

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2461

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CATTANEI, SCALIA, MEUCCI, CAVALIERE, SCOVACRICCHI, SANGALLI, CIANNAMEA, GARZIA, USELLINI, SQUERI, CASTELLUCCI

Presentata il 12 ottobre 1978

Modifica e interpretazione autentica della legge 8 agosto 1977, n. 513 e della legge 5 agosto 1978, n. 457, sui provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge si prefigge di ovviare a taluni seri problemi pratici e giuridici, posti dal recente drastico cambiamento di indirizzo della legislazione in materia di accesso alla proprietà di abitazioni economico-popolari, segnato in particolare dalla legge 8 agosto 1977, n. 513.

Come è noto, il fenomeno della edilizia economica e popolare, il cui primo manifestarsi legislativo nel nostro ordinamento risale alla legge 31 maggio 1903, n. 254, e che aveva trovato un'ampia e organica sistemazione normativa nel testo unico del 1938, ebbe un vigoroso sviluppo nel dopoguerra per ragioni sia contingenti (dimi-

nuire la crisi delle abitazioni, alleviare la disoccupazione operaia) che di principio (dare spazio all'intervento pubblico in funzione sociale, per favorire le classi meno abbienti e rimuovere gli squilibri economici lesivi sempre dell'uguaglianza giuridica). Si avviò così, e durò a lungo nel tempo, la politica dei grandi piani, a cadenza approssimativamente quinquennale, di costruzione di case per i lavoratori, e noti nella pubblicistica politico-parlamentare e nel linguaggio corrente come « Piani Fanfani », « Piani INA-Casa ».

Attenuatesi col tempo, e con il progressivo ritorno dell'Italia a condizioni di normalità le prime motivazioni pratiche di

emergenza, la politica della casa proseguì vigorosamente sull'ispirazione di taluni fondamentali principi costituzionali, felicemente e chiaramente espressi, in vari articoli della Carta fondamentale della nostra Repubblica: l'articolo 3 capoverso, già sopra accennato, l'articolo 42 capoverso, — la legge deve rendere accessibile la proprietà privata a tutti —, l'articolo 47 capoverso — la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione —.

La legislazione cui la politica della casa, nel settore dell'edilizia economica e popolare, diede vita era molto complessa, toccando aspetti del diritto amministrativo, dell'attività finanziaria pubblica, di diritto privato. Sotto il profilo, che qui ora particolarmente interessa, della posizione dei privati rispetto alle case, in virtù di tale legge costruite, e della veste giuridica che veniva riconosciuto alle aspettative e pretese dei lavoratori alla proprietà della casa, si precisarono tre grandi categorie: era possibile cioè per essi, secondo le loro possibilità e scelte:

a) l'assegnazione in proprietà immediata con contestuale pagamento dell'intero prezzo della casa;

b) l'assegnazione in proprietà immediata con rateazione del pagamento del prezzo e contestuale iscrizione di ipoteca sulla abitazione stessa a favore dell'ente costruttore-venditore;

c) l'assegnazione in locazione con patto di futura vendita, ovvero possibilità di riscatto, al termine di un periodo di tempo di venticinque anni (e computando in conto prezzo le rate di locazione già versate).

A ciascuno di questi livelli corrispondeva ovviamente una diversa potenzialità economica dell'assegnatario. E al di sotto di tutti essi v'era infine un altro livello, quasi primo gradino della scala verso un più decoroso vivere: l'assegnazione in locazione semplice.

Completavano il quadro normativo disposizioni, relative alla determinazione sia del prezzo d'acquisto della casa che del

canone di locazione, miranti ad escludere ogni possibilità e finalità di lucro dalla attività pubblica, in modo da assicurare in concreto la funzione sociale e non speculativa della edilizia in questione.

Nel momento di massima espansione ed efficacia del meccanismo giuridico così avviato si ebbe poi un suo ulteriore sviluppo, che va tenuto in debito conto perché esso è alla radice dei problemi che oggi ci devono preoccupare e ai quali questa proposta di legge intende porre rimedio. Lo Stato cioè, evidentemente sull'onda di una situazione economica e sociale svolgentesi verso un moderato benessere, ed essendo stato posto in essere, con l'attività costruttiva fino ad allora svolta, un notevole patrimonio di abitazioni, ritenne di accelerare l'accesso alla casa di coloro i cui rapporti di assegnazione erano già in corso, consentendo a ciascuna categoria di assegnatari non ancora pervenuta alla proprietà di migliorare la propria condizione giuridica, ottenendo di passare a domanda alla categoria superiore; così gli assegnatari in locazione potevano chiedere di divenire assegnatari a riscatto, gli assegnatari a riscatto potevano convertire il loro rapporto in assegnazione in proprietà immediata con ipoteca, e coloro che erano già in questa posizione potevano aspirare alla proprietà immediata. Il tutto entro termini variamente congegnati e prefissati, collegati anche ad un generale riordino della proprietà delle abitazioni economico-popolari, ma comunque ampi. Tutto ciò avveniva nel 1963, con la legge rispettivamente 14 febbraio n. 60 e il regolamento 11 ottobre 1963, n. 1471.

Si creava così un vastissimo ceto di assegnatari che vedevano avvicinarsi di molto la possibilità di giungere finalmente ad essere proprietari dell'abitazione, o avendo presentato la relativa domanda di mutamento in meglio del loro rapporto di assegnazione, o sapendo di poterla ormai presentare quando volessero, entro i termini lunghi stabiliti dalla legge (e l'avrebbero presentata ovviamente non appena avessero raggiunto la sicurezza di poter affrontare il maggiore impegno econo-

mico, così venendo in sostanza incentivati a risparmiare per la casa, secondo la previsione dell'articolo 47 ultimo comma della Costituzione). Tutto questo delicato e complesso sistema normativo, che nel corso degli anni aveva generato una miriade di situazioni di aspettative giuridicamente rilevanti o di veri e propri diritti alla proprietà della casa, è stato bruscamente messo in crisi dalla legge 8 agosto 1977, n. 513, che, ispirata al principio della casa come servizio sociale anziché come bene di proprietà privata, lo eliminava d'un sol tratto di penna (articolo 27 primo comma), e assoggettava le situazioni già maturate e i diritti già acquisiti ad un regime transitorio di grave sfavore (articolo 27 capoverso, 8). Con esso infatti:

si imponeva a chi aveva presentato la domanda di confermarla con ciò togliendo valore giuridico alla prima domanda;

si fissava a tal fine un termine troppo breve di sei mesi dall'entrata in vigore della legge;

si aggiornava il prezzo di cessione della casa al momento della entrata in vigore della legge, con ciò innovando sulle disposizioni vigenti al tempo in cui la domanda era stata fatta e ponendo a carico dell'assegnatario il danno della svalutazione intercorsa da allora, si fissava come prezzo di cessione il valore venale della casa all'entrata in vigore della legge, anche qui innovando sul regime vigente al tempo in cui la domanda era stata fatta (quando il prezzo era correlato al costo) e introducendo una finalità speculativa:

si privava di ogni diritto coloro che la domanda di trasformazione dell'assegnazione non l'avevano presentata, fidando nei termini previsti dalla precedente normativa e non ancora scaduti.

Il contraccolpo è stato forte, e subito se ne sono risentite le conseguenze sul piano giudiziario, legislativo, politico. Sul piano giudiziario già si sono avute le pri-

me ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale da parte dei giudici aditi da assegnatari delusi (Tribunale Venezia, il 19 gennaio 1978, Tribunale Genova, 6 maggio 1978). Sul piano legislativo, dopo un solo anno dalla emanazione della legge 8 agosto 1977, n. 513, con la legge 5 agosto 1978, n. 457, si è dovuto correre ai ripari con l'emendare in parte il criticatissimo articolo 27 allargando i termini per le domande di riconferma degli assegnatari, attenuando con limitati correttivi la corrispondenza del prezzo di cessione al valore venale attuale dell'alloggio, e introducendo ancora taluni limitati correttivi in diminuzione del prezzo stesso in relazione alla posizione fiscale dell'assegnatario aspirante alla proprietà. Sul piano più propriamente politico, si è avuta una forte ondata di scontento delle varie categorie di assegnatari, e ripetuti tentativi, ancora in corso e da non sottovalutare, di organizzare raccolte di firme per referendum abrogativi, al fine di porre rimedio agli errori sia pur involontariamente compiuti.

In questo contesto la proposta di legge che abbiamo l'onore di sottoporvi vuole essere soprattutto, attraverso la correzione degli eccessi del sistema transitorio sopra delineato, un atto di reintegrazione della pienezza delle situazioni giuridiche già acquisite sotto una normativa preesistente al 1973, evitandone un sacrificio giuridicamente opinabile e socialmente ingiusto.

A tal fine è parso opportuno ai proponenti, evitando almeno in questa sede troppo drastiche inversioni legislative ed evitando dunque di prendere di petto l'articolo 27, primo comma, della legge 8 agosto 1977, n. 513, occuparsi di coloro che già rivestivano la formale qualifica di assegnatari — in uno o altro dei modi sopra visti — di alloggio nei confronti dell'ente pubblico proprietario, sia che avessero sia che non avessero presentato la domanda di trasformazione dell'assegnazione di cui alla legge ed al regolamento del 1963 sopra citati. Per costoro la nostra proposta di legge stabilisce in sostanza che l'accesso alla proprietà sarà regolato dalle

relative norme in vigore o, se presentano la domanda di trasformazione alla data di presentazione o, se non la presentarono, al momento in cui sorse in essi per legge la facoltà di presentarla.

In tal modo si ripristinano i termini e, soprattutto, le condizioni di acquisto

(leggi prezzo della cessione) in virtù delle quali essi si risolsero a chiedere la trasformazione dell'assegnazione o potevano valutare se chiederla, salvo gli opportuni correttivi per quei profili che sarebbe poco realistico considerare prescindendo dal decorso del tempo.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 27, secondo comma, della legge 8 agosto 1977, n. 513, nel testo risultante dalle modifiche e integrazioni disposte dall'articolo 52, primo e secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457, è abrogato.

ART. 2.

Le domande presentate dagli assegnatari per fruire dei benefici di cui agli articoli 2, 3, 4 e 6 capoverso, della legge 14 febbraio 1963, n. 60 e non ancora accolte saranno assoggettate alla disciplina giuridica vigente al momento della loro presentazione, siano esse state confermate ai sensi dell'articolo 27, primo comma, della legge 8 agosto 1977, n. 513, oppure no.

Gli assegnatari per i quali, secondo le norme di legge vigenti prima dell'entrata in vigore della legge 8 agosto 1977, n. 513, non sono ancora scaduti i termini per avvalersi dei benefici di cui agli articoli 2, 3, 4 e 6, primo comma, della legge 14 febbraio 1963, n. 60, conservano la facoltà di presentare la domanda fino alla scadenza dei termini stessi. In tal caso la domanda sarà assoggettata alla disciplina vigente al momento in cui fu conferita dalla legge agli assegnatari la facoltà di avvalersi dei benefici stessi.

ART. 3.

Sul prezzo di cessione degli alloggi determinato, a norma dell'articolo precedente, secondo i criteri vigenti al momento di presentazione della domanda, sarà applicata una maggiorazione del 5 per cento annuo, a titolo di compenso per la svalutazione annua, fino alla stipula dell'atto formale di cessione.

Sul prezzo così determinato si applicheranno le riduzioni e gli sconti disposti dall'articolo 28 primo, secondo e terzo comma della legge 8 agosto 1977, n. 513, come modificato dall'articolo 52 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

ART. 4.

Le disposizioni dell'articolo precedente si applicano anche in deroga all'articolo 29 ultimo comma della legge 8 agosto 1977, n. 513, quando riguardino le domande di assegnatari di cui all'articolo 2 della presente legge.

ART. 5.

Il secondo comma dell'articolo 23 della legge 8 agosto 1977, n. 513, è abrogato.