

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 144

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori IMPOSIMATO, CORVINO, DI BELLA,  
PAGANO e PELELLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 APRILE 1994

---

Nuove norme per la vendita degli alloggi di edilizia  
residenziale pubblica ed equiparati

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge .....	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - Il diritto alla casa e alla città si rappresenta, sempre più, come un diritto negato per la grande maggioranza dei cittadini.

Le famiglie senza casa o con un rapporto precario con l'abitazione sono in continuo aumento: crescono le famiglie sfrattate; non si riducono le coabitazioni; permangono le condizioni di sovraffollamento e di occupazione di alloggi impropri e antigienici. Le famiglie più colpite da questo stato di cose sono le più povere e meno protette: anziani, immigrati extracomunitari, lavoratori precari e disoccupati, giovani coppie, famiglie a basso reddito.

Non solo il diritto primario ad un alloggio dignitoso è precluso a tante famiglie: sempre più - per la grande maggioranza dei cittadini - si riducono gli spazi di vivibilità e di fruibilità delle nostre città.

Si degradano progressivamente le condizioni ambientali e gli assetti territoriali; cresce la congestione e la paralisi dei sistemi urbani; si riduce la qualità e quantità dei servizi collettivi; il patrimonio artistico e naturale è abbandonato al più assoluto degrado e - spesso - saccheggiato e deturpato. Le città diventano spazi neutri nei quali la persona si perde, e non è il luogo in cui si socializza in una comunità organizzata e solidale; viene meno, progressivamente, il senso della città, del territorio, dell'ambiente, come luoghi che ci appartengono, e che vanno difesi. La risposta dello Stato, a questo costante incremento del bisogno abitativo e alla progressiva decadenza dei sistemi urbani, non affronta i nodi di questo crescente degrado: non si pone mano ad una seria riforma della legislazione edilizia ed urbanistica del nostro Paese; si stanziano risorse assolutamente inadeguate e si fa affidamento ai soli fondi Gescal per la casa e la riqualificazione delle città; i ritardi nei programmi di spesa - anche per respon-

sabilità dei governi locali e regionali - producono i residui passivi che oggi ammontano a oltre diciannove mila miliardi.

Per contro si sono moltiplicati i programmi e gli interventi straordinari, «giustificati» da emergenze ambientali e calamità naturali o da «occasioni» sportive o culturali: i mondiali di calcio, le Colombiadi e - le «occasioni» ipotizzate per i prossimi anni - Expo 2000, le Olimpiadi a Milano, eccetera.

Ma le esperienze compiute dimostrano che i programmi straordinari e la legislazione di emergenza non risolvono i problemi, anzi - spesso - li aggravano. Il programma straordinario per la ricostruzione delle zone terremotate e le opere per i mondiali di calcio non hanno dato un grande contributo alla riqualificazione e al riequilibrio delle città interessate; al contrario hanno generalmente aumentato gli squilibri territoriali e la congestione urbana producendo, inoltre, una riduzione della trasparenza delle procedure di spesa, dei controlli in corso d'opera e della qualità finale dei manufatti.

Non servono, quindi, interventi straordinari e occasionali ma una riforma legislativa, consistenti e costanti flussi finanziari per rilanciare una programmazione e una gestione della complessa realtà urbana, democratica e socialmente orientata. Un intervento in grado di tutelare i diritti di cittadinanza sociale, di rispondere ai bisogni espressi dall'insieme dei cittadini, favorendo la partecipazione di tutti i soggetti interessati alle scelte e alla gestione dei programmi.

La modifica della disciplina vigente si rende indifferibile, per unanimità di giudizi espressi dalle parti sociali, dagli enti e da buona parte delle forze politiche che pur all'epoca votarono la legge, se si vogliono

conseguire quei risultati che il legislatore si era prefissi e cioè:

1) una razionalizzazione della gestione degli alloggi pubblici con enorme sgravio dei costi di gestione per gli enti, ormai al collasso economico;

2) un rientro economico teso, per una parte a sanare i gravi deficit dei comuni e degli Istituti autonomi case popolari e, per l'altra, a compensare il mancato investimento di risorse nel campo dell'edilizia residenziale pubblica causa il deficit dello Stato, per fronteggiare la pur permanente drammatica emergenza abitativa;

3) la rispondenza alle giuste aspirazioni di gran parte degli assegnatari ad acquisire la proprietà degli alloggi.

L'approvazione della disposizione al di fuori del contesto naturale (mai si era verificato l'inserimento di una normativa sui riscatti degli alloggi pubblici in una legge di accompagnamento alla legge finanziaria) fu tanto più inopportuna se si considera che era all'esame delle Commissioni lavori pubblici della Camera e del Senato il disegno di legge relativo alla riforma degli Istituti autonomi case popolari nel cui contesto era prevista una normativa sul riscatto degli alloggi pubblici.

Le stesse organizzazioni sociali degli inquilini, per le quali era in programma un'audizione da parte delle Commissioni parlamentari competenti, non sono state ascoltate, data la ristrettezza dei tempi per approvare il documento finanziario.

Gli stessi assegnatari del patrimonio pubblico hanno fatto pervenire petizioni al Parlamento, con migliaia di firme, per chiedere una modifica sostanziale della normativa vigente.

Non si dimentichino, poi, le argomentate osservazioni fatte da diverse regioni italiane circa la sostanziale mortificazione del ruolo delle stesse, in contrasto palese con quanto previsto dalla Carta costituzionale e dallo stesso decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che demanda ad esse la materia della gestione degli alloggi pubblici, pur in presenza di direttive nazionali che, però, devono lasciare la ne-

cessaria autonomia legislativa che più si raccordi alle esigenze e ai problemi delle popolazioni locali.

Per tutti questi motivi, si propone l'allegato testo di modifica della disciplina vigente:

*Articoli 1, 2 e 3:* le norme tendono a meglio definire gli alloggi sottoposti alla vendita, tenuto conto anche delle tante leggi regionali che, in attuazione della delibera CIPE 1991, nel definire i criteri per la gestione, già considerano tali alloggi di edilizia residenziale pubblica.

*Articolo 4:* stabilisce che possono presentare domanda di acquisto coloro che hanno in locazione l'alloggio da almeno dieci anni, onde evitare ingiuste limitazioni al diritto all'acquisto.

*Articolo 5:* riconosce alle regioni il compito di regolare la materia con proprie leggi che, sulla base degli indirizzi generali, disciplinino la vendita degli alloggi.

L'altra novità è quella del consenso alla messa in mobilità degli assegnatari che non intendono acquistare. È costituzionalmente infondata la previsione del pur astratto concetto della mobilità d'ufficio che, oltretutto, non avrebbe nessun riscontro pratico, date le resistenze e l'impossibilità sostanziale al reperimento di idonee alternative alloggiative che tengano conto anche dei risvolti sociali e materiali del trasferimento.

*Articolo 6:* la norma definisce gli interventi del reinvestimento e dei ricavi anche in armonia con disposizioni successive all'entrata in vigore della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (per esempio, la legge 17 febbraio 1992, n. 179, recante norme per l'edilizia residenziale pubblica).

La lettera c) fissa un limite all'utilizzo per ripianare i disavanzi degli Istituti autonomi case popolari, onde fugare ogni pericolo di utilizzare tutto il ricavo per far fronte al disavanzo degli istituti, che va visto e programmato a parte.

*Articolo 7:* la norma indica la riduzione del prezzo in caso di pagamento in contanti, sia per incoraggiare i possibili acquirenti che possono avere una disponibilità fi-

nanziaria immediata (quali gli assegnatari che ricevono la liquidazione di fine rapporto di lavoro), che per una giusta compensazione rispetto a chi protrae nel tempo il pagamento del prezzo di alienazione.

È prevista, alla lettera *b*), la rateizzazione comprensiva degli interessi legali per superare le incertezze legate all'andamento del mercato monetario presenti in quasi tutti gli assegnatari, i quali per lo più dispongono di redditi modesti. Del resto, lo Stato non è un agente immobiliare qualunque che deve programmare i guadagni futuri, ma deve armonizzare il giusto recupero di spese di investimento con esigenze sociali.

Molti degli assegnatari hanno versato per anni i contributi GESCAL e corrisposto agli enti gestori l'affitto, comprensivo delle spese di ammortamento. È determinato l'anticipo del 25 per cento del prezzo per favorire una domanda più estesa anche tra ceti con reddito medio-basso.

È prevista, inoltre, la possibilità per le regioni anche di ricorrere, nell'ambito delle proprie disponibilità, a contributi in conto capitale. Ciò perchè in alcune aree del Paese la difficoltà per le convenzioni con gli istituti di credito ha prodotto lungaggini inammissibili che hanno vanificato le provvidenze. Molto spesso si è visto che un incentivo immediato è più accettabile e meno macchinoso di un mutuo (si tenga anche conto del fattore età dei richiedenti).

*Articolo 8:* per la determinazione degli estimi delle case popolari, prevede la uniformazione delle categorie catastali (atteso anche il disordine nel campo e la disorganizzazione degli Istituti autonomi case popolari), per evitare che alloggi dello stesso tipo abbiano valutazioni eccessivamente diversificate e per eliminare ogni disparità di

quantificazione, introducendo possibili abbattimenti in aree degradate seppur all'interno o limitrofe a zone di alto pregio economico dal punto di vista catastale. È altresì prevista la possibilità per le regioni di concedere riduzioni in riferimento alla situazione di degrado e vetustà di rioni popolari non interessati al recupero. Ciò nella considerazione che i possibili acquirenti dovranno sopportare l'onere del recupero che altrimenti graverebbe sulle finanze pubbliche. Vengono inoltre previste l'introduzione di coefficienti di abbattimento ai fini del riconoscimento di parte degli affitti corrisposti e una riduzione del prezzo per coloro che non superano i limiti di reddito per l'accesso all'edilizia sovvenzionata, tra cui i lavoratori monoreddito.

*Articolo 9:* riguarda i diritti acquisiti per gli alloggi per i quali gli assegnatari avevano fatto domanda nei termini previsti dalla legge 8 agosto 1977, n. 513, e i cui piani di alienazione erano stati autorizzati ai sensi dell'articolo 29 della medesima legge.

Il Consiglio di Stato col parere n. 502 del 1990 ha espresso parere contrario alla cessione con la conseguenza che, per gli alloggi dello Stato, gli assegnatari hanno subito una ingiusta penalizzazione per effetto dell'articolo 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, che ha previsto che le intendenze di finanza autorizzano la cessione; gli assegnatari di questo patrimonio debbono infatti corrispondere un prezzo più alto rispetto agli altri assegnatari (dai quali niente li differenzia se non il titolo di proprietà degli alloggi) che beneficiano della legge 8 agosto 1977, n. 513, i cui piani di cessione erano stati approvati dalla regione.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. Sono alloggi di edilizia residenziale pubblica, soggetti alle norme della presente legge, quelli acquisiti, realizzati o recuperati, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato o della regione, dallo Stato, da enti pubblici territoriali, dagli Istituti autonomi case popolari (IACP) e dai loro consorzi, comunque denominati o modificati per legge regionale, nonché quelli acquisiti, realizzati o recuperati con fondi propri per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica, da enti pubblici territoriali e loro consorzi, comunque denominati o modificati per legge regionale.

**Art. 2.**

1. Non sono alloggi di edilizia residenziale quelli di servizio oggetto di concessione amministrativa in connessione con particolari funzioni attribuite a pubblici dipendenti, nonché gli alloggi realizzati con mutuo agevolato di cui all'articolo 18 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni.

**Art. 3.**

1. L'alienazione degli alloggi di cui all'articolo 1 è consentita a favore di assegnatari in locazione esclusivamente per il conseguimento di finalità proprie dell'edilizia abitativa pubblica.

**Art. 4.**

1. Hanno diritto a presentare domanda di acquisto degli alloggi posti in vendita co-

loro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno in uso un alloggio a titolo di locazione da oltre un decennio, e che non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese all'atto della stipula del contratto di compravendita. In caso di successione nei contratti a seguito di voltura o di sanatoria concessa ai sensi dell'articolo 53 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni, avvenute anche a seguito di leggi regionali, il periodo dei dieci anni va computato in riferimento all'effettiva residenza nell'alloggio.

#### Art. 5.

1. La regione, con legge, disciplina l'alienazione degli alloggi di cui all'articolo 1 e la mobilità degli inquilini che non desiderano acquistare gli alloggi posti in vendita. La eventuale messa in mobilità è subordinata al consenso degli inquilini. Vanno comunque tutelati gli ultrasessantacinquenni e le persone handicappate.

#### Art. 6.

1. I fondi ricavati dalle alienazioni di cui alla presente legge sono gestiti direttamente dalle amministrazioni proprietarie e utilizzati secondo le direttive impartite dalle regioni. Le alienazioni devono consentire:

a) il reinvestimento dei ricavi in edifici, aree edificabili, riqualificazione ed incremento del patrimonio abitativo pubblico mediante nuove costruzioni, il suo recupero, programmi integrati e manutenzioni;

b) il reinvestimento dei ricavi in urbanizzazioni socialmente rilevanti per il patrimonio abitativo pubblico;

c) facoltà di utilizzare parte dei ricavi, nel limite massimo del 10 per cento, per il ripiano dei deficit finanziari.

#### Art. 7.

1. Le alienazioni possono essere effettuate:

a) all'atto del trasferimento immediato della proprietà dell'alloggio con pagamento

in contanti, in unica soluzione, con una riduzione pari al 15 per cento del prezzo di cessione;

b) all'atto del trasferimento immediato della proprietà dell'alloggio e dell'iscrizione di ipoteca a garanzia della parte del prezzo eventualmente dilazionata, per non più di quindici anni, con rate costanti gravate degli interessi legali, previo pagamento di una quota in contanti non inferiore al 25 per cento del prezzo di cessione. A tal fine la regione riserva per l'acquisto da parte dei locatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di cui all'articolo 1 una quota dei contributi per il finanziamento dell'edilizia agevolata non superiore al 30 per cento delle disponibilità; le modalità per l'accesso ai mutui sono disposte con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, da emanare entro il 30 giugno 1993. La regione ha comunque facoltà di utilizzare la quota dei finanziamenti a tal fine riservati anche per contributi in conto capitale. A tal fine, entro sessanta giorni dall'approvazione del decreto recante le modalità di accesso ai mutui, le regioni interessate faranno pervenire al Comitato per l'edilizia residenziale eventuali richieste di opzione per i contributi in conto capitale. In tal caso le competenze circa la disciplina delle modalità di erogazione degli stessi sono di competenza della regione.

#### Art. 8.

1. Per tutte le modalità di cessione il prezzo è costituito dal valore catastale di cui al decreto del Ministro delle finanze 27 settembre 1991, pubblicato nel supplemento straordinario n. 9 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 229 del 30 settembre 1991, relativo alla determinazione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane per l'intero territorio nazionale, ed ai successivi aggiornamenti.

2. Le regioni possono apportare riduzioni oggettive sul prezzo dell'alloggio così come definito al comma 1 sulla base del degrado, della vetustà e dell'ubicazione degli alloggi. In ogni caso, a prescindere dalle eventuali riduzioni che la regione intenda apportare,

al prezzo definito dal comma 1, si applica la riduzione dell'1,5 per cento per ogni anno di effettiva occupazione da parte dell'acquirente fino al limite massimo del 30 per cento. Ulteriore riduzione del 10 per cento sul prezzo va riconosciuta nei confronti dei soggetti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, non superino il limite di reddito per l'accesso all'edilizia sovvenzionata in vigore nelle singole regioni.

#### Art. 9.

1. Le intendenze di finanza autorizzano la cessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dello Stato, su proposta degli enti gestori. Al trasferimento in proprietà di detti alloggi si applicano le norme della presente legge e delle leggi regionali che saranno adottate in materia. Per gli alloggi di proprietà dello Stato, la cui cessione, sulla base delle domande presentate dagli assegnatari, era già stata autorizzata dalle intendenze di finanza, si applicano i criteri di cui all'articolo 29 della legge 8 agosto 1977, n. 513, come modificato dall'articolo 52 della legge 5 agosto 1978, n. 457, anche per quanto riguarda il prezzo e le modalità di cessione.

#### Art. 10.

1. Tutte le operazioni previste dalla presente legge sono esenti dal pagamento dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili e, nel caso di cessioni con garanzia ipotecaria, sono esenti dal pagamento degli oneri per l'iscrizione e la cancellazione ipotecaria.

#### Art. 11.

1. Non sono comunque alienabili gli immobili soggetti ai vincoli di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni.

## Art. 12.

1. Fino all'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di riscatti di alloggi di edilizia residenziale pubblica, la facoltà di acquisto di cui all'articolo 4 può essere comunque esercitata per gli anni 1992, 1993, 1994. Le relative domande vanno presentate entro il 31 dicembre di ciascun anno. Gli immobili alienati in applicazione del presente articolo non possono essere rivenduti prima di dieci anni dal pagamento del prezzo.

## Art. 13.

1. Sono fatti salvi i diritti acquisiti sulla base delle norme vigenti in materia di alienazione di alloggi pubblici, anche in favore delle vedove e degli eredi in presenza delle domande confermate ai sensi dell'articolo 28 della legge 8 agosto 1977, n. 513, e successive modificazioni, anche non accompagnate dal previsto versamento, purchè confermate nei termini previsti dalla citata legge n. 513 del 1977. In ogni caso le disposizioni di cui al presente articolo trovano applicazione solo in presenza della perdurante occupazione degli alloggi da parte degli aventi diritto.