

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1372

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SAPIO, ALBORGHETTI, ANGELONI, BEVILACQUA, BONFATTI  
PAINI, BOSELLI, BULLERI, CICONTE, LORENZETTI, MONELLO,  
SERAFINI MASSIMO, TESTA ENRICO**

*Presentata il 5 agosto 1987*

**Proroga del piano decennale di edilizia residenziale pubblica  
per il biennio 1988-1989**

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge riproduce nella relazione e nell'articolato il progetto di legge n. 4379 presentato il 28 gennaio 1987 e caducato dalla interruzione della IX legislatura.

In attesa del varo di un prossimo Piano pluriennale di intervento pubblico nel settore di edilizia residenziale, le risorse attualmente disponibili dovrebbero essere finalizzate su alcuni obiettivi prioritari, per il raggiungimento dei quali è necessario introdurre alcune modificazioni negli attuali meccanismi legislativi.

Alcuni campi di intervento, che possono costituire elemento innovativo ri-

spetto ad un biennio straordinario di proroga del Piano decennale si possono così riassumere:

qualità abitativa da perseguire tramite programmi integrati, attivati anche in maniera organica da più operatori;

revisione del titolo IV della legge n. 457 al fine di creare le condizioni di una estensione massiccia degli interventi ad alcune aree di intervento prioritario e alle categorie sociali che esprimono maggior fabbisogno;

rafforzamento del ruolo programmatico delle regioni al fine di selezionare i

programmi di intervento sulla base di criteri di fattibilità, e conseguente rafforzamento del ruolo di coordinamento, di controllo della spesa, dei tempi e della qualità degli interventi del CER, nonché del suo potere di surroga;

destinazione di una quota delle risorse per la creazione di un fondo destinato ad agevolare la realizzazione di alloggi da destinare a locazione con acquisto differito.

#### *Programmi integrati.*

L'edilizia residenziale pubblica è stata caratterizzata da una estrema parcellizzazione degli interventi e da un profondo scollamento tra la programmazione urbanistica e l'attuazione edilizia.

Non solo si è spesso riscontrato un forte ritardo tra la fase di finanziamento e l'avvio dei lavori per la mancanza di aree e di urbanizzazione, e il difficile coordinamento con le Aziende di gestione delle infrastrutture, ma la realizzazione stessa dei programmi avviene in un'ottica tutta settoriale. Si sono realizzate in definitiva solo abitazioni, con forti carenze sul piano dei servizi e delle infrastrutture; le nuove espansioni urbane appaiono sempre più separate dal resto della città.

I programmi sono stati attuati in maniera rigidamente chiusa ciascuno nella sua forma di finanziamento e nelle sue specifiche normative, con il risultato di attuare una spiccata differenziazione sul piano qualitativo tra i diversi tipi di intervento (sovvenzionata, agevolata, convenzionata).

La nuova domanda abitativa esprime anche una diffusa esigenza di qualità abitativa, di riorganizzazione funzionale della città e di recupero del patrimonio esistente.

Per tali obiettivi sarà necessario intervenire attraverso programmi integrati capaci di mobilitare una pluralità di canali di finanziamento coordinando i diversi settori di intervento ed i diversi operatori interessati.

I programmi integrati che potranno interessare sia il nuovo che il recupero, dovranno avere una dimensione significativa tale da incidere in termini positivi sul « sistema città », cioè sul complesso delle funzioni e delle relazioni urbane.

Figure centrali dei programmi integrati, saranno da una parte l'Ente locale quale soggetto proponente del progetto e dall'altra gli operatori quali soggetti attuatori o anche autonomamente promotori dei programmi, in grado di mobilitare risorse aggiuntive a quelle pubbliche.

A questo proposito particolare attenzione andrà dedicata alla selezione degli operatori, ed al coinvolgimento ai vari livelli istituzionali (a partire dal CER) di quelli in grado di mobilitare risorse tecniche, professionali, organizzative e soprattutto finanziarie.

I programmi integrati saranno pertanto programmi edilizi che interesseranno la realizzazione e/o il recupero di alloggi, la realizzazione e/o il recupero di infrastrutture e urbanizzazioni, strutture di servizio e terziarie strettamente correlate con le funzioni abitative; finanziati con una pluralità di risorse e promossi e realizzati da operatori singoli od organicamente aggregati, in grado comunque di garantire la piena realizzazione del programma.

#### *Revisione del titolo IV della legge n. 457 del 1978.*

I finanziamenti agevolati dovranno essere innanzi tutto estesi all'acquisizione del patrimonio da recuperare, al fine di rimuovere uno dei principali ostacoli all'estensione di questo settore di interesse strategico per l'edilizia abitativa.

Soggetti destinatari potranno essere tanto gli Enti locali che procederanno poi agli interventi di recupero anche tramite concessione, quanto gli stessi operatori promotori di programmi integrati di recupero.

Al fine di garantire l'utilizzo ottimale delle risorse, i finanziamenti dovranno es-

sere destinati a quei programmi di dimensione significativa il cui costo inteso complessivamente (acquisto e recupero) non superi in maniera sensibile quello necessario a realizzare un nuovo insediamento.

Per consentire la realizzazione di programmi integrati di recupero occorrerà articolare la tipologia dei finanziamenti secondo tre livelli di intervento:

1) recupero urbano di base, finalizzato alla realizzazione di tutte quelle opere (adeguamento delle infrastrutture, dei servizi, degli *standards* urbanistici) necessari a creare le condizioni per favorire gli interventi sul patrimonio edilizio;

2) recupero edilizio primario, finalizzato agli interventi sulle parti comuni dell'edificio (strutture, facciate, coperture, elementi distributivi);

3) recupero edilizio secondario, finalizzato al recupero tecnico-funzionale del singolo alloggio.

#### *Finalizzazione degli investimenti.*

L'ultima fase di programmazione nel settore è stata caratterizzata dall'emergenza di alcune aree definite a forte tensione abitativa a causa soprattutto del fenomeno degli sfratti.

Su queste aree si è andata concentrando la maggior parte delle risorse disponibili, sia di origine nazionale che europea.

Bisogna tuttavia rilevare che i maggiori centri urbani dove è concentrato il maggior numero di sfratti e le relative aree metropolitane hanno perduto il loro potere di attrazione, mentre al contrario si assiste ad una rivitalizzazione dei centri urbani intermedi.

Alcuni di questi hanno patrimoni edilizi fortemente invecchiati, sui quali è sempre più necessario intervenire per prevenire il fabbisogno indotto dalla loro progressiva indisponibilità.

Emergono inoltre alcune categorie sociali quali soggetti a cui prioritariamente destinare le agevolazioni sia perché esprimono il maggior fabbisogno abitativo quali sfrattati, giovani coppie, anziani: sia come fattore incentivante per favorire la mobilità all'interno del patrimonio pubblico quali ex-inquilini IACP.

#### *Ruolo delle regioni e del CER.*

Il rafforzamento del ruolo di programmazione delle regioni si deve esplicitare nella capacità di queste di destinare i finanziamenti a programmi di documentata fattibilità, in grado di essere attivati immediatamente sia in relazione alla disponibilità di aree che al completamento delle procedure urbanistiche; sia alla capacità di attivare risorse integrative a quelle pubbliche.

Il CER sulla base dei programmi procederà alla ripartizione delle risorse, accentuando il suo ruolo di coordinamento degli indirizzi, svolgerà un attento controllo sulla spesa verificando i tempi e la qualità di attuazione degli interventi, svolgendo in maniera più incisiva il potere di surroga che gli è proprio.

Particolare attenzione il CER dovrà porre alla valutazione dei programmi integrati per i quali oltre alla fattibilità e all'effettiva disponibilità di risorse, si dovrà ricorrere a strumenti di valutazione più sofisticati quali l'analisi costi-benefici, con metodiche analoghe a quelle utilizzate per valutare i progetti FIO.

#### *Locazione con acquisto differito.*

L'esigenza di assicurare uno sviluppo organico e finalizzato dell'edilizia agevolata può essere soddisfatta costituendo presso la Cassa depositi e prestiti un « Fondo di rotazione » per la realizzazione da parte di cooperative di abitazione di alloggi da assegnare in uso con acquisto differito.

PAGINA BIANCA

**PROPOSTA DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Proroga del piano decennale  
per l'edilizia residenziale pubblica).*

1. L'efficacia delle norme che regolano il piano decennale di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 457, è prorogata per un biennio con le modifiche e le integrazioni di cui alla presente legge.

## ART. 2.

*(Utilizzazione dei fondi  
destinati al recupero dei comuni).*

1. Il secondo comma dell'articolo 29 della legge 5 agosto 1978, n. 457, è abrogato.

2. La quota dei fondi di cui al primo comma dell'articolo 29 della legge 5 agosto 1978, n. 457, può essere utilizzata, nei limiti che saranno determinati dalla regione, per i seguenti scopi:

a) acquisizione di immobili da recuperare da parte dei comuni e degli Istituti autonomi case popolari. Gli acquisti dovranno essere effettuati secondo le modalità di cui all'articolo 3;

b) agevolazioni per acquisizione di immobili da recuperare da parte di imprese e cooperative di abitazione che realizzano alloggi da assegnare in locazione ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392, oppure da assegnare in uso con acquisto differito ai sensi dell'articolo 7;

c) recupero del patrimonio edilizio residenziale di proprietà pubblica compresi gli interventi di completamento e ricostruzione;

d) le opere di recupero urbano di base come definite all'articolo 4;

e) recupero primario di immobili privati da sottoporre alla convenzione di cui all'articolo 32 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Si intendono facenti parte del recupero primario le opere descritte all'articolo 4;

f) recupero del patrimonio pubblico non abitativo fisicamente e funzionalmente connesso alla residenza;

g) oneri relativi allo spostamento temporaneo e definitivo dei nuclei familiari residenti nonché delle attività economiche insediate negli immobili pubblici interessati dagli interventi;

h) redazione dei piani di recupero.

#### ART. 3.

*(Acquisizione di immobili da recuperare).*

1. Gli acquisti di immobili da recuperare devono riguardare organismi edilizi interi e funzionalmente autonomi ovvero porzioni di essi che servono a rendere completa la loro acquisizione al patrimonio pubblico; gli acquisti possono anche comprendere parti non residenziali purché funzionalmente e fisicamente connesse alla residenza. Il costo complessivo di acquisizione deve essere tale che, sommato a quello di recupero, non superi del 20 per cento il costo globale d'intervento necessario a realizzare un egual numero di nuovi alloggi, equivalenti a quelli derivanti dal recupero.

2. Per costo globale d'intervento si intende quello definito all'articolo 1 del decreto ministeriale 23 maggio 1984.

#### ART. 4.

*(Recupero urbano di base).*

1. Ai fini della programmazione degli interventi di recupero nonché della concessione di contributi e agevolazioni, ferme restando le definizioni di cui all'articolo 31 della legge 5 agosto 1978,



n. 457, gli interventi di recupero si suddividono in:

a) interventi di recupero urbano di base, quelli volti ad adeguare sul piano funzionale e qualitativo le urbanizzazioni comprese nei piani attuativi, anche attraverso il ridisegno delle strade, delle piazze e degli spazi verdi nonché la costruzione di strutture per il parcheggio degli automezzi dei residenti;

b) interventi di recupero edilizio primario quelli volti al recupero della funzionalità e della sicurezza anche sismica degli edifici per quanto riguarda le loro parti comuni. Pertanto il recupero primario interessa il consolidamento statico ed il risanamento igienico delle strutture portanti orizzontali e verticali comprese le fondazioni, le scale e le coperture, le parti comuni degli impianti compresi gli allacciamenti, la finitura delle dotazioni comuni;

c) interventi di recupero edilizio secondario, quelli volti al recupero della totale agibilità e funzionalità di singoli alloggi.

#### ART. 5.

##### *(Programmi integrati).*

1. Per programma integrato si intende un programma di nuova edificazione, recupero o misto, promosso e attuato da operatori pubblici e privati per mezzo del quale si coordinano finanziamenti di natura diversa e si rendono possibili interventi relativi ad edifici residenziali, opere di urbanizzazione e strutture di servizio fisicamente e funzionalmente connesse con la residenza, comprese quelle destinate ad attività terziarie.

2. Il programma integrato deve avere una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e deve essere localizzato in modo da consentire la migliore attuazione degli strumenti urbanistici ed il soddisfacimento del fabbisogno abitativo; esso è caratterizzato dalla pre-

senza dell'ente locale che ha funzioni di indirizzo e coordinamento delle iniziative e si basa sull'armonica integrazione di interessi e finanziamenti pubblici e privati.

3. Il programma integrato deve dimostrare la convenienza e la fattibilità dei relativi interventi in ordine agli aspetti economici e sociali, specificando la natura e il numero dei beneficiari finali; alla congruenza con gli strumenti urbanistici; alla qualità e la consistenza delle opere individuate analiticamente; alle modalità di reperimento delle risorse finanziarie; alla natura e l'entità dell'impegno di ciascun soggetto promotore, documentando la sua idoneità ed affidabilità anche attraverso atto d'obbligo unilaterale; alla disponibilità delle aree e degli immobili interessati dal programma; ai tempi di attuazione articolati per fasi funzionali; alle modalità di attuazione anche attraverso concessioni ad uno o più soggetti promotori del programma, ivi compresi gli Istituti autonomi case popolari.

4. In sede di formazione dei programmi quadriennali e dei progetti biennali di intervento di cui all'articolo 4 lettera *b*) della legge 5 agosto 1978, n. 457, le regioni indicano i programmi integrati che intendono attuare avendone definito l'ordine di priorità in relazione ai vantaggi sociali, alla fattibilità ed alla rapidità di realizzazione.

5. Il CER verifica l'attuazione dei programmi integrati sulla base della loro articolazione per fasi funzionali e definisce i criteri per tale verifica nonché per la surroga o la revoca del finanziamento in caso di inadempienza.

6. Nel caso di revoca, il finanziamento viene attribuito al programma integrato immediatamente successivo nell'ordine di priorità definito nella regione.

7. La deliberazione del consiglio comunale con la quale si prende atto della comunicazione di cui al numero 5) del primo comma dell'articolo 9 della legge 5 agosto 1978, n. 457, per la parte riguardante i programmi integrati, comporta la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi relativi e la dichiarazione di ur-

genza ed indifferibilità dei lavori. Tale deliberazione va presa entro sessanta giorni dalla citata comunicazione, pena la decadenza dei finanziamenti.

ART. 6.

*(Finanziamento delle opere  
comprese nei programmi integrati).*

1. Le regioni destinano non meno del 10 per cento delle risorse disponibili alla realizzazione di programmi integrati.

2. All'interno dei programmi integrati, tali risorse sono utilizzabili per:

a) l'acquisizione di aree ed immobili da recuperare da parte dei comuni e degli Istituti case popolari nonché di immobili da recuperare da parte di imprese o di cooperative di abitazione che realizzano alloggi da assegnare in locazione ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392, o da assegnare in uso con acquisto differito ai sensi dell'articolo 7;

b) l'edificazione di nuovi alloggi e il recupero del patrimonio residenziale pubblico;

c) le opere di recupero urbano di base come definito all'articolo 4;

d) il recupero primario di immobili privati da sottoporre alla convenzione di cui all'articolo 32 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Si intendono facenti parte del recupero primario le opere descritte all'articolo 4;

e) il recupero del patrimonio pubblico non abitativo fisicamente e funzionalmente connesso alla residenza;

f) gli oneri relativi allo spostamento temporaneo o definitivo dei nuclei familiari residenti nonché delle attività economiche insediate negli immobili pubblici interessati dagli interventi;

g) la redazione dei piani esecutivi d'intervento.

## ART. 7.

*(Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 457, per lo sviluppo dell'edilizia agevolata).*

1. È costituito presso la sezione autonoma per l'edilizia Cassa depositi e prestiti un « Fondo di rotazione » per il finanziamento dell'edilizia convenzionata agevolata nonché per la realizzazione da parte di cooperative di abitazione di alloggi da assegnare in uso con acquisto differito.

2. La disciplina e la gestione del fondo di rotazione sono regolati da un apposito provvedimento.

3. Le agevolazioni per la realizzazione degli interventi di cui all'articolo 1, primo comma, lettera *b*), della legge 5 agosto 1978, n. 457, sono concesse sotto forma di contributi in annualità per una durata non superiore a dieci anni, e di contributi in capitale, nella misura stabilita dal Comitato interministeriale per la programmazione economica su proposta del Comitato per l'edilizia residenziale, contestualmente alla ripartizione regionale dei finanziamenti.

4. L'importo dei contributi in capitale è differenziato in relazione alla natura dell'operatore che realizza il programma ed alla destinazione, in proprietà, in uso o in locazione, delle abitazioni nello stesso comprese, nonché, per le abitazioni cedute o assegnate in proprietà, in relazione al reddito complessivo familiare dell'acquirente o assegnatario.

5. Il contributo in annualità è differenziato con fasce di reddito ed è determinato con riferimento all'ammontare della rata di ammortamento di un mutuo di importo pari al 75 per cento del costo convenzionale dell'abitazione assegnata o acquistata, calcolato in base al massimale di costo in vigore alla data della concessione, considerando una durata non superiore a venti anni ed un tasso pari al costo del denaro di cui all'articolo 19, comma primo, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in vigore alla stessa data.

6. Relativamente alle abitazioni assegnate in proprietà e per la fascia di reddito più bassa, il contributo in capitale non può essere inferiore alla differenza fra il limite di reddito della fascia ed il 25 per cento del costo convenzionale dell'abitazione assegnata o acquistata, determinato con le modalità di cui al comma 4, e l'importo della prima annualità del contributo, determinato ai sensi del medesimo comma, deve essere tale che l'onere finanziario residuo a carico dell'assegnatario o acquirente non sia superiore al 25 per cento del limite di reddito della fascia.

7. Le agevolazioni deliberate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica per le abitazioni destinate ad essere assegnate in uso o in locazione non possono essere meno favorevoli per i destinatari di quelle determinate ai sensi del comma 6.

8. Per un numero di anni uguale a quello delle annualità di contributo concesse, l'assegnatario o acquirente, qualora le rate di ammortamento scadute e pagate nell'anno per il mutuo acceso per la realizzazione dell'abitazione, purché l'importo originario dello stesso ed il tasso di ammortamento applicato non siano superiori a quelli di cui al quarto comma in vigore alla data della concessione, al netto dell'annualità di contributo scaduta nel medesimo anno, superino il 25 per cento del reddito imponibile complessivo familiare dichiarato, può inserire l'eccedenza fra gli oneri deducibili di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e successive modifiche ed integrazioni, allegando alla dichiarazione la documentazione stabilita con decreto del Ministro delle finanze.

9. Qualora la detrazione apportata al reddito dichiarato sia superiore a quella determinata ai sensi del comma 7, l'assegnatario o acquirente, oltre all'applicazione delle sanzioni previste dalle disposizioni relative all'imposta sul reddito delle persone fisiche, decade dal beneficio del contributo, con decorrenza dall'anno al quale la dichiarazione dei redditi si

riferisce e per tutte le successive annualità.

10. Le annualità eventualmente già incassate devono essere riversate, con le modalità stabilite dal Comitato per l'edilizia residenziale, maggiorate dell'interesse calcolato ad un tasso pari a quello ufficiale di sconto aumentato di cinque punti percentuali.

11. I contributi in capitale ed in annualità sono concessi ed erogati dopo l'avvenuta individuazione dell'assegnatario e acquirente di ciascuna delle abitazioni comprese nell'intervento attraverso la delibera di assegnazione della cooperativa, ovvero il contratto preliminare di vendita stipulato a norma dell'articolo 1351 del codice civile.

12. I contributi in annualità possono essere ceduti dal concessionario all'ente mutuante.

13. I mutui destinati alla realizzazione degli interventi di cui al primo comma sono assistiti dalla garanzia dello Stato, ai sensi dell'articolo 17 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modifiche ed integrazioni, e possono essere concessi fino alla misura del cento per cento, della spesa sostenuta per l'acquisizione dell'area e per la costruzione, ovvero per la realizzazione dell'intervento di recupero, ivi compresa la spesa per l'acquisizione dell'immobile oggetto dell'intervento, al netto del contributo in capitale, senza richiedere le garanzie supplementari, all'ipoteca di cui all'articolo 23, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 21 gennaio 1976, n. 7.

#### ART. 8.

*(Disposizioni integrative per i programmi di edilizia convenzionata ed agevolata).*

1. Ai fini dell'accertamento dei requisiti soggettivi per i programmi di edilizia convenzionata assistiti dalle agevolazioni di cui all'articolo 7, il nucleo familiare è costituito dall'acquirente o assegnatario, dal coniuge e dai conviventi a carico.

2. Con decreto del Ministro delle finanze, emanato di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, sono stabilite le modalità per l'erogazione dei contributi in annualità di cui al quarto comma dell'articolo 7 sotto forma di bonifici di imposta.

3. Per i lavoratori dipendenti, i bonifici di imposta di cui al comma 2 vengono operati dal datore di lavoro in dodicesimi all'atto della corresponsione della retribuzione mensile, entro l'importo indicato dal provvedimento regionale di concessione del contributo ed i successivi aggiornamenti annuali.

4. Per i lavoratori dipendenti acquirenti o assegnatari in proprietà di un'abitazione di edilizia convenzionata, assistita o non assistita da agevolazioni pubbliche, direttamente utilizzata quale stabile residenza, gli oneri deducibili di cui alla lettera c) dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e successive modifiche ed integrazioni, relativi alla medesima abitazione ed entro il limite stabilito dal suddetto articolo, possono essere detratti in dodicesimi dal datore di lavoro ai fini del calcolo della retribuzione mensile imponibile, a richiesta degli interessati e previa documentazione degli oneri stessi, in luogo dell'importo indicato dall'articolo 16 dello stesso decreto.

#### ART. 9.

1. Le disponibilità di cui all'articolo 3 del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 1985, n. 118, destinate all'edilizia sovvenzionata e all'edilizia agevolata sono integrate per l'anno 1988 rispettivamente da lire 70 miliardi e da un limite di impegno di lire 10 miliardi da utilizzare per interventi nelle aree ad alta tensione abitativa.

2. Per gli anni 1989 e 1990 è altresì autorizzata l'assegnazione agli IACP ed ai comuni della somma di lire 3.000 miliardi.

3. Per i medesimi anni sono autorizzati inoltre l'assunzione di limiti d'impegno di lire 100 miliardi per ciascun anno finanziario e lo stanziamento di lire 500 miliardi rispettivamente per la concessione di contributi in conto interesse e in conto capitale, ai sensi dell'articolo 7. Dette somme affluiscono al fondo di rotazione di cui al medesimo articolo.