COMMISSIONE VIII

**AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI**

**27.**

# SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 MARZO 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE BOTTA**

## INDICE

PAG.

**Disegno e proposte di legge** (Discussione e rinvio):

Norme per un nuovo piano di edilizia residenziale pubblica (3097);

Botta ed altri: Norme per lo snellimento delle procedure d'intervento per l'edilizia residenziale e per l'erogazione dei relativi flussi finanziari (330);

Ferrarini ed altri: Programma di edilizia cooperativa per la locazione (1040);

Ferrarini ed altri: Programmi per l'edilizia residenziale destinati alla locazione (1041);

Bulleri ed altri: Finanziamenti ed agevolazioni per programmi di edilizia convenzionata (1371);

Sapio ed altri: Proroga del piano decennale di edilizia residenziale pubblica per il biennio 1988-1989 (1372);

Ferrarini ed altri: Norme a favore delle cooperative di abitazione e per la trasformazione delle cooperative a proprietà indivisa (2273);

Solaroli ed altri: Riconoscimento ai fabbricati dati in godimento ed in uso ai soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa della qualità di beni strumentali e qualificazione del relativo reddito come reddito di impresa (3045) ..... 3

Botta Giuseppe, *Presidente* ..... 3, 6, 7

Costa Raffaele, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* ..... 7

Ferrarini Giulio, *Relatore* ..... 4, 6

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 12,30.**

FRANCESCO SAPIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

*(È approvato).*

**Discussione del disegno di legge: Norme per un nuovo piano di edilizia residenziale pubblica (3097); e delle proposte di legge Botta ed altri: Norme per lo snellimento delle procedure d'intervento per l'edilizia residenziale e per l'erogazione dei relativi flussi finanziari (330); Ferrarini ed altri: Programma di edilizia cooperativa per la locazione (1040); Ferrarini ed altri: Programmi per l'edilizia residenziale destinati alla locazione (1041); Bulleri ed altri: Finanziamenti ed agevolazioni per programmi di edilizia convenzionata (1371); Sapio ed altri: Proroga del piano decennale di edilizia residenziale per il biennio 1988-1989 (1372); Ferrarini ed altri: Norme a favore delle cooperative di abitazione e per la trasformazione delle cooperative a proprietà indivisa (2273); Solaroli ed altri: Riconoscimento ai fabbricati dati in godimento ed in uso ai soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa della qualità di beni strumentali e qualificazione del relativo reddito come reddito di impresa (3045).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Norme per un nuovo piano di edilizia residenziale pubblica »; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Botta, Manfredi, Ferrarini, Cerutti, Paganelli, Lusetti, Angelini Piero, Piermartini, Rebulla, Martuscelli, Bonsignore, Galli, D'Addario, Milani e Fornasari: « Norme per lo snellimento delle procedure d'intervento per l'edilizia residenziale e per l'erogazione dei relativi flussi finanziari »; Ferrarini, De Michelis, Formica, Di Donato, La Ganga, Babbini, Piermartini, Lodigiani, Salerno, Demitry, Fincato, Cristoni, Fiorino, Artioli, Sanguineti, Intini, Mundo, Piro, Del Bue e D'Addario: « Programma di edilizia cooperativa per la locazione »; Ferrarini, De Michelis, Formica, Di Donato, La Ganga, Babbini, Piermartini, Lodigiani, Salerno, Fincato, Artioli, Sanguineti, Intini, Mundo, Piro, Cristoni, Del Bue e D'Addario: « Programmi per l'edilizia residenziale destinati alla locazione »; Bulleri, Bosetti, Bonfatti Paini, Ciconte, Lorenzetti e Sapio: « Finanziamenti ed agevolazioni per programmi di edilizia convenzionata »; Sapio, Alborghetti, Angeloni, Bevilacqua, Bonfatti Paini, Boselli, Bulleri, Ciconte, Lorenzetti, Monello, Serafini Massimo e Testa Enrico: « Proroga del piano decennale di edilizia residenziale pubblica per il biennio 1988-1989 »; Ferrarini, Botta, Cerutti, de Lorenzo, Manfredi, Cristoni, Milani, Principe, Piermartini e D'Addario: « Norme a favore delle cooperative di abitazione e per la trasformazione delle cooperative a proprietà indivisa »; Solaroli, Bulleri, Borghini, Grilli, Prandini, Sanfilippo e Montecchi: « Riconoscimento ai fabbricati dati in godimento ed in uso ai soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa della qualità di beni strumentali e qualificazione del relativo reddito come reddito di impresa ».

Ricordo che i provvedimenti in discussione sono già stati esaminati dalla no-

stra Commissione in sede referente ed è stato elaborato un testo unificato che, successivamente, sulla base di una nostra richiesta, è stato assegnato in sede legislativa.

L'onorevole Ferrarini ha facoltà di svolgere la relazione.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Desidero innanzitutto esprimere il mio personale compiacimento per l'avvenuto trasferimento in sede legislativa di un testo tanto importante come quello al nostro esame. Mi auguro si tratti del primo di una serie di provvedimenti che diano vita ad una sorta di « sessione-casa » all'interno della quale, oltre alla materia dell'edilizia residenziale, siano comprese la riforma degli istituti autonomi per le case popolari e la disciplina degli espropri e dei vincoli.

Il testo in discussione era originariamente teso ad ottenere l'accelerazione e lo snellimento delle procedure ed a garantire i flussi di spesa alla scadenza del piano decennale, ma gli apporti, i contributi ed i suggerimenti provenienti dai vari gruppi rappresentati in Commissione e dalle forze sociali, nell'ambito delle innumerevoli audizioni svolte, hanno mutato radicalmente la sua impostazione, trasformandolo in una vera e propria legge di riforma. Pertanto, nato per modificare alcuni aspetti sia pure rilevanti e significativi del piano decennale previsto dalla legge n. 457 del 1978, oggi esso si configura come un vero e proprio provvedimento organico e complessivo: un autentico atto di riforma della politica edilizia residenziale in Italia.

Tale impostazione è divenuta possibile, ripeto, per i molteplici apporti provenienti dai diversi gruppi parlamentari, che hanno aderito alla proposta di legge il cui primo firmatario è lo stesso presidente Botta, e per il contributo dato dal disegno di legge governativo. Mi auguro che la disciplina elaborata possa essere approvata rapidamente, anche in risposta alle richieste provenienti dal paese, dalle categorie economiche e dagli strati sociali intorno alle questioni della casa e dell'edilizia residenziale.

Il testo in discussione è ricco di aspetti di grande interesse, sui quali desidero soffermarmi; tuttavia esso risulta disorganico, poiché deriva da varie proposte di legge vertenti sulla stessa materia. Per questo motivo mi impegno, in qualità di relatore, ad approntare in tempi rapidi un testo « riscritto » secondo una diversa metodologia. La nuova stesura manterrà inalterata la sostanza del provvedimento, conferendo ad esso una maggiore coerenza formale, sulla base del testo unificato oggi alla nostra attenzione e tenendo conto delle osservazioni svolte in sede di Comitato ristretto, soprattutto con riferimento alla definizione delle nuove competenze del CER, del CIPE e delle regioni ed alle scadenze temporali assegnate per i vari adempimenti.

La nuova disciplina è caratterizzata da tre direttrici principali. Innanzitutto, viene privilegiata la locazione rispetto alla proprietà, poiché si ritiene che i problemi ad essa collegati siano i più sentiti (in particolare nelle grandi città), soprattutto nel caso di determinate categorie sociali come gli anziani, le giovani coppie, le famiglie monoreddito, eccetera.

Il problema della proprietà non viene, tuttavia, trascurato: attualmente il 70 per cento delle famiglie italiane è proprietario degli immobili in cui abita, ma si ritiene che tale percentuale possa essere ulteriormente incrementata. In questo senso nel provvedimento sono previste nuove modalità (molto più semplici e snelle) per accedere ai mutui-casa e viene introdotta una nuova forma di contratto di locazione con patto di futura vendita, sulla base delle richieste provenienti da diverse categorie sociali.

Un'altra tematica tenuta in considerazione nella disciplina al nostro esame riguarda il recupero degli alloggi già esistenti. Riteniamo che in Italia esista la necessità di migliorare e rendere utilizzabile un patrimonio immobiliare fortemente degradato, pur senza perdere di vista l'opportunità di costruire nuovi alloggi. Come si afferma diffusamente, la « questione casa » in Italia ha subìto una trasformazione: già prevalentemente quantitativa, è divenuta principalmente

qualitativa; tuttavia il problema quantitativo esiste ancora, come sembra dimostrare una serie di indagini approntate da istituti specializzati, secondo cui il 25 per cento della popolazione italiana vive in condizioni abitative disagiate. Per tali si intendono le condizioni di coabitazione e di sovraffollamento in misura superiore ad 1,5 abitanti per vano.

D'altra parte, se si compie una verifica incrociata, prendendo in considerazione il numero degli alloggi disponibili in Italia – escluse le seconde case, i fitti ed il patrimonio immobiliare indisponibile perché degradato – nonché quello dei nuclei familiari, ci si rende conto che manca ancora un milione di alloggi. Sostanzialmente, con riferimento al censimento del 1981, il dato è uguale a quello del 1951: va però rilevato che dal 1951 ad oggi il numero delle famiglie è passato da 11 a 18 milioni.

Faccio queste considerazioni per sottolineare che, nonostante il provvedimento in esame si caratterizzi fortemente in direzione del recupero, prevedendo una serie di procedure accelerate per favorirlo, si ritiene che vi sia ancora bisogno, in certa misura, di nuove costruzioni.

Il terzo punto che caratterizza il provvedimento è costituito dai programmi integrati che forse rappresentano l'innovazione maggiore, perché credo sia la prima volta che in un testo di legge *in itinere* affiori tale idea; un'idea che si ritrova anche nel disegno di legge istitutivo del Ministero delle aree urbane, presentato dal ministro Tognoli, ma non ancora approvato. I programmi integrati sono estremamente importanti e significativi poiché tendono alla riqualificazione del tessuto urbano e si riferiscono ad interventi di recupero e riqualificazione, appunto, non tanto e non solo su singole unità immobiliari ma su parti intere di città, stimolando un rapporto costruttivo tra privato e pubblico – i vari ministeri, le amministrazioni locali, le aziende pubbliche o a partecipazione statale – per realizzare interventi all'interno dei quali siano presenti edilizia residenziale, negozi, servizi ed infrastrutture urbane: interventi complessi, quindi, che consentono di avviare un'efficace politica di riqualificazione.

Se questi sono, per così dire, gli elementi caratterizzanti e portanti del provvedimento, non bisogna trascurare altri aspetti estremamente significativi ed importanti, come l'istituzione di un fondo di rotazione per l'acquisizione delle aree e per le urbanizzazioni e di un altro, presso la Cassa depositi e prestiti, per l'edilizia convenzionata.

È interessante anche la disposizione che consente di superare quella che potrebbe essere definita un'antica sperequazione tra lavoratori autonomi e dipendenti e che regola in modo definitivo l'accesso dei primi all'edilizia residenziale pubblica.

Ugualmente importante è la norma relativa all'istituzione dell'osservatorio permanente della condizione abitativa. Anche quando si è discusso del provvedimento relativo agli sfratti si è parlato di aree ad alta tensione abitativa, ma sono sempre mancati strumenti scientificamente validi che documentassero le effettive condizioni abitative in Italia; quindi da tale osservatorio, che dovrebbe far capo al CER ed avere diramazioni territoriali nelle varie regioni, si otterrebbe un quadro reale della situazione.

Vi sono, poi, norme che riguardano le cooperative a proprietà indivisa. Esse perseguono due finalità: quella di meglio regolamentare il subentro al soggetto della cooperativa a proprietà indivisa deceduto (soprattutto prevedendo maggiori garanzie a favore dei figli e della moglie) e l'altra di favorire il passaggio da cooperative a proprietà indivisa a cooperative a proprietà divisa, soprattutto laddove si siano determinate particolari situazioni di tensione o difficoltà di carattere economico.

Altre norme riguardano gli interventi degli investitori istituzionali e ve ne è anche una serie, molto importante, relativa all'accelerazione e allo snellimento delle procedure.

In sostanza, ritengo che quello al nostro esame sia un provvedimento estremamente significativo, che dovrebbe essere approvato in tempi rapidi, tenendo tuttavia presente che una legge di questo

tipo potrà espletare tutta la sua efficacia se verrà immediatamente seguita da norme relative agli espropri dei terreni – che metteranno i comuni in condizione di dare nuovamente il via ad un'azione programmata per l'acquisizione delle aree a prezzi accettabili – e, nello stesso tempo, da un provvedimento di riforma degli IACP, in modo da stabilire un collegamento ed un rapporto tra il mercato dell'affitto pubblico e quello dell'affitto privato.

A questo riguardo devo mettere in evidenza un altro aspetto del provvedimento, quello relativo agli incentivi per la locazione. Nel momento in cui si parla di conferire priorità al discorso locativo, uno degli elementi più significativi è certamente costituito dagli incentivi previsti anche per gli imprenditori privati, che costruiscano per affittare e si impegnino a farlo per un periodo di almeno otto anni.

Le provviste finanziarie fanno riferimento essenzialmente a quanto stabilito con legge finanziaria, a quanto previsto nelle tabelle A e C, al contributo GESCAL, nonché a quanto si potrà recuperare dai contributi che verranno versati dai lavoratori autonomi.

Un ulteriore aspetto, estremamente significativo ed importante ma ancora da approfondire, concerne i fondi residui, disponibili alla fine di ogni anno, di cui all'articolo 4-*bis* del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 462, convertito nella legge n. 637 dello stesso anno.

Tali fondi sono stimabili in circa 5 mila miliardi e, anche se non sono immediatamente utilizzabili nella loro globalità, potrebbero in buona parte (per almeno 2.500-3.500 miliardi) essere impiegati per i fini che si propone complessivamente il provvedimento o eventualmente anche per qualche progetto di carattere particolare.

Le provviste finanziarie del provvedimento assommano dunque a 8 mila miliardi circa, con riferimento – ripeto – alla legge finanziaria ed ai contributi GESCAL; tenendo conto della possibilità ed opportunità di utilizzare i fondi di cui alla legge n. 637 del 1983, risulteranno di circa 13 mila miliardi.

È possibile infine, considerando i fondi recentemente disposti da delibere del CER e del CIPE relativamente al biennio 1988-1989 per circa 2 mila miliardi, ipotizzare di avere in tempi brevi una disponibilità complessiva di circa 15 mila miliardi, che consentirebbe la costruzione di 300-350 mila alloggi.

Si tratta in conclusione di un intervento estremamente corposo, che potrebbe fornire una prima significativa, anche se non risolutiva, risposta alle esigenze ed ai bisogni di un importante settore sociale.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Ferrarini per l'ampia relazione svolta su un provvedimento, riguardante l'edilizia abitativa, che dovrebbe essere approvato da parte della Commissione prima dell'interruzione estiva dei lavori ed integrato quanto prima dall'esame, sempre in sede legislativa, dei provvedimenti riguardanti l'indennità di esproprio e la riforma degli istituti autonomi delle case popolari.

La relazione ha giustamente posto in risalto l'importanza del provvedimento riguardante il settore della casa, nell'ambito dell'attuale legislatura, per cui ritengo che da parte di tutti i gruppi vi sia la più ampia disponibilità per accelerarne l'esame. In quest'ottica, chiedo al relatore se preveda di essere in grado di presentare nella prossima settimana un nuovo testo, che tenga conto delle osservazioni e delle condizioni poste dalla Commissione bilancio.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Certamente, signor presidente.

PRESIDENTE. È chiaro che l'eventuale nuovo testo (che sarà esaminato, dibattuto e votato dalla nostra Commissione) dovrà essere rinviato alla Commissione bilancio ed è, pertanto, necessario che tutte le fasi siano accelerate al massimo, tenendo conto della preoccupazione, espressa dal relatore, riguardo al poco tempo che resta alla nostra Commissione per prendere decisioni in una materia così importante come quella dell'edilizia abitativa.

Anticipo l'apprezzamento per la disponibilità dimostrata dal relatore a predisporre un nuovo testo, che tenga conto delle osservazioni della Commissione bilancio: tale disponibilità mi consente di inserire l'argomento all'ordine del giorno della seduta di mercoledì prossimo, in maniera che, avviato il dibattito, si possa procedere all'eventuale nomina di un comitato ristretto.

Debbo anche sottolineare il riferimento del relatore alla possibilità di attingere alle disponibilità della legge n. 637 del 1983, per finanziare un provvedimento finalizzato alla costruzione di 300-350 mila alloggi.

Concordo pertanto sulla necessità, richiamata dal relatore, di accelerare al massimo le procedure di approvazione e sull'opportunità di privilegiare la locazione con una serie di incentivi; di facilitare, attraverso nuove modalità, l'accesso al credito per la proprietà e per gli interventi di recupero; di formulare programmi integrativi che consentano un arrivo diverso e nuovo dei programmi, attraverso il superamento della lentezza dei comuni nell'approvare le varianti agli strumenti urbanistici.

Si tratta di problemi ed aspetti importanti, in ordine ai quali i colleghi certamente porteranno il contributo della loro esperienza.

Ritengo che tutti i gruppi auspichino che prima della pausa estiva la Commissione sia in grado di approvare un testo contenente gli obiettivi indicati, tutti estremamente interessanti dal punto di vista dell'edilizia abitativa.

Occorre considerare, infatti, che nei primi due anni di attività parlamentare di questa legislatura un settore così importante è stato trascurato perché l'attività della Commissione si è concentrata su altre questioni, pure importanti, ma ora ad esso deve essere riconosciuta priorità assoluta.

RAFFAELE COSTA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Il Governo si compiace per la relazione dell'onorevole Ferrarini, che nel contempo è risultata generale ed analitica.

Ritengo che ci si stia incamminando nella direzione giusta, che trova significativamente uniti Governo e Parlamento. Infatti, pur con le varie osservazioni che saranno sicuramente formulate, l'impostazione del provvedimento è condivisa da tutti ed anche il Governo auspica che si arrivi non solo all'approvazione del testo da parte della Camera dei deputati prima dell'inizio delle ferie estive, ma anche alla sua adozione definitiva prima della fine dell'anno.

Ricordo che il piano decennale è ampiamente scaduto e abbiamo dovuto pertanto far ricorso a provvedimenti che, se non sono parziali, certamente non presentano un tessuto organico; il Governo pertanto ravvisa la necessità di pervenire all'approvazione di un provvedimento più puntuale e di natura legislativa prima della fine dell'anno.

Le grandi trasformazioni registratesi e la notevole richiesta di nuove forme di collaborazione fra enti pubblici e privati nel settore trovano una risposta nel testo al nostro esame, anche alla luce delle dichiarazioni del relatore; pertanto il Governo, riservandosi di svolgere un intervento più compiuto sulle singole parti del provvedimento, esprime fin d'ora un parere favorevole nella misura e nei limiti in cui ciò possa valere in questa fase.

PRESIDENTE. Propongo che il seguito della discussione sia rinviato alla seduta di mercoledì prossimo, per l'esame del nuovo testo che sarà presentato dal relatore.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 13.**

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO*
*DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

*Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni e degli Organi Collegiali il 13 aprile 1989.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO