



CONSIGLIO  
NAZIONALE  
DEL  
NOTARIATO

## Audizione Consiglio Nazionale del Notariato

14 febbraio 2024

Senato della Repubblica - X Commissione Affari Sociali

### Schema decreto legislativo recante disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane (A.G. 121) - Legge Delega 23 marzo 2023 n. 33

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

il Consiglio Nazionale del Notariato ringrazia per l'invito a esprimere le proprie osservazioni in relazione allo Schema del decreto legislativo recante disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane (A.G. 121), il cui condivisibile e apprezzato obiettivo è quello di introdurre nell'ordinamento nuove disposizioni per la promozione della *“dignità, dell'autonomia, dell'inclusione sociale, dell'invecchiamento attivo e della prevenzione della fragilità, anche con riferimento alla condizione di disabilità”*.

In particolare, nella presente audizione il Consiglio Nazionale del Notariato intende concentrare l'attenzione su quattro articoli della proposta in esame:

**-l'art. 1** il quale individua la *“coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (senior cohousing) e la coabitazione intergenerazionale (cohousing intergenerazionale)”* come uno degli strumenti per il contrasto all'isolamento e alla deprivazione relazionale e affettiva degli anziani e, in genere, per la prevenzione delle fragilità;

**-l'art. 15** il quale prevede che *“1. Al fine di incentivare e promuovere il ricorso a nuove forme di domiciliarità e di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane e di coabitazione intergenerazionale, il CIPA, sentita la Cabina di regia per l'individuazione delle direttive in materia di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze dall'articolo 28-quinquies del decreto legge 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto*

2023, n. 112, predisporre, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, **linee guida volte a definire le caratteristiche ed i contenuti essenziali di interventi e modelli di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (senior cohousing) e di coabitazione intergenerazionale (cohousing intergenerazionale), in particolare con i giovani in condizioni svantaggiate.**”; “2. Nell’attività di redazione delle linee guida di cui al comma 1, **possono essere invitati a partecipare ai lavori anche i rappresentanti di istituzioni pubbliche, di enti, di organismi o associazioni portatori di specifici interessi ed esperti in possesso di comprovate esperienza e competenza nell’ambito dei temi trattati.**”;

-**l’art. 16** il quale prevede che “**La promozione di nuove forme di domiciliarità e di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane e di coabitazione intergenerazionale è realizzata prioritariamente attraverso meccanismi di rigenerazione urbana e riuso del patrimonio costruito, attuati sulla base di atti di pianificazione o programmazione regionale o comunale e di adeguata progettazione...**”;

-**l’art. 17** il quale prevede che “**1. Le regioni e i comuni, in coerenza con la pianificazione e la programmazione del territorio di rispettiva competenza, possono avviare azioni volte alla selezione di iniziative progettuali di coabitazione, anche sperimentali, con priorità per gli interventi di rigenerazione urbana e di riuso del patrimonio costruito, tenuto conto di quanto realizzato dagli ambiti territoriali sociali (ATS) ammessi al finanziamento dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a valere sulla Missione 5 – Inclusione e coesione, Componente 2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, del PNRR.**”; “**2. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può avviare azioni volte a promuovere progetti pilota sperimentali a livello nazionale, anche attraverso modelli di partenariato pubblico-privato ai sensi dell’articolo 193 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, finalizzati a sperimentare programmi di rigenerazione o riuso associati a modelli di coabitazione di cui all’articolo 15, comma 1, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.**”

Il Consiglio Nazionale del Notariato - consapevole della particolare attenzione e sensibilità che deve essere prestata al tema delle politiche a favore delle persone fragili e degli anziani - ha promosso la trattazione e l’approfondimento della **coabitazione solidale** nell’ultimo Congresso Nazionale tenuto a Roma il 26-27-28 ottobre 2023. In tale occasione il Consiglio Nazionale del Notariato ha commissionato una propria ricerca statistica dal titolo “Riflessioni sul ruolo del notariato per la tutela del patrimonio abitativo, delle famiglie e delle persone

vulnerabili” di C. Ceccarelli e A. Cappiello, dalla quale sono emersi sinteticamente i seguenti dati:

- nell’ambito della distribuzione della proprietà delle abitazioni, l’80,4% delle famiglie italiane sono proprietarie della casa in cui abitano;
- su un totale di 8,36 milioni di persone che vivono da sole, 4,12 milioni hanno 65 anni o più e di queste ben l’88,6% è proprietaria della casa in cui abita;
- la quota di individui di 65 anni o più passerà dal 23,5% nell’anno 2021 al 34,9% nell’anno 2050;
- nel 2041 il numero di persone sole con 65 anni o più raggiungerà il 60% del numero totale di persone sole. Le persone sole saranno pari a circa 10,2 milioni (incremento del 20% rispetto al 2021), di cui dunque 6,1 milioni avranno più di 65 anni (incremento del 44%).

I dati esposti hanno indotto il Notariato Italiano ad approfondire le istanze emerse dalla Legge Delega 23 marzo 2023 n. 33 al fine di fornire, per quanto di competenza, un contributo alla costruzione di una società il più possibile inclusiva.

Nell’ampio genus del *social housing*, termine con il quale si individuano le iniziative pubbliche (es. legislazione sull’edilizia residenziale pubblica) o private, finalizzate a sostenere il fabbisogno abitativo per quelle fasce della popolazione che non sono in grado di accedere al mercato privato dell’abitazione, si collocano tutti i vari fenomeni di *cohousing*.

In particolare il *cohousing* è il c.d. “*abitare collaborativo*”, vale a dire un modello abitativo costituito da alloggi a uso privato indipendenti e autonomi con più spazi a uso comune e con la presenza attiva di una comunità intenzionale di abitanti – i *co-houser* – che dopo essersi “scelti” si riuniscono con lo scopo di creare una realtà comunitaria che garantisca loro una migliore qualità di vita. Si tratta di un modello abitativo da tempo diffuso nel mondo, variamente declinato in diversi modelli giuridici, come per esempio in Danimarca, Svezia, Stati Uniti, Gran Bretagna.

I vantaggi del senior co-housing possono essere così sintetizzati:

- realizza l’**abitare condiviso**, ma con le funzioni essenziali in autonomia per ogni anziano;
- comporta l’**azzeramento del consumo del suolo**, oltre a essere una leva per la **rigenerazione urbana** e per il rilancio dell’“industria edilizia di qualità” attraverso opere diffuse di **riqualificazione ecosostenibile** degli immobili residenziali e il **riuso del**

**patrimonio** costruito, attuati sulla base di atti di pianificazione o programmazione regionale o comunale;

- comporta il **miglioramento della qualità di vita degli anziani** perché si ottiene un risparmio fino al 30% dei costi di vita, si ha maggiore sicurezza personale, migliore assistenza alla persona anziana e socialità diffusa;

- con la condivisione di abitazioni ristrutturate, si rendono **disponibili gli alloggi** (liberati) per rispondere a nuova domanda sociale, non soddisfatta o inespressa;

- nella declinazione della coabitazione intergenerazionale si ha infine la possibilità di **integrare giovani in condizioni svantaggiate**.

Il tema era stato in passato introdotto dalla Legge 112 del 22 giugno 2016 recante le "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare" (c.d. "Dopo di noi") con la quale all'articolo 5 veniva previsto che potessero essere finanziati, tra l'altro, interventi di supporto alla domiciliarità in soluzioni alloggiative di tipo familiare e di co-housing.

La non conformità a un tipo legale del *contratto di convivenza solidale* impone attualmente all'operatore giuridico di ricercare di volta in volta gli interessi che ne caratterizzano la funzione, ciò al fine di stabilire se possa essere più conveniente costruire la figura negoziale come mera sommatoria di contratti codificati oppure come un contratto previsto dal codice civile nel quale inserire "clausole solidali".

Alla luce dello schema di decreto in esame, coerentemente con le intenzioni ivi espresse, sarebbe opportuno inserire la previsione legislativa di uno **schema contrattuale nuovo, che possa raccogliere le molteplici istanze sociali, per quanto caratterizzato da una "causa solidale non familiare"**. Appare dunque necessario un nuovo modello d'intervento cui venga attribuita la qualifica di "contratto tipico", rispondente alle specificità espresse dalla Legge Delega e dallo schema di decreto in esame e alle effettive esigenze degli anziani e delle loro famiglie.

Occorre considerare infatti che complesse ed eterogenee sono le situazioni di partenza, sia in ordine alla disponibilità dell'immobile che con riferimento alle esigenze dei vari coabitanti.

Quanto al primo aspetto, la coabitazione, nelle forme del co-housing privatistico, potrà trovare titolo:

\* in un contratto di **compravendita** (laddove ciascuno sia proprietario - o comproprietario - della casa in cui vive);

\* in un contratto di **locazione** (se la struttura utilizzata appartiene a un solo coabitante o a un soggetto terzo, sia esso privato o società, cooperativa o ente no profit);

\* in un contratto di **comodato** (se la struttura utilizzata appartiene a un solo coabitante o a un soggetto terzo, sia esso privato o società, cooperativa o ente no profit).

Quanto all'altro aspetto si pensi alla necessità di predisporre un **regolamento della coabitazione**, di individuare i **requisiti soggettivi** in capo a chi ne voglia fare parte (età, tempo da dedicare alle necessità/iniziativa condivise etc.), di disciplinare i **contratti di servizio** resi ai coabitanti e chi è formalmente intestatario degli stessi; l'incidenza sulla **prosecuzione del rapporto** di vicende quali il recesso - nel caso uno o più dei coabitanti intendano interrompere la coabitazione -, la morte o l'infermità sopravvenuta di uno di questi, assicurando in ogni caso la prosecuzione del vincolo contrattuale, in particolare regolamentando l'opponibilità agli eredi del contratto di convivenza da parte dei conviventi superstiti.

Alla luce di quanto espresso, il Notariato si rende disponibile a partecipare, per quanto di competenza, ai lavori per la redazione delle linee-guida del decreto legislativo in esame, segnalando che - nella stipula dei contratti di senior cohousing o di cohousing intergenerazionale - il notaio potrà contribuire, con la propria opera, a consigliare e dare **certezza al rapporto di convivenza** che si andrà a creare.

Da ultimo, per mero dovere di completezza, si segnala che:

- il diritto di proprietà è costituzionalmente tutelato dall'art. 42 Cost., che considera parte integrante della sua disciplina non solo le norme sui "modi di acquisto" del diritto stesso, ma anche la "funzione sociale" che è in grado di esprimere a favore della collettività. Tale previsione deve essere opportunamente intesa, nel senso che l'ordinamento deve garantire – coniugandole - modalità di acquisto del diritto e funzione sociale della proprietà, dotandole-del più elevato grado di certezza giuridica;
- in quest'ottica il nostro ordinamento affida al notaio la tutela della sicurezza giuridica nel settore immobiliare, proprio allo scopo di assicurare certezza alla pubblicità legale (affidata ai registri immobiliari), la quale è ritenuta strumento indispensabile per la crescita di qualsiasi sistema economico avanzato. I notai svolgono, in particolare, la funzione di controllo preventivo dell'identità e della capacità delle parti, nonché della

- validità degli atti e della sussistenza dei loro presupposti, e curano gli incombeni necessari per la pubblicità di tali atti (nonché per la loro regolarità fiscale);
- nella funzione notarile vi è anche quella di indagare la volontà delle parti (c.d. funzione di adeguamento, art. 47 Legge Notarile) al fine di tradurre i desideri delle parti in negozi giuridici conformi alla legge. L'esercizio di tale funzione appare quanto mai indispensabile nella costruzione dei diversi modelli negoziali ad hoc per l'attuazione degli schemi di cohousing in esame, in grado di essere conoscibili e opponibili a chiunque grazie al sistema della pubblicità immobiliare;
  - il nostro sistema di pubblicità immobiliare si fonda sul principio di autenticità del titolo (espresso dall'art.2657 codice civile, che prevede per la trascrizione nei registri immobiliari la forma pubblica o autentica o la sentenza), la cui ragione giustificatrice risiede nell'esigenza di accrescere la certezza e l'affidabilità delle risultanze dei registri immobiliari al fine di promuovere il massimo grado possibile di sicurezza della circolazione giuridica riguardante gli immobili. La funzione dei pubblici registri immobiliari non è semplicemente quella di fornire informazioni esatte a tutti gli interessati (c.d. pubblicità-notizia) ma ha anche carattere sostanziale, perché la trascrizione e l'iscrizione degli atti producono l'effetto di dirimere conflitti fra diritti soggettivi, di produrre determinati effetti costitutivi, di rendere inoppugnabili determinati atti (funzione di pubblicità "costitutiva" o di pubblicità c.d. sanante), di tutelare gli acquisti di diritti fondati sull'affidamento creato dalla pubblicità;
  - il notaio è il pubblico ufficiale al quale lo Stato ha affidato il potere di attribuire pubblica fede agli atti da esso stipulati. Tali atti sono titoli esecutivi relativamente all'obbligazione della somma di denaro generata dal negozio nello stesso documentato.

Si allega la ricerca "PATRIMONIO IMMOBILIARE COMPONENTE PRINCIPALE DELLA RICCHEZZA DELLE FAMIGLIE ITALIANE - *Importanza dei dati notarili e riflessioni sul ruolo del notariato per la tutela del patrimonio abitativo, delle famiglie e delle persone vulnerabili*".

Roma, 14 febbraio 2024.

