che prevede sostanzialmente poteri sostitutivi dello Stato in materia urbanistica.

[12] Si tratta, in particolare: a) dell'articolo 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - finanziaria 2007 (pubb. in G.U. 27 dicembre 2006, n. 299, S.O. n. 244) con cui è stato disposto il finanziamento di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La disposizione demandava ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture, che tuttavia non è stato ancora emanato, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti; b) dell'articolo 41 del d.l. n. 159/2007 che prevede la costituzione di una apposita società di scopo con il compito di promuovere la formazione di nuovi strumenti finanziari immobiliari finalizzati all'acquisizione, il recupero, la ristrutturazione o la realizzazione di immobili ad uso abitativo, cui destinare, per l'anno 2007, la spesa massima di 100 milioni di euro; c) degli artt. 21, 21-*bis* e 41 del n. 159/2007, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e, quindi, già impegnate, per il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, cui si è dato attuazione con il decreto ministeriale 28 dicembre 2007 (pubb. in G.U. 17 gennaio 2008, n. 14); inoltre, con il d.m. 28 dicembre 2007 è stata ripartita tra le regioni e le province autonome una cifra complessiva di 543,9 milioni di euro da destinare agli interventi prioritari e immediatamente realizzabili individuati sulla base degli elenchi trasmessi dalle regioni e province autonome. Gli interventi riguarderanno: 818 alloggi da acquistare (quasi 7% del totale), 2.229 alloggi (circa il 19% del totale) da destinare all'affitto, 7.282 (61,5% circa) alloggi da ristrutturare e 1.532 (12,5% circa) alloggi per nuove unità abitative.

Sono state, altresì, escluse le risorse già iscritte nei bilanci degli enti destinatari ed impegnate previste dall'articolo 21-*bis* del citato d.l. n. 159/2007 relative al rifinanziamento dei programmi innovativi in ambito urbano "Contratti di quartiere II", con le risorse originariamente destinate alla realizzazione di alcuni programmi straordinari di edilizia residenziale a favore dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. A tali risorse dovrebbero poi aggiungersi anche quelle derivanti dalle dismissioni degli immobili IACP (comma 3, lett. b). Lo stesso comma 12 dispone, infine, che gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti e che, pertanto, le risorse di cui agli artt. 21, 21-*bis* e 41 del d.l. n. 159/2007, dovranno essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere iscritte sull'istituendo Fondo, negli importi corrispondenti agli effetti in termini di indebitamento netto previsti per ciascun anno in sede di iscrizione in bilancio delle risorse finanziarie di cui alle indicate autorizzazioni di spesa.

[13] Pubb. in G.U. 15 dicembre 1998, n. 292, S.O. n. 203/L.

[14] Nello specifico, il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione rappresenta il principale strumento previsto dalla normativa nazionale in materia di agevolazioni alle locazioni, in

Articolo 13 (Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico)

COMMENTO

Il comma 1 dell'articolo 13 in esame è finalizzato alla valorizzazione degli immobili residenziali costituenti il patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), comunque denominati ed a favorire il soddisfacimento dei fabbisogni abitativi[15].

Per i fini indicati viene previsto che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro per i rapporti con le regioni promuovono, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con regioni ed enti locali inerenti la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei predetti Istituti.

Il comma 2 elenca i seguenti criteri da considerare ai fini della conclusione dei Predetti accordi: a) determinazione del prezzo di vendita delle unità immobiliari in proporzione al canone di locazione; b) riconoscimento del diritto di opzione all'acquisto, purché i soggetti interessati non siano proprietari di un'altra abitazione, in favore dell'assegnatario non moroso nel pagamento del canone di locazione o degli oneri accessori unitamente al proprio coniuge, qualora risulti in regime di comunione dei beni, ovvero, in caso di rinunzia da parte dell'assegnatario, in favore del coniuge in regime di separazione dei beni, o, gradatamente, del convivente more uxorio, purché la convivenza duri da almeno cinque anni, dei figli conviventi, dei figli non conviventi; c) destinazione dei proventi delle alienazioni alla realizzazione di interventi volti ad alleviare il disagio abitativo[16].

---

quanto le sue risorse sono utilizzate per la concessione di contributi integrativi a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse per il pagamento dei canoni di locazione ed i cui requisiti minimi sono stati stabiliti dal decreto ministeriale 7 giugno 1999 (pubb. in G.U. 19 luglio 1999, n. 167). La dotazione del Fondo viene quantificata ogni anno dalla legge finanziaria, mentre le singole regioni ed i comuni possono mettere a disposizione ulteriori risorse. L'ultima ripartizione delle risorse del Fondo è stata disposta con il decreto ministeriale 3 settembre 2007 (pubb. in G.U. 29 Ottobre 2007, n. 252) con il quale si è provveduto a ripartire, per l'anno 2007, tra le varie regioni uno stanziamento complessivo pari a circa 211 milioni di euro. La legge 24 dicembre 2007, n. 244 - finanziaria 2008 (pubb. in G.U. 28 dicembre 2007, n. 300, S.O. n. 285), ha previsto una dotazione complessiva di 205,59 milioni di euro che non è stata ancora ripartita.

[15] Si ricorda che con l'articolo 93, comma 2, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (pubb. in G.U. 29 agosto 1977, n. 234, S.O.), sono state trasferite alle regioni le funzioni statali relative agli IACP, per cui tali istituti sono divenuti enti regionali. Ai sensi del medesimo articolo 93 è stato altresì attribuito alle regioni il potere di organizzare il "servizio della casa" in conformità ai principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali (riforma attuata successivamente, con l'approvazione della legge 8 giugno 1990, n. 142 (pubb. in G.U. 12 giugno 1990, n. 135, S.O.), poi trasfusa nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (pubb. in G.U. 28 settembre 2000, n. 227, S.O. n. 162) recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Ciò ha indotto alcune regioni ad adottare per gli IACP il modulo organizzativo dell'ente pubblico economico in sostanziale conformità con quello dell'azienda speciale previsto, per la gestione dei servizi pubblici locali, dalla citata legge n. 142/1990: in tali regioni gli IACP sono stati quindi trasformati in Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER). Altre regioni hanno, invece, preferito scegliere il modulo organizzativo dell'ente pubblico non economico o quello, del tutto opposto, della società di capitali. Vi sono, infine, anche delle regioni che non si sono avvalse della facoltà conferita dall'articolo 93 del D.P.R. n. 616/1977 per cui in esse continuano ad operare gli IACP nella loro struttura originaria.

[16] Si fa notare che i primi due commi dell'articolo in esame riproducono, nella sostanza, i commi 597-598 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - finanziaria 2006 (pubb. in G.U. 29 dicembre 2005, n. 302, S.O. n. 211), dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale, con sentenza 7 marzo 2007, n. 94 (pubb. in G.U. n. 28 marzo 2007, n. 13), in seguito ai ricorsi presentati dalle regioni Toscana, Veneto,

Il comma 3 prevede che negli accordi stessi può essere prevista la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili, fermo quanto disposto dall'articolo 1, comma 6, del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351[17].

Il comma 3-*bis* istituisce, a partire dal 1° settembre 2008, un Fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte di coppie o nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Tale fondo avrà una dotazione pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Per la disciplina delle modalità operative di funzionamento del Fondo si prevede un decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze[18].

Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia. In particolare si ricorda che il comma 597 prevedeva che la valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli IACP avvenisse mediante una semplificazione delle procedure in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli istituti medesimi sulla base di modalità definite con apposito d.P.C.M.. Secondo la Corte, il fine del comma 597 non è quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, di competenza dello Stato, bensì "*quello di regolare le procedure amministrative e organizzative per arrivare ad una più rapida e conveniente cessione degli immobili. Si tratta quindi di un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli IACP (o di altri enti o strutture sostitutivi di questi), che esplicitamente viene motivato dalla legge statale con finalità di valorizzazione di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato, ma ad enti strumentali delle Regioni*". Si profila, pertanto, una ingerenza nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione. Di conseguenza, "*la fonte regolamentare, destinata dalla disposizione impugnata a disciplinare le procedure di alienazione degli immobili, è stata prevista in una materia non di competenza esclusiva dello Stato, in violazione del sesto comma del medesimo articolo 117*". La disposizione recata dal comma 1 dell'articolo in esame si differenzia da quella, dichiarata illegittima, contenuta nel citato comma 597, per il fatto che l'individuazione delle modalità di semplificazione non è più demandata ad un d.P.C.M., ma alla conclusione di accordi con regioni ed enti locali.

[17] Pubb. in G.U. 26 settembre 2001, n. 224. Si ricorda che il comma 6 dell'articolo 1 del d.l. n. 351/2001 dispone che le disposizioni del medesimo articolo "*si applicano ai beni di regioni, province, comuni ed altri enti locali che ne facciano richiesta, nonché ai beni utilizzati per uso pubblico, ininterrottamente da oltre venti anni, con il consenso dei proprietari*". Le restanti disposizioni dell'articolo 1 (ad eccezione dei commi da 6-*bis* a 6-*quater*, che riguardano i beni immobili di proprietà delle Ferrovie dello Stato S.p.A.) sono volte a consentire la ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico, quale prerequisito per il suo riordino e la sua gestione e valorizzazione, da parte dell'Agenzia del demanio. Si ricorda, altresì, che una disposizione analoga a quella recata dal comma in esame era contenuta nel comma 599 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006, anch'esso dichiarato costituzionalmente illegittimo con la citata sentenza n. 94/2007. Tuttavia, nel comma 599 non vi era un rinvio a singole parti del d.l. n. 351 in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ma a tutte le disposizioni da esso recate. Tale comma 599 prevedeva, infatti, che "*agli immobili degli Istituti proprietari, che ne facciano richiesta attraverso le regioni, si applicano le disposizioni previste dal decreto legge 25 settembre 2001, n. 351*".

[18] La disposizione in esame riproduce, nella sostanza, quella recata dall'articolo 1, comma 111, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 - finanziaria 2005 (31 dicembre 2004, n. 306, S.O. n. 192), istitutiva di un Fondo "prima casa" a destinazione vincolata, giudicata costituzionalmente illegittima dalla sentenza della Corte costituzionale 20 marzo 2006, n. 118 (pubb. in G.U. 29 marzo 2006). Con tale sentenza la Corte ha escluso che la previsione di un Fondo nel bilancio dello Stato possa essere ricondotto alla materia "sistema tributario e contabile dello Stato", di competenza legislativa esclusiva statale: secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'istituzione dei Fondi a destinazione vincolata, ad opera delle leggi dello Stato, deve essere valutata in relazione alle specifiche materie sulle quali tali Fondi vanno ad incidere (cfr. sentenze n. 231/2005, n. 51/2005 e n. 31/2005, n. 423/2004). La Corte ribadisce che allo Stato è preclusa l'istituzione di Fondi speciali in materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra. E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati.

Il comma 3-*ter* prevede che gli alloggi realizzati ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640[19] per l'eliminazione delle abitazioni malsane, i quali non siano stati ancora trasferiti ai comuni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, possono essere ceduti in proprietà agli aventi diritto secondo le norme dettate dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560[20], in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, senza adottare i criteri ed i requisiti imposti dalla l. n. 640/1954.

Il comma 3-*quater* prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio, con una dotazione di 60 milioni di euro per il 2009, 30 milioni di euro per ciascuno degli anni del biennio 2010-2011. Attraverso tale Fondo saranno concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. La ripartizione delle risorse e l'individuazione degli enti beneficiari sarà disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato previo atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. Il comma in commento prevede altresì la relativa norma di copertura finanziaria.

[19] Pubb. in G.U. 16 agosto 1954, n. 186.
[20] Pubb. in G.U. 31 dicembre 1993, n. 306.

Articolo 14 (Expo Milano 2015)

COMMENTO

Il 31 marzo 2008 a Parigi, i Paesi membri del *Bureau International des Expositions* (BIE) hanno scelto Milano come sede dell'edizione 2015 dell'Expo che si svolgerà dal 1° maggio al 31 ottobre 2015. L'obiettivo dell'evento intitolato "*Nutrire il pianeta: energia per la vita*", è quello di dare visibilità alla tradizione, alla creatività e all'innovazione nel settore dell'alimentazione, raccogliendo tematiche già sviluppate da precedenti edizioni e riproponendole alla luce dei nuovi scenari globali, al centro dei quali c'è il tema del diritto ad un'alimentazione sana, sicura e sufficiente per tutto il Pianeta[21].

Il comma 1 dell'articolo 14 reca le seguenti autorizzazioni di spesa per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015 in attuazione dell'adempimento degli obblighi internazionali assunti dal governo italiano nei confronti del BIE, per un totale di 1.486 milioni di euro[22].

Ai sensi del comma 2, per i fini di cui al comma 1, il Sindaco di Milano protempore, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è nominato Commissario straordinario del Governo per l'attività preparatoria urgente[23]. Viene, altresì, prevista l'emanazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, di apposito d.P.C.M., sentito il Presidente della Regione Lombardia e i rappresentanti degli enti locali interessati, volto alla: a) istituzione degli organismi per la gestione delle attività, compresa la previsione di un tavolo istituzionale per il governo complessivo degli interventi regionali e sovra regionali presieduto dal Presidente della Regione Lombardia pro-tempore; b) fissazione dei criteri di ripartizione e delle modalità di erogazione dei finanziamenti.

[21] L'Expo 2015 di Milano è stata dichiarata "grande evento" con il d.P.C.M. 30 agosto 2007 (pubb. in G.U. 11 settembre 2007, n. 211), ai sensi dell'articolo 5-*bis*, comma 5, del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343 (pubb. in G.U. 10 settembre 2001, n. 210). Nelle premesse di tale d.P.C.M. la citata dichiarazione viene motivata, tra l'altro, alla luce della "*particolare complessità organizzativa dell'evento sotto il profilo della sicurezza, dell'ordine pubblico, della mobilità, della ricezione alberghiera, per la quale dovranno essere attuati interventi infrastrutturali e predisposte strutture ricettive adeguate o riconvertire le strutture esistenti, anche ai fini dell'accoglienza e dell'assistenza sanitaria*".

[22] Tale importo, nello specifico, risulta ripartito nel modo seguente: 30 milioni di euro nel 2009; 45 milioni di euro nel 2010; 59 milioni di euro nel 2011; 223 milioni di euro nel 2012; 564 milioni di euro nel 2013; 445 milioni di euro nel 2014; 120 milioni di euro nel 2015.

[23] Con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 2007, n. 3623 (pubb. in G.U. 22 ottobre 2007, n. 246) si è provveduto alla nomina del sindaco del comune di Milano a Commissario delegato per la predisposizione degli interventi necessari alla migliore presentazione della candidatura della Città di Milano quale sede del grande evento «Expo 2015» e ne sono stati definiti i compiti.

Articolo 14-bis (Infrastrutture militari)

COMMENTO

L'articolo 14-*bis,* novella in più parti il comma 13-*ter* dell'articolo 27 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269[24], convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326[25] che, tra l'altro, ha attribuito al Ministero della difesa il compito di individuare i beni immobili non più utili ai propri fini istituzionali, da dismettere e consegnare all'Agenzia del demanio[26]. Il comma 3, inoltre, attribuisce al Ministero della difesa il compito di individuare, con apposito decreto, ulteriori immobili da alienare, non ricompresi negli elenchi di cui all'articolo 27, comma 13-*ter* del d.l. n. 269/2003, stabilendo, al riguardo, le procedure concernenti le operazioni di vendita, permuta, valorizzazione e gestione dei citati beni. I proventi derivanti dalle suddette procedure possono essere destinati al soddisfacimento delle esigenze funzionali del Ministero della difesa previa verifica della compatibilità finanziaria e dedotta la quota che può essere destinata agli enti territoriali interessati[27].

[24] Pubb. in G.U. 2 ottobre 2003, n. 229, S.O. n. 157.
[25] Pubb. in G.U. 25 novembre 2003, n. 274 S.O. n. 181.
[26] Le modifiche riguardano: a) la proroga al 31 dicembre 2008 del termine entro il quale individuare gli immobili da dismettere; b) la soppressione del riferimento al valore complessivo di 2.000 milioni di euro da conseguire in relazione alla dismissione da realizzare nell'anno 2008; c) la previsione che la riallocazione degli immobili possa avvenire anche attraverso il ricorso ad accordi o a procedure negoziate con società a partecipazione pubblica e con soggetti privati; d) la previsione concernente l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero della difesa, di un fondo in conto capitale e di un fondo di parte corrente destinati al finanziamento della suddette riallocazione, nonché delle esigenze di funzionamento, ammodernamento e manutenzione dei mezzi delle Forze armate, inclusa l'Arma dei carabinieri. I fondi sono determinati dalla legge finanziaria. Al fondo in conto capitale concorrono anche i proventi derivanti dalle attività di valorizzazione immobiliare effettuate dall'Agenzia del demanio con particolare riguardo alle infrastrutture militari ancora in uso alle strutture del Ministero della difesa; al fondo di parte corrente affluiscono anche i proventi derivanti dalle alienazioni dei materiali fuori uso della Difesa.
[27] La Relazione tecnica precisa che i fondi citati devono essere annualmente quantificati dalla legge finanziaria in coerenza con il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica. Inoltre, le rassegnazioni in aumento sul fondo di parte corrente dei proventi derivanti dalla alienazione di beni mobili e attrezzature, anche dismessi in occasione di missioni internazionali ed altre attività umanitarie, non comportano effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica. Anche le procedure di alienazione, permuta, valorizzazione e gestione dei beni immobili di cui al comma 3 secondo la relazione tecnica non sono suscettibili di determinare effetti sui saldi di finanza pubblica. Infatti, i proventi derivanti da tali procedure potranno essere destinati alle esigenze funzionali del Ministero della difesa solo se derivanti dalla gestione corrente.