

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

7° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 GENNAIO 1993

Presidenza del Presidente FRANZA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme per agevolare l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica» (658)

«Norme sulla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, a parziale modifica dell'articolo 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412» (138), d'iniziativa del senatore Libertini e di altri senatori

«Diritto al riscatto di alloggi di edilizia residenziale pubblica per gli assegnatari alla data dell'8 agosto 1977» (140), d'iniziativa del senatore Libertini e di altri senatori

«Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica» (618), d'iniziativa del senatore Angeloni e di altri senatori

«Disposizioni in materia di riscatto di alloggi di edilizia residenziale pubblica» (723), d'iniziativa del senatore D'Amelio e di altri senatori

Petizione n. 48

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 5, 9
ANGELONI (PDS)	7
CAPPELLI (Lega Nord)	4
DI BENEDETTO (DC)	2, 7
FABRIS (DC)	4
LIBERATORI (PSI)	5, 7
MAISANO GRASSI (Verdi-La Rete)	5, 8
MEO (DC), relatore alla Commissione	5
MERLONI, ministro dei lavori pubblici	5, 7, 8

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Norme per agevolare l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica»
(658)

«Norme sulla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, a parziale
modifica dell'articolo 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412» (138),
d'iniziativa del senatore Libertini e di altri senatori

«Diritto al riscatto di alloggi di edilizia residenziale pubblica per gli assegnatari
alla data dell'8 agosto 1977» (140), d'iniziativa del senatore Libertini e di altri
senatori

«Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica»
(618), d'iniziativa del senatore Angeloni e di altri senatori

«Disposizioni in materia di riscatto di alloggi di edilizia residenziale pubblica»
(723), d'iniziativa del senatore D'Amelio e di altri senatori

Petizione n. 48

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge n. 658, n. 138, n. 140, n. 618 e n. 723, e della petizione n. 48.

Riprendiamo la discussione congiunta sospesa nella seduta di ieri.

Avverto che è stata avanzata la proposta di costituzione di un Comitato ristretto per l'esame dei disegni di legge in titolo.

DI BENEDETTO. Signor Presidente, senza ripetere alcune argomentazioni già espone dal relatore, essendo già stata definita l'opportunità produttiva del lavoro di un Comitato ristretto, credo vi siano tutte le condizioni, anche dopo aver ascoltato gli interventi di colleghi di altri Gruppi, per pervenire al testo di un disegno di legge che sia proficuamente idoneo a dare risposta concrete alle attese, soprattutto considerando le condizioni sociali degli inquilini. È questo un aspetto che, secondo noi del Gruppo della Democrazia Cristiana, va tenuto ben presente come elemento condizionante nell'articolato del provvedimento.

La seconda considerazione che volevo fare riguarda l'opportunità di ribadire *a priori* che in questa materia va confermata la facoltà dell'inquilino di procedere all'acquisto o meno. Ciò va ricordato proprio per evitare interpretazioni errate sul disegno di legge che il Ministro a nome del Governo ha presentato. Di fronte all'ampia libertà dell'inquilino di procedere all'acquisto o meno, si devono regolamentare le procedure per gli inquilini che intendono procedere all'acquisto dell'alloggio.

Credo poi vadano posti con chiarezza alcuni punti integrativi. Se i riferimenti sono quelli catastali, essi vanno prioritariamente individuati in modo che il costo di vendita o di acquisizione dell'alloggio non sia sproporzionato rispetto al valore dell'immobile, perchè altrimenti si correrebbe il rischio di realizzare una legge non operante.

Inoltre ritengo che, come già oggi avviene nel momento in cui il cittadino italiano può ottenere i benefici del finanziamento pubblico per costruire o acquistare un alloggio, sia necessario prevedere un tempo idoneo durante il quale il bene non può essere alienato. Ciò al fine di evitare speculazioni da parte di ex inquilini diventati proprietari ad un prezzo molto vantaggioso che dopo poco tempo potrebbero appunto operare una speculazione. I cinque anni previsti vanno attentamente valutati, perchè credo che il tempo dovrebbe essere maggiore. Attualmente, per l'edilizia economica popolare, sono previsti dieci anni: non so quale sia il termine giusto, ma occorre comunque un'individuazione temporale che ci metta al riparo da fenomeni speculativi.

Un altro aspetto è quello dell'attesa da parte del Governo. Signor Ministro, abbiamo sentito dal Presidente dell'Aniacap che la previsione di un introito di 120.000 miliardi in realtà non si realizzerà. Credo che nelle procedure istruttorie si debbano individuare meccanismi di snellimento delle procedure, perchè i tempi sono tali per cui, pur con la bontà del disegno di legge o della legge in vigore, realisticamente soltanto il 20-25 per cento, stando alle esperienze acquisite in Lombardia e in Friuli-Venezia Giulia, diventa realizzabile.

Un altro aspetto fondamentale riguarda le regioni. Posso capire perfettamente che il Ministero dei lavori pubblici debba svolgere le funzioni di coordinamento generale anche per questo settore, ma la presenza e il ruolo delle regioni debbono essere codificati in base allo spirito costituzionale. Vi sono state recentemente alcune sentenze secondo le quali il ricavato della vendita deve rimanere nell'ambito della regione. È un aspetto da valutare con questo disegno di legge, perchè i riparti verificatisi negli anni sono avvenuti sulla base di puntuali parametri, a meno che non ci fosse uno storno su scala nazionale. È inutile obbligare una regione a costruire alloggi dove non c'è fabbisogno. In alternativa, si può prevedere un fondo di rotazione per cui gli stanziamenti rimangono nell'ambito delle regioni, soprattutto nel momento in cui si va verso un'accentuazione costituzionale delle vere autonomie.

Il Ministero deve svolgere il proprio compito, ma le regioni vanno responsabilizzate, in quanto le responsabilità non vanno scaricate sul Ministero dei lavori pubblici. I singoli Presidenti regionali devono rispondere a pieno dei compiti che a gran voce vengono rivendicati da anni e che spesso in varie zone del paese l'incapacità a gestire ha fatto tradurre in residui passivi spaventosi.

Signor Presidente, credo più che mai opportuno quindi dar vita ad un Comitato ristretto. È già stato detto ieri che c'è poca differenza quanto al contenuto reale dei vari disegni di legge. Infatti, vi è molto di diverso in quello che è scritto nei diversi testi, ma probabilmente sono cose molto meno diverse quanto a volontà effettiva emersa nell'ambito di una convergenza sugli obiettivi del provvedimento.

Credo pertanto che il mettersi intorno ad un tavolo insieme al relatore vuol dire dar vita alla sede idonea per varare in tempi rapidi un disegno di legge adeguato.

Voglio aggiungere che l'articolo 28 della legge n. 412 del 1991 è rimasto totalmente inattuato. Vi sono alcune regioni che hanno leggi di alienazione degli immobili e questo disegno di legge dovrà tener conto anche di alcune norme regionali già esistenti rispetto alle norme generali che il disegno di legge stesso prevederà.

CAPPELLI. Signor Ministro, atteso che gli obiettivi sono sostanzialmente condivisi dal mio Gruppo, vi sono nella normativa alcune cose che non ci convincono molto. Sostanzialmente, all'articolo 5 del testo governativo si parla di una ripartizione dei proventi secondo le percentuali del 50 per cento agli enti proprietari e del 50 per cento al fondo nazionale. Ciò tenderebbe a premiare, a nostro avviso, un ente come l'Istituto autonomo delle case popolari che si è dimostrato inadatto a gestire patrimoni abitativi. Secondo noi occorrerebbe cambiare questa ripartizione, senza prevedere delle cifre fisse, ma semplicemente destinando agli Iacp la parte necessaria a coprire i debiti e i deficit finanziari, eventualmente aumentata, se si vuole, di una parte destinata alla gestione degli Iacp fino al 1994. Mi sembra che alla Camera dei deputati si stia discutendo una modifica degli Iacp, e a questa nuova struttura dovremmo dare più fiducia che non a quella esistente. Pertanto la ripartizione 50 e 50, anche in relazione alla cifra che il Governo sembra aver previsto di 120.000 miliardi (che sicuramente non si incasserà), ci sembra esagerata.

Vi è un'altra cosa poi che lascia perplessi, cioè quanto previsto in relazione al fondo nazionale in cui dovrebbero convergere i ricavi da ripartire successivamente. Non sono molto d'accordo su questo «parcheggio». Credo che una ripartizione proporzionale, come diceva il collega Di Benedetto, tra le regioni sia più consona agli obiettivi di una maggiore trasparenza e flessibilità. L'ultimo punto che vorrei trattare è quello relativo alla costituzione di società a capitale misto. Anche in questo caso sarebbe bene stabilire un tetto riguardo a quelli che sono i bisogni economici di queste società; se non si attua una regolamentazione opportuna si corre il rischio, come accade anche per il fondo nazionale, di non poter verificare se le società svolgono una corretta gestione delle unità immobiliari.

A mio avviso, un 3 o un 4 per cento di ciò che si ricava dalla vendita degli immobili potrebbe essere ampiamente sufficiente a coprire le spese di funzionamento e di mantenimento di queste società. In ogni caso avremmo stabilito i limiti operativi delle società a capitale misto.

FABRIS. Signor Presidente, concordo con quanto detto dal collega Di Benedetto. Vorrei soltanto ribadire che noi siamo favorevoli alla costituzione di un Comitato ristretto per arrivare ad un accordo comune sui diversi disegni di legge presentati e in base al quale lavorare per una soluzione che fornisca in tempi brevi e in modo concreto uno strumento idoneo a raggiungere gli scopi che ci prefiggiamo.

LIBERATORI. Signor Presidente, vorrei fare soltanto riferimento all'articolo 3 del disegno di legge governativo. Al comma 1 si prevede la vendita di tutti gli immobili costruiti da almeno cinque anni. Anche se ciò significa mettere sul mercato quasi l'intera proprietà, è una scelta giusta dal momento che in Italia non esiste la possibilità di parcheggiare gli immobili in casi di bisogno. La disponibilità si ha soltanto quando vengono costruiti alloggi nuovi. Bisogna essere coscienti che il comma 3 dell'articolo 3 va considerato in maniera molto seria; infatti, i piani di salvaguardia che le regioni possono formulare vanno stabiliti obbligatoriamente in maniera molto precisa: devono tener conto dei bisogni degli indigenti, degli invalidi e degli anziani nonché stabilire le quote degli immobili che sono cedibili o meno.

L'altro aspetto che vorrei sottolineare è quello relativo ai fondi ricavati dalla alienazione che, a mio avviso, dovrebbero rimanere nell'ambito delle regioni. Non è possibile che il fondo nazionale sia considerato in maniera così incerta; ad esempio, bisognerebbe assicurare che il ricavato della vendita venga riutilizzato in parte per coprire il *deficit* delle regioni e in parte per essere investito in ambito regionale.

Infine vorrei fare un breve riferimento all'articolo 6, comma 1; si dice infatti: «nonchè a soggetti ultrasessantacinquenni». Nonostante che ultimamente si sia stabilito il pensionamento a 65 anni, credo che in precedenza molte persone siano andate in pensione a 60 anni per cui ritengo che sarebbe più opportuno sostituire i 65 con i 60.

MAISANO GRASSI. Signor Presidente, vorrei chiedere al Ministro delle precise informazioni sulla destinazione dei fondi ex Gescal, che in buona parte sono immobilizzati e, in particolare, su cosa accadrebbe ad essi con la nuova legge.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

MEO, relatore alla Commissione. Ascoltati gli interventi dei colleghi, mi dichiaro soddisfatto e rinuncio alla replica.

MERLONI, ministro dei lavori pubblici. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio per questa discussione che si è svolta in maniera molto costruttiva e pacata; ciò sta a significare che il provvedimento va incontro ad una necessità reale.

Certamente, il problema della vendita degli alloggi degli istituti autonomi per le case popolari e degli enti pubblici territoriali, quali i comuni e le provincie, e le richieste di fondo degli assegnatari sono conosciute e valutate già da molto tempo; tanto è vero che già a partire dal 1991, il legislatore, con l'articolo 28 della legge n. 412, ha preso in esame il problema attraverso la definizione di una norma per la vendita degli alloggi pubblici.

Questa norma in effetti non ha funzionato; ciò lo si può vedere da risultati effettivi ottenuti; è per questo che il Governo quest'anno, dopo un anno dall'inserimento di questo articolo 28 nella legge finanziaria, è stato costretto a presentare un nuovo progetto di legge che fosse più incisivo e chiarificatore e potesse mettere in moto il meccanismo della vendita degli alloggi.

Quali sono state le ragioni principali per cui questo articolo 28, inserito nella legge finanziaria 1992, non ha funzionato? Sono state fondamentalmente due. La prima è che effettivamente nella legge non risultava chiaro che la possibilità di acquistare l'alloggio fosse un diritto del cittadino, vale a dire dell'assegnatario in regola con il pagamento dei canoni e delle spese.

Quando quest'anno sono stato in Inghilterra, ad una riunione dei Ministri responsabili per la casa nella Comunità europea, ho scoperto che il diritto all'acquisto è previsto in molti dei paesi della Cee; in Inghilterra esiste, ad esempio, il cosiddetto *right to buy*, vale a dire il diritto di acquisto per il cittadino assegnatario di un alloggio. Questo principio, invece, nell'articolo 28 non era stato stabilito; si prevedeva soltanto la possibilità di vendere le case popolari da parte delle regioni con un programma di vendita dei blocchi di appartamenti completi, con la conseguenza che dovevano essere venduti tutti gli appartamenti di quel blocco e che quei cittadini che non avessero voluto comprare un appartamento di cui erano assegnatari e vivevano nell'appartamento compreso in quel blocco, dovevano traslocare da un appartamento all'altro.

Questo è un meccanismo in un certo senso perverso poiché costringe un cittadino che abita in un certo appartamento a dover decidere di spostarsi da una parte all'altra, spesso anche in zone non vicine, a seconda delle possibilità e capacità che il comune e l'Istituto autonomo case popolari hanno. Ritengo che tale procedura non ha funzionato proprio per questi due elementi: cioè, la mancanza di un vero diritto all'acquisto da parte dell'assegnatario e queste disposizioni di scelta del programma regionale di vendita per blocchi completi, con spostamento coatto degli inquilini.

Il disegno di legge che viene oggi presentato dal Governo rovescia questa impostazione, rendendola molto più aperta e adeguata alle richieste dei cittadini. Si stabiliscono due principi: il diritto all'acquisto da parte dell'assegnatario e il diritto a rimanere per chi non vuole acquistare l'appartamento. Nessuno è obbligato all'acquisto, e ovviamente deve rimanere nei termini e nei limiti secondo cui le leggi assegnano gli alloggi, in quanto esistono dei vincoli e dei valori, superati i quali il cittadino, ad esempio, non ha più diritto ad occupare queste case.

Chiariti quindi i principi di fondo di questa impostazione legislativa, vorrei replicare alle domande che mi sono state fatte. Innanzi tutto, concordo pienamente con l'idea di costituire un Comitato ristretto per l'unificazione dei vari testi, che peraltro giudico - ripeto - non incompatibili l'uno con l'altro.

La senatrice Angeloni parlava della garanzia per chi non vuole acquistare e mi sembra di averla già ribadita. Circa il prezzo, si è stabilito di far riferimento a quello di estimo catastale, che oggi rappresenta la base di ogni transazione. Sapete che, se oggi si acquista un appartamento per il quale viene dichiarato un prezzo non inferiore al valore catastale, il fisco non fa più alcun accertamento. Questo è un principio ormai definito e ritengo che sia giustamente la base per le transazioni. Potrebbero verificarsi casi in cui tale prezzo è troppo elevato per qualche errore di estimo catastale: l'assegnatario a quel

punto potrà richiedere all'Ufficio tecnico erariale una valutazione alla quale si dovrà attenere.

La senatrice Angeloni ha anche chiesto maggiori informazioni circa il ruolo dell'immobiliare Gabetti. Dico subito che non c'è nessun ruolo particolare. Io ho parlato con la Gabetti così come con tutti gli operatori interessati, con i costruttori e con i sindacalisti, anche per conoscere meglio la situazione. Non ho però mai detto di voler assegnare ruoli particolari a qualche società immobiliare, Gabetti o altra. La società di cui si parla nel disegno di legge non dovrebbe essere una società immobiliare ma una società di promozione alla vendita, con partecipazione regionale, per svolgere un'azione di sollecitazione, diciamo di *marketing*, per favorire le vendite.

Circa i ricavi sono state fatte diverse osservazioni da più parti. Questi ricavi non sono assolutamente stati stimati in 120.000 miliardi: la stima attualmente va dai 60.000 agli 80.000 miliardi di valore; si tratta di 1.200.000 alloggi, per i quali si è stimata una cifra intorno appunto a questi valori. Questi ricavi dovrebbero innanzi tutto andare a ripianare i *deficit* degli istituti autonomi di case popolari, che non sono una grande cifra (ammontano a circa 1.500 miliardi) in quanto non tutti gli istituti hanno *deficit*. È bene però che questi ripiani vengano risolti perchè sono obbligati a pagare interessi molto pesanti, e non c'è ragione che questo continui. È stata poi prevista - ma si può cambiare perchè molti hanno fatto obiezioni - la ripartizione del 50 per cento al venditore indiretto (istituto o comune) e del 50 per cento da far rifluire in un fondo nazionale di solidarietà da ripartire poi tra le regioni, ovviamente con criteri un po' diversi. Se ad esempio una regione ha venduto molto e le esigenze abitative sono inferiori rispetto a un'altra regione che magari ha venduto meno, si potrebbe avere una percentuale maggiore nella ripartizione a favore della seconda regione, in modo da creare un riequilibrio.

LIBERATORI. Ma in questo modo si fanno gli interessi delle regioni?

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. È un criterio rivedibile.

ANGELONI. Non conta più la volontà della regione di vendere o meno, perchè occorre piuttosto tener conto del diritto dell'inquilino.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Dovrebbe essere la Conferenza Stato-Regioni a ripartire poi eventualmente tra le regioni questo fondo. Ciò rientra nello spirito di solidarietà nazionale tra le regioni, cioè di cercare di far sì che si crei una ripartizione in modo intelligente. Potremmo discutere sulle percentuali, ma ritengo comunque che sia opportuno destinare una quota alla solidarietà nazionale.

DI BENEDETTO. Si tratta soltanto di stabilire le quote.

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. Circa gli altri punti, vorrei dire alla senatrice Angeloni che non si tratta di una privatizzazione ma piuttosto della mobilitazione di un capitale pubblico; d'altronde è stato

tutto pagato con denaro pubblico. Si tratta allora di vendere degli appartamenti per costruirne degli altri, in quanto tutto è finalizzato alla costruzione: nessuna cifra va, ad esempio, a ridurre il *deficit* dello Stato, ma tutto rimane nell'ambito della costruzione di case. È quindi una mobilitazione di patrimonio pubblico che spesso non è ben utilizzato o valorizzato. Quando le case diventeranno di proprietà degli inquilini credo infatti che saranno tenute in modo molto migliore, con una qualità della vita superiore a quella in cui si trovano certi quartieri di case popolari al giorno d'oggi.

Ritengo poi sia assolutamente opportuno tenere conto del problema delle regioni a statuto speciale. Sono perfettamente d'accordo sull'opportunità del vincolo dei 5 anni successivi alla vendita, così come credo che tale vincolo debba essere collegato ad un diritto di prelazione da parte dell'Istituto autonomo delle case popolari che aveva a suo tempo venduto.

Riguardo al problema se le regioni debbano o possano formulare dei piani di salvaguardia del patrimonio abitativo, ritengo che sarebbe meglio dire: «possano», in modo tale che non accada che, se poi non vengono fatti, non si proceda neanche alla vendita, trovandoci così nella stessa situazione verificatasi con l'articolo 28. Ciò previene la possibilità che una mancata disposizione dei piani da parte della regione possa bloccare il provvedimento.

Per quanto concerne la ripartizione dei ricavi a cui aveva fatto riferimento il senatore Cappelli mi sembra di aver risposto dicendo che il cinquanta per cento va agli istituti autonomi per le case popolari e l'altro cinquanta per cento al fondo nazionale da ripartire tra le regioni. Eventualmente possiamo discutere delle percentuali, però ritengo che una quota debba essere destinata a questo fondo di solidarietà.

A mio avviso, quelle che sono state considerate società immobiliari in realtà non lo sono; sono società di incentivazione alla vendita create dalle regioni. Si può senz'altro mettere un impegno di non superare una quota superiore al 3 per cento.

Per quanto riguarda i fondi ex Gescal posso dire che a quanto mi risulta ammontano a 24.000 miliardi di cui 18.000 sono impegnati perchè già assegnati alle regioni che a loro volta li hanno ripartiti. Il vero problema è che generalmente non si trovano i terreni su cui costruire. Quando questi fondi vengono assegnati per la costruzione di case a edilizia agevolata, dalle regioni ai comuni, l'ostacolo grave è quello del reperimento dei terreni su cui costruire le case; è questo il motivo per cui tali fondi hanno un tempo di applicazione così lungo.

MAISANO GRASSI. Perchè non possono essere utilizzati per la ristrutturazione, il mantenimento, i servizi, e perchè vi è un loro immobilizzo?

MERLONI, *ministro dei lavori pubblici*. In realtà i fondi vengono spesi anche per la manutenzione; il problema è che si tratta di un afflusso abbastanza importante che supera i 4.000 miliardi l'anno. In questi anni si è accumulato per ritardi ma alcune ripartizioni sono state fatte. Sono già stati assegnati 18.000 miliardi mentre devono essere assegnati ancora 6.000 miliardi. L'assegnazione continua anche se

l'utilizzo dei fondi è molto lento principalmente per la mancanza di terreni edificabili.

Concludendo, vorrei raccomandare alla Commissione un *iter* sollecito di questo disegno di legge che vi posso assicurare è atteso da molti cittadini proprio perchè va nell'interesse di migliorare la qualità della vita anche negli ambienti e nei caseggiati delle case popolari.

PRESIDENTE. Poichè la Commissione si è pronunciata favorevolmente sulla istituzione di un Comitato ristretto, invito i responsabili dei Gruppi ad indicare i nominativi dei senatori che saranno chiamati a farne parte.

Rinvio il seguito della discussione congiunta ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARISA NUDDA

