

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4345

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BULLERI, BONFATTI PAINI, SAPIO, BOSELLI, ANGELONI,
ALBORGHETTI, CICERONE, LORENZETTI PASQUALE, D'AM-
BROSIO, LAVORATO, SERAFINI MASSIMO, TESTA ENRICO**

Presentata il 15 novembre 1989

Piano per l'edilizia residenziale pubblica

ONOREVOLI COLLEGHI! — La conclusione del Piano decennale e il ricorso alla programmazione straordinaria di un biennio ponte con le risorse stanziare dalla legge n. 67 del 1988, insieme al lungo iter parlamentare del disegno di legge sul nuovo piano poliennale per l'edilizia, hanno di fatto privato la politica abitativa di uno strumento di programmazione in grado di affrontare il problema della casa nei suoi aspetti del tutto innovativi rispetto al contesto per il quale era stato concepito il Piano decennale.

Sarebbe ancora una volta un errore ricorrere ad una legislazione straordinaria che agisca in deroga ad ogni regola urbanistica e programmatica, sovvertendo il quadro istituzionale, ma soprattutto che non tenga conto delle reali componenti

che determinano oggi l'emergenza abitativa e che si possono così sintetizzare:

progressiva rarefazione dell'offerta di alloggi in affitto;

difficoltà dei nuclei familiari di nuova formazione ad accedere alla prima abitazione;

difficoltà di alcuni segmenti della domanda (anziani, studenti, lavoratori in mobilità), a trovare risposte idonee al bisogno di casa;

indisponibilità e difficoltà ad immettere sul mercato una parte del patrimonio esistente a causa del degrado edilizio ed ambientale;

lunghezza delle procedure di programmazione e attuative dei programmi

di edilizia residenziale pubblica ed insufficiente capacità di spesa di alcune regioni.

La proposta contenuta nel presente articolo raccoglie e anticipa per l'arco di un triennio quelli che possono essere considerati i contenuti cardine di un nuovo piano poliennale per l'intervento pubblico nel settore abitativo.

Essa finalizza le risorse disponibili sostanzialmente a due obiettivi prioritari:

la realizzazione di programmi di intervento che attraverso la integrazione di nuova edificazione e recupero, la partecipazione di più operatori pubblici e privati, il ricorso a forme articolate di accesso alla casa (affitto, godimento, proprietà differita), consenta di operare in maniera organica per la riqualificazione di interi pezzi di città;

la realizzazione di un vasto patrimonio in affitto attraverso soggetti pubblici o cooperativi a proprietà indivisa; in particolare il ricorso a questi ultimi è motivato dall'obiettivo di sgravare gli istituti autonomi case popolari e i comuni dagli annosi problemi di gestione del patrimonio facendo leva al contrario sul diverso tradizionale rapporto tra socio della cooperativa ed alloggio.

A tali scopi si destinano 6.000 miliardi per la realizzazione nel triennio di un numero di alloggi stimabili intorno agli 80.000.

Le procedure a cui si fa riferimento sono quelle della legge n. 45 del 1978 e della delibera CIPE del 27 ottobre 1988, con alcune significative innovazioni in materia di disciplina dei contributi, di normativa relativa agli interventi di recupero, di contrazione dei tempi di pro-

grammazione e di modalità di surroga dei soggetti inadempienti.

Si propone la costituzione presso la Sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti di un fondo di rotazione per finanziare la realizzazione di alloggi in godimento o in affitto da destinare prevalentemente alle cooperative edilizie oltre che ai comuni e all'Istituto autonomo case popolari.

Il fondo è costituito dagli incrementi delle risorse tecniche degli enti previdenziali e assicurativi di cui all'articolo 2 della legge n. 457 del 1978.

Sono anche destinate al fondo le disponibilità della Sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti derivanti dagli utili di gestione, nonché le economie di contributo derivanti dell'attuazione della legge n. 457 del 1978.

Si propone inoltre la destinazione dei fondi accantonati per finanziare i programmi di ricerca e sperimentazione ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge n. 457 del 1978 e che attualmente sono giacenti in misura rilevante, alla realizzazione di un programma sperimentale nazionale per il recupero e la riqualificazione urbana da avviare in tempi rapidissimi.

Per la copertura finanziaria si fa riferimento ai contributi Gescal, stimati in 5.000 miliardi per il triennio, agli stanziamenti ordinari della legge finanziaria, ai già citati incrementi delle riserve degli enti previdenziali ed assicurativi, alle disponibilità della sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti derivanti dagli utili di gestione, infine alle reali disponibilità derivanti dalle economie di contributo del piano decennale, per la determinazione delle quali si impegna il Ministro dei lavori pubblici entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità e risorse).

1. Nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, è autorizzata, nel triennio 1990-1992, la spesa complessiva di lire 6.000 miliardi, in ragione di lire 1.600 miliardi per il 1990, 2.100 miliardi per il 1991 e 2.300 miliardi per il 1992.

2. Le disponibilità di cui al comma 1 sono destinate:

a) alla formazione e realizzazione, nei comuni ad alta tensione abitativa, di programmi integrati, da attuare con il concorso di più operatori e di risorse finanziarie pubbliche e private, caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni e destinazioni d'uso e dalla integrazione di diverse tipologie d'intervento, ivi compresi l'acquisto, il recupero, le nuove costruzioni, la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria strettamente connesse con la residenza;

b) alla realizzazione, nei medesimi comuni, di programmi di edilizia residenziale attuati da Istituto autonomo case popolari, comuni, cooperative di abitazione e loro consorzi, imprese di costruzione e loro consorzi destinati all'assegnazione in godimento, anche con patto di futura vendita;

c) alla realizzazione dei programmi di recupero di cui all'articolo 3.

3. I programmi di cui al comma 2 sono attuati, per quanto compatibili secondo le disposizioni della legge 5 agosto 1978 n. 457, del punto 2 della delibera del CIPE in data 27 ottobre 1988, nonché della specifica regolamentazione approvata dal comitato esecutivo del Comitato per l'edilizia residenziale (CER) entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Il CIPE, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, d'intesa con le regioni, all'aggiornamento dell'elenco dei comuni dichiarati ad alta tensione abitativa.

ART. 2.

(Disciplina dei contributi).

1. La realizzazione o il recupero di abitazioni può essere assistito da contributi a integrale o parziale copertura del costo d'intervento stabilito dal CER ai sensi dell'articolo 3, primo comma, lettera n) della legge 5 agosto 1978, n. 457, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 1, comma 1.

2. Il contributo integrale è concesso per la realizzazione di abitazioni da assegnare in locazione o in godimento, agli Istituti autonomi case popolari e ai comuni e ai loro consorzi, nonché, nell'ambito dei programmi integrati di cui all'articolo 1 comma 2, alle cooperative edilizie e ai loro consorzi.

3. Il contributo parziale è concesso, per gli interventi disciplinati dalla presente legge, agli Istituti autonomi case popolari, ai comuni e agli enti pubblici che intendano costruire o recuperare abitazioni da assegnare in locazione, a cooperative edilizie a proprietà individuale o indivisa e loro consorzi, a imprese di costruzione e loro consorzi, nonché a società, di cui facciano parte i predetti operatori, che realizzino i programmi di cui all'articolo 1.

4. I soggetti destinatari delle abitazioni che beneficiano del contributo parziale di cui alla presente legge debbono essere in possesso dei requisiti previsti dalle disposizioni vigenti al momento dell'assegnazione o dell'acquisto.

5. I valori del contributo parziale sono stabiliti ed aggiornati dal CIPE su proposta del CER in funzione del reddito dei beneficiari e della destinazione alla locazione e al godimento o alla proprietà degli interventi ammessi a contributo ai sensi della presente legge, entro 60 giorni

dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

6. Il contributo parziale può essere erogato dalla regione, a parità di valore attuale, in unica soluzione o in un massimo di 20 annualità, anche di importo differenziato, comprendenti la fase di preammortamento nei limiti delle disponibilità ad essa attribuita dal CER, ferma restando l'entità annuale complessiva del limite venticinquennale di impegno autorizzato a carico dello Stato. L'attualizzazione delle annualità è effettuata ad un tasso pari al costo medio della provvista dei fondi per le operazioni creditizie accertato dalla Banca d'Italia per la determinazione del tasso di riferimento in vigore al momento della emissione del provvedimento regionale di concessione del contributo a favore dell'operatore.

ART. 3.

(Interventi di recupero).

1. Gli interventi di recupero, ai fini della programmazione, nonché della concessione di contributi e agevolazioni, ferme restando le definizioni di cui all'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, si suddividono in:

a) interventi di recupero urbano di base, 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, volti al recupero della funzionalità e della sicurezza anche sismica degli edifici per quanto riguarda le loro parti comuni. 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, volti al recupero della totale agibilità e funzionalità di singoli alloggi.

2. I contributi parziali di cui all'articolo 2, comma 1, possono essere utilizzati 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 al comma 6;

b) agevolazioni per acquisizione e recupero di immobili da recuperare da parte di imprese e cooperative di abitazione che realizzano alloggi da concedere in locazione ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392, e da parte di cooperative di abitazione che realizzino alloggi da assegnare in godimento, oppure da assegnare in uso con acquisto differito ai sensi dell'articolo 5;

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 al comma 1;

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

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

g) redazione dei piani di recupero.

3. I contributi parziali di cui all'articolo 2, comma 1, sono concessi anche per il recupero ai sensi dell'articolo 31, primo comma, lettere b), c), d) ed e) della legge 5 agosto 1978, n. 457, di immobili a totale o prevalente destinazione residenziale e dei volumi non residenziali ad essa funzionali ivi compresi, ove occorra, l'acquisizione degli immobili da recuperare e l'adeguamento delle relative urbanizzazioni.

4. La regione può concedere i contributi, anche per interventi di recupero primario così come definiti dal comma 1, lettera *b*), nei limiti determinati dal CER, anche per opere di risanamento di parti comuni degli immobili, ai proprietari singoli o riuniti in consorzio o alle cooperative edilizie di cui siano soci e alle quali abbiano affidato il mandato di realizzazione delle opere, ai condomini o ai consorzi tra i proprietari e i condomini, al fine di avviare concrete iniziative nel settore del recupero del patrimonio edilizio esistente.

5. I soggetti da ammettere ai benefici finanziari di cui ai commi 2 e 3, sono individuati dalla regione nell'ambito dei programmi integrati di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a*). Nell'attuazione dei programmi integrati, possono beneficiare dei contributi di cui all'articolo 2, comma 1, per interventi di recupero primario anche i privati percettori di reddito superiore al limite massimo stabilito dall'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni ed integrazioni. Per tali interventi valgono i limiti massimi di contributo stabiliti per la fascia di redditi più elevata.

6. 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. Per costo globale d'intervento si intende quello definito all'articolo 1 del decreto ministeriale 23 maggio 1984, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 184 del 5 luglio 1984, relativo all'aggiornamento dei limiti massimi di costo per gli interventi di edilizia residenziale pubblica agevolata.

ART. 4.

(Accelerazioni procedurali).

1. Il CIPE, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, presidente del CER, ripartisce fra le regioni entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le disponibilità dei fondi di cui all'articolo 1.

2. Le regioni, entro 60 giorni dalla ripartizione dei fondi, provvedono ad approvare e trasmettere al CER i propri programmi, coordinando per quanto attiene i programmi assistiti da contributo parziale, le proposte avanzate dagli operatori e dai comuni.

3. Alle regioni che non provvedono alla formulazione del programma regionale ed alle relative localizzazioni nel termine stabilito, il Ministro dei lavori pubblici assegna per l'adempimento un termine di ulteriori 30 giorni.

4. Qualora la regione non provveda entro il termine assegnatole, i comuni compresi nelle aree ad alta tensione abitativa, gli Istituti autonomi case popolari e gli operatori del settore della regione inadempiente, questi ultimi attraverso le rispettive associazioni nazionali, presentano, entro 30 giorni, al CER, proposte d'intervento di documentata fattibilità da effettuarsi nell'ambito territoriale della medesima regione.

5. Entro 30 giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 4, il comitato esecutivo, integrato dal rappresentante nel CER della regione inadempiente, ove non ne sia già membro, delibera in luogo della regione stessa, localizzando le disponibilità finanziarie attribuitele ed individuando i soggetti attuatori, con priorità per le proposte di localizzazione ed intervento per le quali il comune interessato abbia attestato, mediante apposita dichiarazione, l'effettiva disponibilità delle aree necessarie per la realizzazione degli interventi di nuova costruzione e la fattibilità degli interventi di recupero.

6. Le somme non destinate alla scadenza del termine del comma 5, sono

automaticamente revocate e rilocalizzate in altre regioni con le procedure di cui ai precedenti commi.

7. Per gli interventi assistiti da contributo integrale che non pervengano alla fase di consegna dei lavori ed apertura dei cantieri entro il termine previsto dall'articolo 9, primo comma, n. 7), della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modifiche e integrazioni, la regione assegna agli operatori pubblici interessati, per gli adempimenti di competenza, un termine ulteriore di 30 giorni.

8. Scaduto il termine di cui al comma 7, entro i successivi 30 giorni il Presidente della giunta regionale provvede agli adempimenti di cui al medesimo comma 7 in qualità di commissario *ad acta*, dandone comunicazione al Ministro dei lavori pubblici.

9. Per gli interventi assistiti da contributo parziale per i quali non si sia provveduto all'inizio dei lavori entro 180 giorni dalla concessione del contributo, la regione assegna agli operatori interessati, per gli adempimenti di competenza, un ulteriore termine di 60 giorni.

10. Scaduto tale termine, il presidente della giunta regionale, valutato lo stato del procedimento amministrativo in corso, revoca il contributo, ovvero assegna un ulteriore termine non superiore a 60 giorni, decorso il quale senza che si sia pervenuti all'inizio dei lavori procede alla revoca del contributo.

11. La regione, nell'ambito della relazione annuale di cui all'articolo 4, primo comma, lettera *i*), della legge 5 agosto 1978, n. 457, è tenuta a riferire dettagliatamente sul rispetto, da parte degli operatori, dei termini loro assegnati per l'inizio dei lavori e sui provvedimenti adottati ai sensi del presente articolo.

12. Gli interventi assistiti da contributo parziale possono essere localizzati anche su aree esterne ai piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modifiche ed integrazioni, o esterne a quelle delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, sempreché comprese nel programma pluriennale di attuazione di cui

all'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modifiche ed integrazioni, e convenzionate ai sensi degli articoli 7 e 8 della medesima legge n. 10 del 1977, e nel rispetto dei vincoli idrogeologici, paesistici ed ambientali. Sono abrogati i commi quarto, quinto e sesto dell'articolo 18 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modifiche ed integrazioni.

13. La garanzia dello Stato concessa agli Istituti di credito per le operazioni di mutuo effettuate in pendenza delle procedure di esproprio nei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, o nelle aree individuate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, alle condizioni e nei modi di cui agli articoli 10-ter del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 ottobre 1975, n. 492, e 44 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modifiche ed integrazioni, deve intendersi subito operante a richiesta degli enti mutuati in caso di insolvenza dei mutuatari e comporta il pagamento del credito degli enti stessi per rate insolute, interessi di mora, capitale residuo ed accessori, ancorché l'istituto di credito mutuante abbia iscritto per la concessione del mutuo, ipoteca ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94.

14. Per il rilascio della concessione edilizia per gli interventi disciplinati dalla presente legge, si applicano le norme di cui all'articolo 1 del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 giugno 1974, n. 247.

15. Qualora la commissione edilizia non risulti totalmente integrata ai sensi del predetto articolo 11 del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 giugno 1974, n. 247, per assenza di alcuni componenti regolarmente convocati, il sindaco rilascia la concessione edilizia anche in assenza dei pareri di competenza degli organismi indicati nel medesimo articolo 11.

16. L'approvazione regionale di cui al comma 2 costituisce approvazione di specifica variante alle norme urbanistiche ed edilizie applicabili agli interventi, qualora i medesimi non siano conformi alle previsioni.

ART. 5.

(Costituzione di un fondo di rotazione per la locazione).

1. È costituito presso la sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti, un fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di edilizia residenziale destinati all'assegnazione in godimento o in locazione, anche con patto di futura vendita, attraverso la realizzazione di interventi di recupero relativi ad immobili ad uso abitativo compresi nelle zone di recupero di cui all'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 457, convenzionati con il comune, o di programmi di edilizia convenzionata, localizzati su aree comprese nei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, ovvero su aree esterne ai medesimi piani; la dimensione minima degli interventi e dei programmi è stabilita dal CER. Nella individuazione delle localizzazioni, le regioni devono preferire i programmi integrati e di recupero di cui alla presente legge.

2. Il CER propone al CIPE, con le modalità ed entro i termini di cui all'articolo 4, la ripartizione fra le regioni dei finanziamenti che si prevede potranno rendersi disponibili nel triennio, nel fondo di rotazione, attribuendo alle cooperative di abitazione una quota dei finanziamenti non inferiore al 90 per cento e la parte residua agli Istituti autonomi case popolari e ai comuni.

3. Gli incrementi delle riserve tecniche degli istituti di previdenza e delle imprese di assicurazioni di cui all'articolo 2, primo comma, lettera c), della legge 5 agosto 1978, n. 457, sono destinati al finanziamento dei programmi di edilizia residenziale disciplinati dal presente arti-

colo attraverso la sottoscrizione di titoli emessi dalla Cassa depositi e prestiti il cui netto ricavo è destinato alla costituzione e al funzionamento del fondo.

4. Le disponibilità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *d*), nonché le economie di contributo di cui al comma 1, lettera *e*), dello stesso articolo sono portate ad incremento del fondo di rotazione.

ART. 6.

(Programma sperimentale per il recupero e la riqualificazione urbana).

1. Gli accantonamenti di cui all'articolo 2, primo comma, lettera *f*), della legge 5 agosto 1978, n. 457, sono destinati nella misura del 90 per cento alla realizzazione di un programma di edilizia sperimentale agevolata finalizzato alla realizzazione di progetti integrati di recupero, riqualificazione urbana e sostituzione urbanistica, da realizzarsi da parte di comuni, Istituti autonomi case popolari, imprese di costruzioni e loro consorzi, cooperative edilizie e loro consorzi, nell'ambito dei piani integrati individuati dalle regioni anche su proposta degli stessi operatori e trasmessi al CER entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Entro 60 giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1 il CER individua i progetti da finanziare tra quelli presentati, dagli operatori, selezionando quelli che coordinati tra di loro, propongono forme innovative d'intervento e abbiano una diffusione territoriale significativa, nonché la comprovata disponibilità degli immobili e delle aree.

ART. 7.

(Risorse finanziarie).

1. L'apporto finanziario per la realizzazione dei programmi di cui alla presente legge, è dato da:

a) i proventi relativi ai contributi di cui al comma primo, lettere *b*) e *c*) del-

l'articolo 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, previsti per il triennio 1990-1992 in lire 5.000 miliardi;

b) la disponibilità derivante dall'incremento delle riserve delle compagnie di assicurazione e dei fondi disponibili degli istituti ed enti di previdenza da destinare all'edilizia ai sensi dell'articolo 5, comma 3;

c) il contributo dello Stato stabilito annualmente con legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11-*quater*, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468, aggiunto dalla legge 23 agosto 1988, n. 362;

d) le disponibilità della Sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti di cui all'articolo 12, primo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457;

e) la disponibilità di contributo relativa ai programmi di edilizia agevolata finanziati ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modifiche e integrazioni, corrispondenti alle annualità, o porzioni di esse, maturate prima della emissione dei corrispondenti decreti regionali di concessione ed impegno, ovvero conseguenti ai decreti regionali di parziale disimpegno emessi in attuazione dell'articolo 19 della medesima legge n. 457 o ai recuperi di contributo di cui all'articolo 13, lettera f), della stessa legge n. 457;

f) dai fondi di competenza delle regioni stanziati ai sensi della legge 457 del 1978 e sue modifiche ed integrazioni, per i quali non sia ancora intervenuto il provvedimento di scelta dei soggetti incaricati della realizzazione del programma alla data di entrata in vigore della presente legge, che si intendono revocati.

2. Il Ministro dei lavori pubblici provvede, con proprio decreto, alla determinazione delle economie di contributo nonché alla revoca dei fondi di cui al comma 1 entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.