

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4284

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BECCHI, BASSANINI, CEDERNA, BALBO, GUERZONI, DE JULIO,  
VISCO, DIAZ, MASINA, BEEBE TARANTELLI, LA VALLE, TIEZZI**

*Presentata il 18 ottobre 1989*

### Disposizioni in materia di edilizia residenziale

ONOREVOLI COLLEGHI! — La lunga serie di provvedimenti di emergenza presentati in questi anni dal Governo e successivamente convertiti in legge, il complesso *iter* parlamentare della disciplina del nuovo piano decennale, sono solo alcuni tra i segnali dei complessi problemi che rientrano sotto il titolo delle « politiche della casa ». Ma questi problemi derivano solo in parte dal sussistere di una domanda inevasa di abitazioni ed anche, se non prevalentemente, da crescente degrado di aree già edificate e dalla rarefazione dell'offerta di alloggi in locazione. Del resto, se è possibile parlare oggi in Italia di una « questione urbana » (e sarebbe difficile negarlo), essa coincide non solo con il degrado urbanistico ed edilizio di vaste porzioni di città, ma anche con altre esigenze di modernizzazione che ri-

chiedono, per essere soddisfatte, l'adozione preliminare di una coerente normativa sul regime degli immobili e la messa a punto di una riforma urbanistica. Non c'è dubbio, infatti, che l'insieme degli elementi che concorrono a definire la « questione urbana » subirebbe un ulteriore aggravamento se la domanda inevasa di abitazioni trovasse risposta in un'ulteriore espansione delle periferie, definita in spregio di ogni normativa urbanistica e delle capacità di autogoverno e di programmazione degli enti locali.

Quanta sia la domanda inevasa di alloggi è difficile dire. Le rilevazioni degli sfratti realizzate dal Ministero dell'interno registrano una tendenza alla diminuzione del fenomeno, che può essere ricollegata all'estendersi dell'uso dell'abitazione in proprietà. Degli sfratti eseguiti,

poi, una parte non trascurabile riguarda popolazione a redditi tali da permettere l'accesso ad un'altra abitazione sul mercato, nonostante che le condizioni di funzionamento dello stesso mercato, specie entro le grandi aree metropolitane, siano tali da generare livelli elevati dei prezzi. La domanda inevasa è infatti quella della parte degli sfrattati o delle famiglie di nuova formazione o della popolazione migrante, che non ha un reddito sufficiente a permetterle di fronteggiare i prezzi del mercato. Nel ricordare questo, è significativo considerare che tra la popolazione a redditi più bassi vi sono anche quei nuclei il cui soggiorno non è autorizzato o è autorizzato in forme tali da non comportare utilizzo continuativo di un'abitazione. Il problema, che va menzionato, non può essere risolto se non con politiche *ad hoc*, e non può pertanto essere considerato nell'ambito del presente progetto di legge.

Se le categorie che confluiscono nel determinare la domanda inevasa di alloggi per uso abitativo sono quelle menzionate, è evidente che l'evoluzione degli sfratti, la minore crescita della popolazione in genere e di quella dislocata nelle aree metropolitane in particolare, e l'aumento del reddito disponibile fanno sì che la domanda inevasa tenda progressivamente a contrarsi, anche se nuovi gruppi (come quello testé menzionato degli immigrati extracomunitari) si affacciano sul mercato e pongono problemi inediti, non affrontabili con gli strumenti tradizionali.

È noto che la domanda inevasa di alloggi si concentra nelle grandi aree metropolitane e che questa sua specificità è anche conseguenza dei fenomeni di degrado in atto. È probabile che il problema che essa pone risulterebbe affrontabile con una pronta attivazione degli strumenti di legge che regolano le modalità di utilizzazione del patrimonio pubblico. Ma questo, oltre a richiedere tempi non brevi, genererebbe un nuovo fabbisogno che difficilmente potrebbe essere soddisfatto dal normale andamento del mercato.

Se si vuole cogliere nella situazione in atto, così come la si è sommariamente riepilogata, l'aspetto che richiede con urgenza interventi adeguati, esso è dunque rappresentato dalla necessità di alimentare l'offerta di alloggi di edilizia economica e popolare, mentre tutte le altre considerazioni svolte valgono a supportare la tesi che tale obiettivo debba essere perseguito attraverso politiche che incentivino il risanamento di edifici e quartieri degradati, e senza ulteriore estensione delle periferie.

L'intervento definito con questa proposta di legge non intende delineare le linee future della politica della casa, ma trovare, per le giacenze di fondi esistenti presso la sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti, una modalità di utilizzo che risponda ai più urgenti tra i problemi sul tappeto. Intende infatti contrapporsi al disegno di legge sulla stessa materia presentato dal Governo, nell'ambito della manovra economico-finanziaria che ha il suo centro nel disegno di legge finanziaria 1990 (atto Camera n. 4228).

La modalità di utilizzo proposta ha tra l'altro il vantaggio di delineare in via preliminare il cammino su cui le politiche della casa dovranno nel loro complesso avviarsi, se devono essere finalizzate a coniugare « questione urbana » e « questione casa », come è inevitabile che accada.

L'articolo 1 propone la finalizzazione delle giacenze disponibili della suddetta sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti alla realizzazione di programmi di acquisizione e recupero di alloggi degradati nelle aree ad alta tensione abitativa. Il termine recupero indica un'accezione ampia delle operazioni necessarie per la riqualificazione dell'edificato, che non esclude — se necessario — operazioni di sostituzione.

Il comma 2 esclude dagli interventi di recupero urbanistico le zone A (centri storici) delle aree su cui gli interventi graveranno, in considerazione dei peculiari problemi che in caso contrario i programmi dei comuni avrebbero dovuto affrontare.

L'entità dei finanziamenti non è precisata, stabilendosi così che essi corrispondono alle giacenze disponibili di cui già è stato detto.

L'articolo 2 definisce i tempi abbreviati entro cui le operazioni preliminari all'avvio concreto degli interventi debbono essere concluse. Prevede anche la revisione dei confini delle aree definite di alta tensione abitativa, al fine di farle coincidere con le grandi aree metropolitane, dove si concentrano i problemi che la proposta di legge intende fronteggiare. Introduce inoltre un criterio semplificato di ripartizione dei finanziamenti in base alla popolazione interessata.

L'articolo 3 specifica le tipologie per cui è ammesso l'intervento di acquisizione e recupero.

L'articolo 4 individua i soggetti abilitati alla realizzazione degli interventi e definisce le modalità di acquisizione degli immobili e di accesso ai finanziamenti pubblici. Stabilisce l'esclusiva destina-

zione a locazione degli alloggi recuperati. Gli alloggi saranno assegnati in via prioritaria ai lavoratori dipendenti, dal momento che i mezzi finanziari derivano dai fondi Gescal.

L'articolo 5 definisce le caratteristiche dei programmi per gli aspetti che non attengono l'edilizia abitativa.

L'articolo 6 fissa i tempi per l'avvio dei lavori, nonché per il completamento dei programmi, e le norme utili per garantirne il rispetto.

L'articolo 7 richiede al CER di seguire l'attuazione della legge, riferendone al Parlamento.

Le norme inserite nel capo II hanno per obiettivo di rafforzare le misure esistenti per accelerare l'attuazione degli interventi di cui alla legge n. 457 del 5 agosto 1978. Prevedono, in particolare, che per le regioni meridionali in ritardo sull'attuazione di tali interventi compiti di assistenza tecnica siano affidati al Centro per la formazione e studi per il Mezzogiorno (FORMEZ).

## PROPOSTA DI LEGGE

### CAPO I

PROVVEDIMENTI PER POTENZIARE L'OFFERTA IN  
LOCAZIONE DI ABITAZIONI NELLE AREE AD ALTA  
TENSIONE ABITATIVA.

#### ART. 1.

1. Le disponibilità finanziarie esistenti al 31 dicembre 1989 presso la sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti, istituita ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 457, sono utilizzate per un programma di acquisizione, da parte dei comuni delle aree ad alta tensione abitativa, di alloggi degradati da sottoporre ad interventi di recupero così come definiti dall'articolo 31 della medesima legge 5 agosto 1978, n. 457, e dalle successive leggi regionali.

2. Gli interventi di cui all'articolo 31, primo comma, lettera e), della legge 5 agosto 1978, n. 457, sono ammessi solo al di fuori della zona A, così come indicata dagli strumenti urbanistici generali vigenti, a norma dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, emanato ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

#### ART. 2.

1. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro per i problemi delle aree urbane, sentito il Comitato per l'edilizia residenziale (CER), provvede alla revisione degli elenchi dei comuni ad alta tensione abitativa, in modo da ricomprendervi esclusivamente comuni inclusi nelle grandi aree metropolitane.

2. Il CIPE, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, sentito il Comitato per l'edilizia residenziale, alla ripartizione tra le regioni dei finanziamenti di cui alla presente legge, in base alla popolazione residente entro le aree metropolitane.

3. Entro i successivi novanta giorni, i comuni individuati ai sensi del comma 1, presentano alla regione i programmi di acquisizione e recupero secondo i criteri specificati nei successivi articoli.

4. Le regioni, entro sessanta giorni dalla delibera del CIPE di cui al comma 2, scelgono i programmi di acquisizione e di recupero ammessi al finanziamento, fra quelli presentati dai comuni secondo quanto previsto dal comma 3, provvedendo contestualmente a ripartire ed assegnare i relativi finanziamenti. Nel selezionare i progetti da ammettere al finanziamento, le regioni tengono conto della documentata fattibilità dei programmi presentati dai comuni, in relazione ai tempi indicati all'articolo 6. Nel deliberare i finanziamenti le regioni tengono conto altresì della riserva di cui all'articolo 5, comma 2.

### ART. 3.

1. I programmi comunali di acquisizione e recupero di cui all'articolo 2, comma 3, devono interessare:

a) interi edifici dotati di autonomia funzionale, con priorità per i programmi relativi a più edifici formanti interi isolati e più isolati costituenti più vasti ambiti di recupero;

b) edifici ed ambiti di documentata situazione di degrado fisico, urbanistico e socio-economico;

c) edifici ed ambiti ad edificazione consolidata ubicati nelle zone A) e B) di cui all'articolo 2 del citato decreto ministeriale 2 aprile 1968.

## ART. 4.

1. I programmi comunali di cui all'articolo 2, comma 3, devono indicare i soggetti ai quali viene affidata la realizzazione degli interventi fra:

- a) i comuni;
- b) gli istituti autonomi per le case popolari;
- c) gli enti previdenziali ed assicurativi;
- d) le imprese.

2. Gli immobili sono acquisiti dai soggetti di cui al comma 1 sulla base della normativa vigente. Per i programmi attuati dai comuni e dagli istituti autonomi per le case popolari, l'approvazione comunale equivale a dichiarazione di pubblica utilità, ai sensi della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

3. I programmi attuati dai comuni e dagli istituti autonomi per le case popolari sono interamente finanziati a valere sui fondi di cui all'articolo 1, comma 1. I programmi attuati dagli enti previdenziali e dalle imprese sono finanziati a carico degli stessi fondi fino al 50 per cento del costo globale dell'intervento di recupero ed escluso ogni concorso nell'acquisizione dell'immobile. La quota del finanziamento pubblico spettante ai singoli programmi è decisa, su proposta motivata del comune, dalla regione interessata.

4. Il costo di ciascun intervento ammesso a finanziamento non può superare i massimali definiti dal CER, ai sensi dell'articolo 3, lettera n) della legge 5 agosto 1978, n. 457.

5. Gli immobili acquisiti e recuperati in base alla presente legge sono assegnati esclusivamente in locazione. Gli alloggi sono assegnati prioritariamente alle famiglie dei lavoratori dipendenti aventi diritto, ai sensi della normativa vigente

sulla assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare.

6. Le disposizioni del comma 5 si applicano ai soggetti di cui alle lettere *c)* e *d)* del comma 1 fino alla scadenza del venticinquesimo anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

#### ART. 5.

1. I programmi di acquisizione e recupero di cui alla presente legge comprendono i necessari interventi di adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria agli *standards* in vigore, nonché il recupero di eventuali spazi non residenziali collocati ai piani terra degli edifici. Sono ammissibili al finanziamento ulteriori superfici ad uso non abitativo purché comprese entro il 15 per cento della superficie utile totale. Per tali spazi e superfici si applica il comma 5 dell'articolo 4.

2. Il 5 per cento dei finanziamenti della presente legge è riservato ai comuni per la sistemazione degli spazi verdi attrezzati a parco, per il gioco e lo sport, interni ai piani delle zone di edilizia economica e popolare già attuati.

#### ART. 6.

1. L'inizio dei lavori deve aver luogo non oltre centocinquanta giorni dall'assegnazione dei finanziamenti di cui all'articolo 2, comma 4, pena la decadenza dei finanziamenti medesimi. I lavori devono essere portati a termine entro tre anni dal loro inizio.

2. La regione interessata provvede alla verifica dei tempi di cui al comma 1 e, in caso di loro mancata osservanza, dispone la decadenza dal finanziamento ed assegna le relative quote ad altri programmi fra quelli già presentati da altri comuni, ai quali si applicano le medesime norme.

## ART. 7.

1. Il Comitato per l'edilizia residenziale (CER) predispone, entro trenta giorni dalla data di approvazione della presente legge, una scheda tipo di rilevazione dello stato di attuazione, dei tempi, dei costi e delle altre modalità degli interventi di cui alla presente legge, provvedendo altresì, in collaborazione con le regioni, al suo aggiornamento periodico. La trasmissione dei dati necessari da parte dei soggetti autorizzati all'attuazione dei programmi, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, è condizione preliminare per il pagamento degli stati di avanzamento.

2. Il Comitato per l'edilizia residenziale, sulla base delle rilevazioni di cui al comma 1, predispone una relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della presente legge.

## CAPO II.

NORME TRANSITORIE PER ACCRESCERE LE CAPACITÀ DI SPESA DEGLI ENTI TERRITORIALI NEL CAMPO DELLE POLITICHE DELLA CASA.

## ART. 8.

1. Alle regioni che non abbiano ancora provveduto agli adempimenti di cui all'articolo 11 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 febbraio 1980, n. 25, e successive modifiche e integrazioni, è fatto obbligo di provvedervi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri o, in sua vece, il Ministro per i problemi delle aree urbane, verifica le modalità di assolvimento dell'obbligo di cui al comma 1.

3. Per le regioni che risultino inadempienti ai sensi del comma 1 e siano ubicate nei territori di cui all'articolo 1 del-

testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, il Presidente del Consiglio dei ministri e per esso il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, d'intesa con il Ministro per i problemi delle aree urbane, utilizza con compiti di assistenza tecnica alle regioni, ai fini della sollecita definizione dei programmi e delle localizzazioni, ai sensi dell'articolo 9, primo comma, numero 5), della legge 5 agosto 1978, n. 457, il Centro per la formazione e studi per il Mezzogiorno (FORMEZ).

4. Qualora una regione non adempia all'obbligo di cui al comma 1, il Ministro dei lavori pubblici definisce, d'intesa con il Ministro per i problemi delle aree urbane, il programma di cui all'articolo 9, primo comma, numero 5), della legge 5 agosto 1978, n. 457, con priorità per gli interventi di recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti di edilizia economica e popolare già in essere, a partire da quelli in condizioni di maggior degrado.

#### ART. 9.

1. Nel comma 2 dell'articolo 22 della legge 11 marzo 1988, n. 67, le parole « con una riserva del 70 per cento per i territori del Mezzogiorno » sono abrogate.

2. Sono fatti salvi i provvedimenti adottati dal Comitato per l'edilizia residenziale e dal CIPE, per la programmazione del biennio 1988-1989.