

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1942

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ONORATO, CERRINA FERONI, CECCHI, FABBRI SERONI  
ADRIANA, TONI, TESI, PAGLIAI MORENA AMABILE,  
FABBRI**

*Presentata il 31 luglio 1980*

Norme per la cessione in proprietà degli alloggi acquistati dallo Stato nel territorio comunale di Firenze a norma del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, in seguito all'alluvione dell'autunno 1966

ONOREVOLI COLLEGHI! — Per far fronte alle esigenze conseguenti alle alluvioni e alle mareggiate che colpiscono varie zone dell'Italia nell'autunno del 1966, il Governo emanò il decreto-legge 19 novembre 1966, n. 976, convertito — con modificazioni — nella legge 23 dicembre 1966, n. 1142. Con tale decreto venne autorizzata la spesa di lire 148.000 milioni, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, per provvedere, tra l'altro, « alla costruzione di case ... da assegnarsi in locazione alle famiglie non abbienti e rimaste senza tetto » (lettera *f*) dell'articolo 1), nonché « all'acquisto, anche in deroga alle norme in vigore, di case di abitazione di recente costruzione o in corso di ultimazione ... da assegnarsi in locazione alle famiglie rimaste senza tetto » (lettera *h*) dell'articolo 1).

Se le case di cui alla lettera *f*) erano regolate secondo la disciplina dell'edilizia economica e popolare (dovevano costruirsi nell'ambito dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, potevano assegnarsi solo a coloro che possedevano i requisiti per l'assegnazione degli alloggi degli istituti per le case popolari, e dopo il collaudo dovevano essere trasferite per la gestione agli IACP: vedi articoli 6 e 8 della legge 9 agosto 1954, n. 640, richiamata nella lettera *f*) citata), le case di cui alla lettera *h*) prescindevano da quella disciplina, ritenuta evidentemente incompatibile con l'esigenza di un intervento urgente, cui si voleva rispondere attraverso l'acquisto di immobili sul mercato. Il regime giuridico di questi immobili era quindi tutto particolare: dovevano, sì, avere caratteristiche oggettive

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

determinate (cioè un numero di vani, esclusi gli accessori, pari a quelli dei componenti la famiglia, con un minimo di tre e un massimo di cinque vani, salva la facoltà allora vigente per il Ministro di stabilire con proprio decreto requisiti derogatori in considerazione delle situazioni locali: vedi articolo 5 legge 2 luglio 1949, n. 408, e successive modificazioni, e articolo 8 decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, richiamati nella lettera *h*) citata), ma potevano essere assegnati indipendentemente da requisiti economico-fiscali a tutte le famiglie rimaste senza tetto, e dovevano essere affidati al comune per la gestione.

Sulla base di questa normativa d'emergenza, il Ministero dei lavori pubblici acquistò a Firenze n. 443 appartamenti per le famiglie rimaste senza tetto in seguito al noto straripamento dell'Arno del 4 novembre 1966. Nonostante che in un primo tempo il Ministero delle finanze, competente per l'amministrazione del patrimonio acquisito, intendesse affidarne la gestione allo IACP fiorentino, in seguito a un'impugnativa dell'amministrazione comunale e a una decisione del Consiglio di Stato, sezione II, del 12 dicembre 1967, n. 1401, in linea con le osservazioni precedenti, gli immobili furono messi a disposizione del comune di Firenze per la relativa gestione.

L'amministrazione comunale dell'epoca, per altro, nonostante che il decreto-legge prescrivesse espressamente l'assegnazione in locazione, procedette solo a un'assegnazione provvisoria di incerta definizione giuridica, in attesa di assegnazione definitiva: per conseguenza, invece del canone locativo, chiese e iniziò a riscuotere dagli assegnatari, per conto dell'Erario, una « indennità provvisoria di occupazione », calcolata in base a determinati parametri e variabile secondo i casi da lire 2.230 a lire 3.500 a vano per mese (in pratica per un appartamento di quattro stanze l'indennità ammontava a circa lire 10.000 mensili). Un introito così scarso non poteva ovviamente coprire i costi di manutenzione, facenti carico al Ministero delle finanze nell'ambito delle sue

competenze in materia di gestione del patrimonio immobiliare dello Stato. Di qui la mancata manutenzione e il rapido degrado degli immobili, anche perché — a quanto sembra — le imprese costruttrici, una volta conosciuto il soggetto acquirente e la destinazione degli alloggi, approfittarono dell'occasione e dell'urgenza per terminare le costruzioni all'insegna del « risparmio ». La conclusione è che, proprio a causa dello stato di abbandono degli immobili, molti assegnatari rifiutarono il pagamento delle indennità di occupazione e delle quote di spese condominiali, e che oggi moltissimi appartamenti versano in uno stato di conservazione molto deplorabile.

D'altra parte, con la decisione di procedere all'assegnazione solo in via provvisoria e con esplicite dichiarazioni, l'amministrazione comunale del tempo aveva fatto sorgere negli assegnatari l'aspettativa di poter ottenere gli alloggi a riscatto: l'assegnazione precaria, anzi, aveva proprio lo scopo di preparare l'assegnazione definitiva in proprietà anziché in locazione. Molti assegnatari avanzarono pertanto domanda di riscatto; ma il Ministero delle finanze, prima con la nota n. 24838 del 19 ottobre 1977 e poi con quella n. 22669 del 26 maggio 1979, esprimeva l'avviso che gli alloggi, in quanto « acquistati » e non « costruiti » dallo Stato, potevano essere ceduti solo in locazione ma non in proprietà. Le domande di riscatto erano formalmente successive all'entrata in vigore della legge 8 agosto 1977, n. 513, che, com'è noto, all'articolo 27 ha abrogato le disposizioni che « comunque disciplinino il trasferimento in proprietà agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica già assegnati in locazione semplice ». Ma il rigetto ministeriale delle domande di riscatto era fondato non tanto su questa generale abrogazione della normativa regolante la cessione in proprietà (in particolare del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2), quanto più correttamente sulla inapplicabilità di questa normativa agli alloggi acquistati di cui alla lettera *h*) dell'articolo 1 del decreto-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

legge 18 novembre 1966, n. 976. Per questa ragione non era applicabile agli assegnatari fiorentini neppure la speciale disposizione transitoria del citato articolo 27 della legge 8 agosto 1977, n. 513, la quale concedeva un termine di sei mesi per confermare — pena la decadenza — le domande di riscatto precedenti per le quali non fosse stata ancora stipulata la cessione in proprietà.

\* \* \*

I problemi però restavano insoluti: la non riscattabilità degli alloggi e la regolarizzazione dei rapporti attraverso la stipulazione di contratti di locazione al posto dell'ambiguo regime di assegnazione provvisoria, se sono soluzioni giuridicamente corrette e doverose rispetto alla norma del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, non sono però in grado di soddisfare i problemi nel frattempo esplosi, non risolvono cioè né l'aspettativa creatasi, ormai da molti anni, presso gli assegnatari per ottenere gli appartamenti in proprietà, né le esigenze di una razionale gestione di questo particolare patrimonio immobiliare.

Già l'amministrazione statale di immobili che sono destinati ad usi abitativi è istituito assai incongruo e di dubbia efficacia, dal momento che le esigenze abitative private sono per loro natura eterogenee rispetto alle funzioni e alle strutture organizzative tradizionalmente proprie dello Stato, sicché quelle esigenze sfuggono alla percezione e alla capacità operativa di questo. In secondo luogo, la incongruenza e l'inefficacia crescono quando gli alloggi erariali non sono isolati, ma sono inseriti in fabbricati condominiali comuni a proprietari privati (com'è il caso di alcuni alloggi degli ex alluvionati di Firenze): qui, è evidente come un proprietario pubblico funzionalmente distante e burocraticamente gestito, come lo Stato, sia inadatto ad affrontare assieme agli altri condomini la gestione dei servizi comuni e delle spese condominiali. Ma tanto più questa amministrazione

pubblica diventa irrazionale e antieconomica quando essa è, come nel caso in questione, affidata a un ente, il comune, più vicino, sì, agli interessi e agli immobili da gestire, ma pur sempre diverso dall'ente proprietario degli immobili stessi, cioè il Ministero delle finanze: non solo le diseconomie aumentano, ma anche la forbice tra rigidità e complessità burocratica, da una parte, ed esigenze di immediatezza e flessibilità gestionale, dall'altra, viene ad accentuarsi. Si aggiunga, allo stato attuale, la scarsità dei ricavi rispetto ai costi di manutenzione, e si arriverà facilmente alla conclusione che la continuazione di questo anomalo sistema introdotto con la lettera h) dell'articolo 1 del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, non solo non soddisfa alle aspirazioni degli alluvionati fiorentini, che si sono da tempo costituiti in associazione (AFACA) per tutelare i loro interessi, ma neppure risponde alle esigenze di una corretta e moderna concezione dell'amministrazione della cosa pubblica, che non deve caricarsi in modo antieconomico di compiti più opportunamente affidabili a privati.

Per questa ragione ci sembra necessario un intervento legislativo: non già per ripristinare la riscattabilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica preclusa dalla legge 8 agosto 1977, n. 513, — come qualcuno propone — giacché, come s'è visto, questa riscattabilità che si vorrebbe ripristinare non riguarda gli alloggi acquistati secondo la lettera h) citata; bensì per regolare la cessione degli alloggi agli alluvionati secondo la natura tutta particolare degli alloggi medesimi.

Infatti, come già in parte accennato, gli alloggi « acquistati » ex articolo 1 lettera h) del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, sono fuori dell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, perché questa a) comprende gli alloggi « costruiti », e non quelli « acquistati », a carico o col contributo dello Stato (confrontare articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035), b) è ancorata non solo a requisiti oggettivi degli immobili, ma anche a requi-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

siti soggettivi di reddito degli assegnatari, c) è in genere gestita dagli Istituti autonomi per le case popolari: tutte condizioni, queste, che non ricorrono nella fattispecie in parola, perché, secondo il decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, gli alloggi sono stati acquistati e non costruiti dallo Stato, sono stati assegnati a coloro che rimasero « senza tetto » per l'alluvione indipendentemente da requisiti economici fiscali, e sono ora gestiti dal comune anziché dall'IACP.

La conseguenza è duplice: da una parte, gli alloggi come sopra acquistati non rientrano nel blocco delle cessioni in proprietà stabilito dall'articolo 27 della legge 8 agosto 1977, n. 513, sicché per risolvere i problemi di giustizia e di razionalità amministrativa sopra accennati è possibile e opportuno disporre per legge la cessione in proprietà agli assegnatari senza violare o modificare la disciplina introdotta con la legge 8 agosto 1977, n. 513; dall'altra parte, la cessione di questi alloggi non può avvenire sulla base dei requisiti soggettivi dell'edilizia residenziale pubblica e con i prezzi sociali di cui all'articolo 28 della citata legge 8 agosto 1977, n. 513. Il prezzo della cessione dovrà quindi essere definito altrimenti. Per altro sembra opportuno ancorarlo pur sempre a parametri legali anziché a quelli del libero mercato economico, che sono di accertamento amministrativo difficile e aperto a possibilità di abusi e scorrettezze. Non resta dunque che riferirsi ai parametri della legge cosiddetta di equo canone, e pertanto far coincidere il prezzo col valore locativo dell'immobile, definito secondo gli articoli 12 e seguenti della legge 27 luglio 1978, n. 392, vale a dire col prodotto della superficie convenzionale dell'alloggio per il costo unitario di produzione, calcolato, quest'ultimo, moltiplicando il costo base per i vari coefficienti correttivi previsti per la vetustà, lo stato di conservazione eccetera. Ciò posto, sembra altresì opportuno, e non contraddittorio con gli scopi che ispirano questa proposta, prevedere, per coloro che abbiano certi requisiti fiscali, la possibilità

di un piano di rateizzazione del prezzo, con interessi ridotti e differenziati in relazione al reddito degli acquirenti. Una tale rateizzazione, venendo incontro alle esigenze degli assegnatari meno abbienti, aumenta le possibilità di trasferimento ai privati del patrimonio immobiliare di cui si discorre e quindi aumenta la possibilità di realizzazione dello scopo ispiratore della proposta.

Né sembri, questa che si propone, una distinzione e quindi una soluzione formalistica: in realtà l'edilizia residenziale pubblica è ancorata a precisi requisiti economici soggettivi degli assegnatari e può contare su appositi apparati di gestione (gli IACP), mentre l'intervento urgente in materia abitativa disposto in seguito a calamità naturali prescinde dai requisiti fiscali dei beneficiari e non dispone di apparati di gestione specializzati. In quest'ultimo caso il trasferimento dalla gestione pubblica a quella privata non risponde tanto a bisogni sociali quanto soprattutto all'esigenza di razionalizzare l'amministrazione patrimoniale dello Stato, sgravandola di carichi incongrui assunti per urgenze congiunturali; mentre le condizioni economico-fiscali dei privati rilevano solo per le modalità di pagamento del prezzo e non per la legittimazione all'acquisto.

Va inoltre notato che questa esigenza di razionalità non può essere soddisfatta con una vendita disposta in via amministrativa dal Ministero delle finanze, giacché gli alloggi acquistati ex articolo 1 lettera h) del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, sono vincolati alla destinazione locativa (patrimonio pubblico indisponibile): di qui la necessità di una modifica legislativa per cambiare la destinazione degli immobili, o meglio per ampliare gli strumenti giuridici (locazione o vendita) attraverso cui lo Stato può conseguire la destinazione economico-sociale degli alloggi che era fra gli scopi del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976.

È utile anche rilevare che nulla è innovato col decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, giacché questo ha trasferito a Regioni e co-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

muni solo compiti attinenti all'edilizia residenziale pubblica (rispettivamente la programmazione regionale e l'assegnazione degli alloggi: articoli 93 e 95), ma non la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, al quale appartengono gli alloggi di cui si discute.

\* \* \*

Potrebbe per altro capitare che alcuni degli attuali assegnatari non presentino domanda per l'acquisto dell'alloggio o comunque non assolvano l'obbligo di versare il prezzo come sopra calcolato. In tali casi, per evitare che gli immobili non trasferiti alla proprietà privata continuino a restare in proprietà allo Stato e in gestione al comune, frustrando così le accennate finalità di razionalizzazione amministrativa, sembra opportuno disporre il trasferimento gratuito al patrimonio comunale.

Acquisiti gli appartamenti al proprio patrimonio, il comune dovrà provvedere a perfezionare il rapporto con gli attuali assegnatari mediante la stipulazione di un regolare contratto di locazione, secondo la vigente disciplina della legge 27 luglio 1978, n. 392. Quanto al canone locativo, tuttavia, trattandosi di alloggi che sono pur sempre in proprietà di un ente pubblico, esso non può essere inferiore al livello minimo previsto nell'articolo 22 della legge 8 agosto 1977, n. 513, come canone sociale (così come espressamente dispone per tutti gli immobili degli enti pubblici l'articolo 24 della stessa legge).

Prevedendo, sia pure come possibilità subordinata, questo trasferimento immobiliare dallo Stato al comune, si raggiunge un ulteriore risultato, di notevole portata sociale: quello di accrescere le capacità dell'ente locale di influire sull'offerta locativa in un momento critico del mercato com'è quello attuale. Ogni qual volta i rapporti di locazione con gli attuali assegnatari venissero a cessare per una causa di legge, il comune avrebbe a disposizione altrettanti appartamenti da immettere sul mercato locativo.

\* \* \*

Secondo i principi suesposti, l'articolo 1 della proposta definisce il diritto degli assegnatari ad acquistare gli alloggi loro assegnati in seguito all'alluvione, e quindi l'obbligo dello Stato di cederli in proprietà, e stabilisce i presupposti di questi diritti e di questo obbligo. Questi presupposti sono: a) l'esistenza di un provvedimento formale di assegnazione, anche provvisoria; b) la domanda dell'assegnatario; c) la non titolarità, da parte dell'assegnatario e dei suoi familiari conviventi, della proprietà di altra abitazione idonea in Firenze o nei comuni contermini. Quest'ultimo presupposto, a rigore, è estraneo all'esigenza di razionalità che sopra si è illustrata come scopo della proposta di legge; ma sembra opportuno introdurlo, in un momento di crisi del mercato locativo, per evitare che il cumulo di proprietà immobiliari in mano privata possa favorire l'aggravarsi di tale crisi attraverso la nota propensione allo « sfitto ».

L'articolo 2 stabilisce il termine di decadenza per la domanda di cessione in proprietà, che è fissato in tre mesi dall'entrata in vigore della legge.

L'articolo 3 condiziona il diritto allo acquisto all'adempimento degli obblighi di pagamento facenti carico agli assegnatari: stabilisce infatti che le domande per la cessione in proprietà non possono essere accettate se i richiedenti sono morosi ovvero non adempiono il loro debito per indennità di occupazione e spese condominiali entro tre mesi dalla richiesta del saldo.

L'articolo 4 disciplina il prezzo del trasferimento, che è fissato dall'ufficio tecnico erariale secondo i parametri della legge 27 luglio 1978, n. 392; e definisce le modalità del versamento e della possibile rateazione ventennale.

Infine l'articolo 5 dispone il trasferimento gratuito dallo Stato al comune degli alloggi non acquistati dai privati assegnatari; e statuisce l'obbligo per l'ente locale di perfezionare il rapporto con gli assegnatari attraverso la stipulazione di un regolare contratto di locazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

Gli alloggi acquistati dallo Stato nel territorio del comune di Firenze, in seguito all'alluvione verificatasi nel novembre del 1966, in base al disposto dell'articolo 1, lettera *h*), del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1966, n. 1142, sono ceduti in proprietà a coloro che ne facciano richiesta, a condizione che essi abitino effettivamente l'alloggio alla data di entrata in vigore della presente legge, che ne abbiano avuto l'assegnazione — ancorché provvisoria — a seguito di formale provvedimento della amministrazione comunale, e che i medesimi richiedenti e i familiari conviventi non risultino proprietari di altra abitazione idonea alle esigenze familiari nel comune di Firenze o nei comuni contermini.

La richiesta di cessione in proprietà può essere altresì presentata da chi sia subentrato all'assegnatario nel godimento dell'alloggio nei casi previsti dall'articolo 6 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

### ART. 2.

Le domande per ottenere la cessione in proprietà degli alloggi, di cui al precedente articolo, debbono essere presentate agli uffici dell'Intendenza di finanza di Firenze, entro il termine perentorio di tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

### ART. 3.

Nel caso in cui i richiedenti risultino morosi, o comunque in ritardo nel pagamento delle somme dovute sia a titolo di indennità di occupazione sia a titolo di rimborso delle spese per i servizi comuni, le domande di cui all'articolo precedente non possono essere accolte, a meno che i richiedenti non provvedano a pagare il proprio debito all'amministrazio-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ne comunale entro e non oltre tre mesi dalla data di ricevimento della richiesta di saldo avanzata nei loro confronti dall'amministrazione medesima.

In caso di mancato pagamento delle somme sopra indicate le domande di cessione si intendono rinunciate.

Al fine di garantire il rispetto della presente norma, l'Intendente di finanza di Firenze trasmette al sindaco di Firenze l'elenco di tutte le domande presentate al suo ufficio a norma dell'articolo precedente. Quindi avvia le pratiche per la cessione in proprietà solo a favore di quei richiedenti nei cui confronti il sindaco di Firenze abbia attestato che non sussiste alcun credito relativo all'indennità di occupazione o alle spese per i servizi comuni riguardanti l'alloggio. Esaurita la istruzione della pratica, l'Intendente di finanza comunica al richiedente l'accoglimento della sua domanda.

## ART. 4.

Il prezzo di cessione degli alloggi viene determinato dall'ufficio tecnico erariale di Firenze, secondo il valore locativo di ciascun alloggio, definito in base ai parametri e ai coefficienti correttivi di cui agli articoli 12 e seguenti della legge 27 luglio 1978, n. 392.

Il prezzo così calcolato deve essere versato in contanti alla Tesoreria provinciale di Firenze entro sessanta giorni dalla data in cui l'intendente di finanza, a norma dell'articolo precedente, ha comunicato al richiedente l'accoglimento della domanda di cessione.

Tuttavia i richiedenti aventi i requisiti di reddito previsti dall'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 457, entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma precedente, possono optare per il versamento rateale del prezzo, aumentato degli interessi di cui alla seguente lettera *b*), secondo le seguenti modalità:

a) il 30 per cento dell'ammontare calcolato a norma del primo comma del presente articolo, entro sessanta giorni dalla suddetta comunicazione dell'Intendente di finanza;

b) il restante in un periodo massimo di venti anni, in rate semestrali comprensive di capitale e interessi. I tassi di interesse sono quelli previsti dai numeri 1) 2) e 3) della lettera a) dell'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 457, in relazione alle varie classi di reddito.

Per la determinazione del reddito ai fini del comma precedente si applica il primo comma dell'articolo 21 della legge 5 agosto 1978, n. 457. I limiti di reddito e i tassi di interesse sono soggetti a revisione periodica a norma del secondo comma dell'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 457, come modificato dall'articolo 13, primo comma, della legge 15 febbraio 1980, n. 25.

A pena di nullità assoluta, l'alloggio acquistato dall'assegnatario non può essere trasferito per atto tra vivi per la durata di dieci anni dalla data in cui l'assegnatario ha acquisito definitivamente la proprietà.

#### ART. 5.

Gli alloggi di proprietà dello Stato, per i quali non sia stata regolarmente esercitata la facoltà prevista nell'articolo 1 nel termine di cui all'articolo 2 della presente legge, sono trasferiti al comune a titolo gratuito. Il trasferimento è esente da ogni imposta.

I predetti alloggi entrano a far parte del patrimonio disponibile dell'amministrazione comunale, la quale provvede a perfezionare il rapporto con gli attuali assegnatari provvisori, mediante stipula con i medesimi di regolare contratto di locazione secondo la disciplina prevista dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, a condizione che gli stessi assegnatari provvedano ad assolvere gli eventuali debiti pregressi, relativi all'indennità di occupazione e alle spese per i servizi comuni, entro il termine di tre mesi dalla richiesta di saldo avanzata dall'amministrazione comunale.

Tuttavia, per quanto riguarda il canone, si applica l'articolo 24 della legge 8 agosto 1977, n. 513, relativo alle locazioni di alloggi di proprietà pubblica.