

## COMMISSIONE VIII

## AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

## 2.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 NOVEMBRE 1991

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE, IN TEMA DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA, DI RAPPRESENTANTI  
DELLE REGIONI

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BOTTA

## INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
<b>Audizione, in tema di edilizia residenziale pubblica, di rappresentanti delle regioni:</b>	
Botta Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	3, 5, 6, 8
Cerutti Giuseppe (gruppo PSI) .....	7
Di Gioia Pasquale, <i>Assessore all'edilizia residenziale della regione Puglia</i> ..	6
Lodi Dario, <i>Assessore all'edilizia ed alla casa della regione Emilia Romagna</i> .....	4
Tortoioli Luciano, <i>Coordinatore area ambiente ed infrastrutture della regione Umbria</i> .....	8

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 12,55.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione, in tema di edilizia residenziale pubblica, di rappresentanti delle regioni.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti delle regioni in tema di edilizia residenziale pubblica, che ringrazio per essere intervenuti. L'incontro di oggi nasce dalla proposta emersa dall'ufficio di presidenza di questa Commissione di approfondire alcuni temi in vista del dibattito sulla legge finanziaria ed il bilancio, per evitare che tutto si risolva in alcune domande poste dai colleghi e nel relativo intervento del ministro. Finora il problema della casa non ha trovato risposta concreta, pur essendo un'esigenza sociale di carattere primario: infatti non siamo andati oltre l'esame delle norme contenute nell'articolo 18 del progetto di legge sulle misure antiterrorismo. Attualmente siamo in presenza di un testo unificato, derivante dai progetti di legge presentati da vari colleghi nonché dal Governo, licenziato da questa Commissione — se non vado errato — nello scorso mese di luglio con un'ampia convergenza e con l'auspicio che in Senato si trovasse altrettanta rispondenza, cosa che invece, forse a causa dell'esame della legge finanziaria, non si è verificata. Il Senato aveva soppresso il comma dell'articolo 12 del progetto di legge sull'INVIM in cui si prevedeva che il riferimento per la locazione

era convenzionale e sarebbe caduto al momento della riforma del catasto urbano. Prima dell'approvazione di tale provvedimento avevo presentato un emendamento, sul quale ho potuto registrare il consenso del Comitato dei nove; tuttavia, mi è stato consigliato di ritirarlo perché si sapeva che la legge sarebbe stata approvata nel testo pervenuto dal Senato.

Siamo in presenza di valori catastali notevolmente alti, sui quali si pagherà l'INVIM; inoltre, quando si dovrà locare un appartamento, l'affitto si baserà sui valori convenzionali. Questa è una delle tante storture. Vi è poi la questione del fondo sociale, di cui sono profondamente convinto: da un lato lo Stato non interviene più nel settore per il 15 per cento e dall'altro dovrebbe essere la mano privata a fare il resto, la quale però vuole il giusto ristoro per i costi dovuti agli interventi. Il giusto ristoro lo ottiene da una parte con l'equo canone, sia pure allineato, e dall'altra con il fondo sociale anche nel settore degli IACP (ricordo che a proposito di quest'ultimo abbiamo presentato con il collega Cerutti un nuovo testo, sul quale vi è l'accordo per l'assegnazione in sede legislativa). Il fondo sociale prevede circa 400 miliardi in relazione agli IACP e circa 1.300 sul settore privato: si tratta pertanto di un giro di circa 2.000 miliardi all'anno, per il quale è previsto nella legge finanziaria un simbolico stanziamento di circa 2 miliardi.

Vogliamo che sia varata una politica complessiva a favore della casa ma, non potendo per il momento fare un « pasto » completo, ci accontentiamo « dell'antipasto »: ecco la ragione di una proposta di legge, per così dire, ponte fra la legge sul piano decennale che stava per scadere e

quella nuova che era stata annunciata, proprio per dare continuità al settore. Inoltre, con la legge sulla cassa integrazione, i datori di lavoro sono stati autorizzati a versare la relativa indennità con una riduzione di 600-700 miliardi, che dovrà modificare le delibere CIPE varate a suo tempo. In assenza di una vera e propria politica della casa, di tale carenza risentono soprattutto le rappresentanze regionali, che sono le più sollecitate e colpite assieme ai sindaci dei grandi centri dalla situazione concernente gli sfratti. A questo proposito vogliamo conoscere l'opinione dei rappresentanti regionali intervenuti qui oggi.

Nel provvedimento che abbiamo inviato al Senato si chiede maggiore snellezza sulla politica dei recuperi, un tentativo di locazione sperimentale di otto anni, a seguito del quale rendere immediatamente esecutiva la liberazione dell'alloggio, nonché il varo dei programmi integrati, per i quali si erano trovati 2 dei famosi 19 mila miliardi (a questo proposito convocheremo nuovamente il direttore generale della Cassa depositi e prestiti per conoscere quali siano i fondi impegnati ed a residuo in attesa del pagamento). Tuttavia, da una parte registriamo una certa lentezza di spesa, dovuta anche alla ricerca delle aree e dall'altra qualcuno afferma che non vi sono stanziamenti a disposizione. Due anni fa, in un provvedimento di accompagnamento della legge finanziaria, il Governo aveva deciso la costruzione di 50 mila alloggi nell'arco di tre anni con gli otto miliardi messi a sua disposizione.

Mi auguro che vengano varate almeno delle norme di procedura per cercare di rinnovare le città attraverso i programmi integrati ed una politica diversa sulle cooperative indivise, per dare vigore operativo al settore anche tramite altri sistemi di accelerazione. È stata presentata una risoluzione del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, non accolta, che va a conforto di queste tesi; tutti i gruppi politici hanno richiesto di esaminare con sollecitudine il disegno di legge n. 2962 nonché la questione degli IACP. Il nostro

desiderio è di fare in modo che prima della scadenza della legislatura, si possa rispondere con appropriati provvedimenti legislativi alle situazioni che registrano una così ampia convergenza come avviene per il settore della casa.

DARIO LODI, *Assessore all'edilizia e alla casa della regione Emilia Romagna*. Prendo brevemente la parola per far presente che la commissione della Conferenza dei presidenti delle regioni, riunitasi il 17 ottobre scorso, ha approvato all'unanimità dei presenti un documento a sostegno della necessità di approvare rapidamente il provvedimento in materia di edilizia residenziale pubblica attualmente all'esame del Senato (con il numero 2962) e che dovrebbe andare a disciplinare tutta la materia ora oggetto della legge n. 457 del 1978 e di quelle emanate successivamente. Ritengo, peraltro, che anche l'assemblea regionale dell'Emilia Romagna approverà una risoluzione in questo senso.

Credo sia inutile aggiungere altre argomentazioni a sostegno dell'opportunità di tale rapida approvazione. Desidero invece rilevare come anche l'ultima « furbi-zia » cui si è fatto ricorso, cioè quella di modificare le leggi catastali senza provvedere ad adeguare anche i redditi ai quali fare riferimento, faccia sì che di fatto il costo del regime politico dell'equo canone sia pagato dai proprietari, i quali non sempre sono facoltosi immobilariisti, mentre molto spesso sono lavoratori che hanno investito i loro risparmi nell'acquisto di un appartamento. Questa, comunque, è solo una mia valutazione politica.

Sono convinto, non solo nella mia qualità di assessore all'edilizia e alla casa ma anche perché ho opinioni politiche ben precise, che il valore sociale della casa vada sostenuto attraverso interventi pubblici e che lo Stato debba provvedere a ciò, anziché limitarsi a stabilire imposte. Fin dalla fine della prima guerra mondiale il migliore incentivo alla promozione della costruzione di case, quindi della messa a disposizione dei cittadini di nuove abitazioni, è sempre consistito in

esenzioni; adesso, invece, lo Stato concede contributi, ma poi stabilisce nuove imposte e molto spesso toglie anche i contributi.

Voglio anche aggiungere che non è stata affatto apprezzata l'introduzione dell'IVA per le cooperative edilizie di abitazione, siano esse a proprietà divisa o proprietà indivisa, poiché anche questo è stato un modo per sottrarre contributi all'edilizia pubblica.

Bisogna, dunque, cambiare politica se si vuole che si continuino a costruire case e soprattutto case per chi ne ha bisogno. Personalmente, sono convinto assertore del fatto che la casa debba essere di proprietà di chi l'abita e che, finché non riusciremo ad ottenere tale risultato, dobbiamo sostenere tutte le altre forme che permettano di corrispondere ad una esigenza che è fondamentale; oggi, infatti, i cittadini non hanno più bisogno di pane, ma prevalentemente di ricovero, se così vogliamo definirlo molto semplicisticamente.

Credo poi di dover sostenere la necessità di una nuova legge sulla casa anche per quanto riguarda il modo di far case. Come dicevo poco fa ad alcuni colleghi, dopo aver incrementato la costruzione di case, dobbiamo anche verificarne la qualità, intesa non solo in senso edilizio ma anche in senso urbano.

Dobbiamo poi occuparci — procedo molto rapidamente — oltre che degli sfrattati anche delle nuove emergenze abitative, in relazione alle quali la proposta di legge Ferrarini e Botta già introduce il principio di riservare una quota dei finanziamenti pubblici allo scopo di introdurre, nelle varie regioni e nei diversi comuni, attività a sostegno, appunto, di particolari emergenze abitative, che nella regione che io rappresento, ad esempio, non riguardano soltanto gli immigrati extracomunitari, ma anche le giovani coppie, i lavoratori fuori sede, gli anziani o gli studenti. In una città come Bologna vi sono, infatti, 90 mila studenti, molti dei quali pagano circa 600 mila lire per un letto, non per una stanza.

Dunque, signor presidente, poiché non credo che il pacchetto casa-equo canone-riforma IACP-nuova legge sulla edilizia pubblica possa essere approvato prima del termine di questa legislatura, mi auguro che si possa arrivare ad una rapida approvazione della legge-ponte e ad un suo finanziamento nell'ambito della legge finanziaria 1992, attraverso i 2 mila miliardi previsti.

Concludo augurandomi anche che la Camera possa rapidamente approvare il provvedimento sul regime dei suoli. Spesso, infatti, troviamo molti impedimenti nel realizzare case — parlo naturalmente di edilizia pubblica — perché manca una legge moderna che ci metta a disposizione le aree. Pertanto, la regione Emilia-Romagna, mio tramite, auspica che la Camera possa quanto prima approvare il provvedimento sul regime dei suoli trasmesso dal Senato, in modo da dare la possibilità a chi vuol fare investimenti nel settore dell'edilizia pubblica di disporre di aree non dico a prezzi bassi, ma quanto meno equi.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola agli altri rappresentanti regionali, poiché l'assessore Lodi ha ricordato il provvedimento sul regime dei suoli, il cui esame è assegnato alla nostra Commissione in sede legislativa, desidero dichiarare che mi auguro che alcuni gruppi politici, che finora hanno collaborato notevolmente alla redazione di un nuovo testo, possano superare difficoltà che a volte vengono più dall'esterno che dall'interno, poiché nell'affrontare provvedimenti di questa natura bisogna essere molto concreti.

Come lei ha certamente sentito, onorevole Lorenzetti, l'assessore all'edilizia dell'Emilia Romagna ha chiesto una sollecita approvazione della legge sull'indennità di esproprio. Con la collaborazione di tutti i componenti della Commissione è già stato approvato un notevole numero di articoli — tutti tranne sei, tra i quali ultimi gli articoli 3, 4 e 5 che costituiscono il punto centrale della legge, riguardando gli indici e varie percentuali —;

è mia intenzione proporre all'ufficio di presidenza della Commissione di riservare tutta la giornata di mercoledì prossimo, o comunque il tempo che ci sarà concesso in considerazione dello svolgimento dei lavori dell'Assemblea, alla conclusione della discussione di questo provvedimento, che deve tornare all'esame del Senato.

Detto questo, do nuovamente la parola ai nostri ospiti.

PASQUALE DI GIOIA, *Assessore all'edilizia residenziale della regione Puglia*. Credo ci sia poco da aggiungere alle considerazioni testé svolte dall'assessore dell'Emilia Romagna, il quale ha praticamente riproposto quanto emerso nell'ultimo incontro tra i presidenti delle regioni.

Noi non possiamo far altro che plaudire all'iniziativa della Commissione Ambiente della Camera, la quale ha voluto procedere a questa audizione, anche se avremmo voluto invertire i termini. Cioè, anziché essere la Commissione ad ascoltare i rappresentanti regionali per sentire cosa viene proposto in funzione della legge finanziaria, avremmo auspicato ascoltare dalla Commissione cosa, in effetti, è prevedibile emerga dai lavori sulla legge finanziaria.

Le sue amarezze rispetto a tematiche che lei ha giustamente evidenziato essere ancora di grande rilevanza, signor presidente, sono anche le nostre amarezze, naturalmente a livello periferico.

Non possiamo che auspicare una lunga vita, fino all'ultimo respiro, alla legislatura, perché si possa giungere ad una conclusione, che sarà probabilmente quella della legge-ponte (ultima ipotesi che dovrebbe essere praticabile), qualora non dovesse esservi la possibilità concreta di approvare il cosiddetto pacchetto-casa. D'altro canto, è indispensabile far terminare la legislatura con una iniziativa che funga da ponte con la prossima.

Desidero ora evidenziare un punto di particolare importanza: la riforma degli IACP, con riferimento al rinvio alla quota del fondo comune per coprire i disavanzi,

che riduce sostanzialmente le dotazioni di cui all'articolo 8 della legge n. 281. Ritengo che i membri della Commissione sappiano bene come i relativi fondi siano praticamente già impegnati, per cui non vi è certamente la possibilità di operare ulteriori detrazioni su quanto giunge alle regioni in base all'articolo 8 della legge n. 281. Le regioni meno « dotate », cioè quelle più povere, ricaverebbero da questo tipo di soluzione danni notevolissimi e comunque superiori a quelli che subirebbero le regioni più ricche. Il meccanismo che è stato messo in moto può dunque creare difficoltà soprattutto alle regioni meridionali; il rinvio al fondo sociale *sine die*, che non si sa come e quando dovrebbe essere attivato, fa quindi sospettare che in realtà si finisca per dover attingere al capitolo relativo al ricordato articolo 8, nel quale però vi sono scarsissime risorse disponibili.

Non si sa pertanto a spese di chi potrebbe essere attivato il risanamento degli IACP, che in effetti creerebbe grandi difficoltà alle regioni: ho quindi ritenuto opportuno evidenziare il meccanismo, poiché è necessario apportarvi alcuni correttivi. Per il resto, mi rifaccio al documento consegnato alla Commissione ed a quanto osservato dal collega dell'Emilia-Romagna.

PRESIDENTE. È stato distribuito ai rappresentanti delle regioni un documento che riteniamo potrà essere loro utile, mostrando la nostra intenzione di effettuare un confronto costruttivo. Il progetto di legge n. 2962, inizialmente considerato come un ponte fra la legislatura precedente e quella in corso, sta diventando in realtà un ponte più lungo di quello di Messina, che conduce sino alla XI legislatura. Esso sicuramente non dispone di ingenti fondi e tuttavia prevede diversi aspetti innovativi; bisogna per altro tenere presente che il 31 dicembre 1992 cesserà di esistere la Gescal, il che ha una notevole importanza. Il progetto di legge è stato scritto a più mani, anche sulla base della consultazione di istituzioni, operatori, sindacati e così via: il

proponimento era innanzitutto quello di attivare alcune iniziative nelle città, indipendentemente dai fondi disponibili. Aggiungendo però l'indisponibilità dell'ex Gescal, un problema che è di preminente interesse nazionale diviene molto delicato.

GIUSEPPE CERUTTI. In qualità di relatore, non nascondo una grande difficoltà esistente per la mancanza del fondo di solidarietà nazionale con il quale far quadrare i conti, dato che la « coperta » è di determinate dimensioni. In passato, d'altronde, non sempre le regioni hanno contribuito al contenimento del disavanzo: ve ne sono alcune che ad oggi non hanno ancora assunto la delibera per il costo minimo dell'affitto.

I fondi Gescal sono stati utilizzati in passato nei modi più disparati, dalla formazione professionale (annullata successivamente da una sentenza) alla cassa integrazione: spero quindi che alla scadenza del 1992 i fondi vengano sì rinnovati, ma anche che essi vengano finalizzati ad uno scopo specifico. Se si fanno pagare ai datori di lavoro ed ai lavoratori tasse sulla casa, gli introiti delle stesse devono essere utilizzati per le case, e non perappare altri buchi; se gli imprenditori pagano tasse ambientali, quanto incassato deve essere impiegato in favore dell'ambiente. Nella prossima legislatura, il Parlamento dovrà necessariamente prevedere la finalizzazione di determinate spese a specifici obiettivi, poiché altrimenti ci ritroveremo in una grande confusione.

Molto probabilmente, al termine del dibattito che si articolerà sulle diverse proposte che, in quanto relatore, ho cercato in qualche modo di mediare, si giungerà a prevedere un termine di tre anni, che dovrebbe essere anche quello assegnato alle regioni per mettersi in regola. Desideriamo inoltre mettere a disposizione degli IACP, per il raggiungimento del pareggio finanziario, l'intera somma in termini immediati, con la previsione della sua restituzione in quindici anni, per non creare quel meccanismo, che spesso si verifica, di rincorsa agli interessi e quindi di continua passività. Mi

auguro che l'intreccio tra le necessità di giungere ad un fondo di solidarietà nazionale ed il meccanismo attivato con la legge sugli IACP possa divenire una discriminante nei confronti dell'edilizia ordinaria; ci troviamo oggi di fronte a lavoratori che godono di quello che è ormai considerato un beneficio, l'equo canone, che non coincide con il prezzo che si trova in genere sul mercato, ed esiste poi una possibilità integrativa fra il minimo fissato e l'equo canone, che rappresenta un'altra discriminante nei confronti dei lavoratori. Di qui la necessità di un fondo di solidarietà, la cui consistenza è stata giustamente valutata dal presidente intorno ai 2 mila miliardi: circa 400 miliardi per la riforma degli IACP ed altri 1.600-1.700 necessari per una proiezione esterna del fondo di solidarietà. Quindi, devono essere reperiti circa 2.100 miliardi a fronte dei 3 miliardi simbolicamente stanziati nella legge finanziaria, che consentono esclusivamente l'approvazione di una legge — perché una legge non potrebbe essere approvata senza un sia pur minimo riferimento economico —, ma certo non risolvono i problemi.

Dobbiamo poi elaborare un meccanismo di alienazione del patrimonio immobiliare fissando un tetto da non superare. Gli IACP sono stati trasformati, purtroppo, in enti assistenziali, per cui prima di tutto dovremo recuperarli alla loro funzione essenziale. Per questo riteniamo necessaria l'iniziativa regionale, in modo da dare a questa struttura la possibilità imprenditoriale di reggere sul mercato, tenendo conto che le funzioni di carattere sociale insite negli IACP non possono essere annullate perché altrimenti daremmo vita ad una nuova impresa di Stato.

Dovremo studiare un meccanismo che consenta una alienazione corretta del patrimonio che non sia una svendita né un regalo. La cessione degli alloggi deve servire, in primo luogo, per una manutenzione ordinaria e straordinaria valida, per far sì che il patrimonio non si deteriori. In secondo luogo, il ricavato deve consentire di sanare i bilanci degli IACP perché

se si supera un certo tetto diventa permanente il ripiano da parte dello Stato. Infine, mi auguro che una quota ottenuta dalle alienazioni sia indirizzata agli investimenti: dopo una fase di iniziale carenza di risorse per gli investimenti, sottratte al fine di costituire il fondo di solidarietà, dovrebbero poi rendersi disponibili risorse adeguate a seguito di questa alienazione di alloggi.

Stiamo studiando un meccanismo di possibile mobilità, in modo da creare situazioni di assoluta autonomia fabbricato per fabbricato, evitando una commistione tra la partecipazione dello Stato da una parte e quella dei privati dall'altra, fonte di pericolose contrapposizioni e ingerenze.

Tutti i gruppi parlamentari hanno dato il loro assenso alla sede legislativa per la riforma degli IACP e di questo li ringrazio. Abbiamo fatto tesoro di una serie di osservazioni formulate dagli stessi IACP. Per altro è prevista, nel corso dell'esame di questo provvedimento specifico, l'audizione dei rappresentanti degli IACP e delle regioni, per cui terremo conto di eventuali ulteriori osservazioni. Intendiamo comunque accelerare l'iter del provvedimento che presumiamo possa essere approvato, se non vi saranno incidenti di percorso, entro il mese di gennaio, in modo da trasmettere il testo al Senato e pervenire alla definitiva approvazione prima delle elezioni.

La riforma degli IACP e la proposta di legge n. 330 costituiscono il contenuto minimo essenziale di una legislazione che affronti i problemi della casa e, soprattutto, dell'edilizia residenziale pubblica; una normativa indispensabile, da un lato, per affrontare le problematiche sociali connesse a tali questioni e, dall'altro, per consentire alle regioni di continuare una corretta programmazione.

LUCIANO TORTOIOLI, *Coordinatore area ambiente e infrastrutture della regione Umbria*. Abbiamo consegnato alla Commissione un documento sulle problematiche dell'edilizia predisposto dalle regioni alcune settimane fa.

Mi riallaccio a quanto diceva il presidente Botta sulla proposta di legge n. 330, per rappresentare alcuni segnali di allarme, già evidenziati in quel documento, che ci portano a chiedere con forza che, anche qualora le risorse finanziarie destinate all'edilizia residenziale fossero limitate o addirittura annullate, comunque quella proposta di legge sia approvata. Per le regioni essa è estremamente importante, perché consente, attraverso le modifiche procedurali e normative che introduce, di portare a compimento una serie di programmi (programmi integrati e interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente) che oggi, pur in presenza dei finanziamenti per il piano decennale per la casa, stentano ad essere avviati per i motivi a tutti ben noti.

PRESIDENTE. Mi sembra che tutti concordino nel denunciare il ritardo nell'approvazione della proposta di legge n. 330, inizialmente immaginata come legge-ponte, in attesa di un disegno di legge del Governo e che poi ha via via acquistato un'importanza maggiore, raccogliendo un ampio consenso da parte delle regioni, dei grandi comuni, dei sindacati e degli operatori. Tutti ormai concordano sull'opportunità di snellire le norme operative per il recupero del patrimonio edilizio e per i programmi integrati, in attesa della riforma dell'equo canone, della costituzione del fondo sociale e della individuazione di finanziamenti adeguati. In quella proposta di legge avevamo inserito finanziamenti per 2 mila miliardi destinati ai programmi integrati, così come avevamo lasciato alle regioni la scelta di privilegiare alcune istanze sociali che non avremmo potuto individuare: alcuni parlavano degli extracomunitari, altri dei giovani studenti, altri ancora degli anziani.

In quella proposta di legge abbiamo anche tentato di regolare le vendite « selvagge » di grandi complessi immobiliari, effettuate senza interpellare gli occupanti e senza tenere adeguatamente conto di situazioni delicate come quelle degli an-

ziani. Abbiamo cercato di regolamentare le alienazioni delle proprietà dei grandi istituti assicurativi, tradizionali investitori immobiliari, che si affidano ad intermediari i quali tendono a collocare immediatamente gli alloggi sul mercato, creando situazioni veramente delicate. Non siamo riusciti ad inserire tali norme per difficoltà di ordine costituzionale, ma persistere su questa strada, perché è veramente necessaria una disciplina del settore.

Rinnovo il mio ringraziamento ai rappresentanti delle regioni per la loro colla-

borazione e li invito a trasmettere alla Commissione eventuali osservazioni ed integrazioni sulle questioni oggetto della odierna audizione.

**La seduta termine alle 13,45.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 27 novembre 1991.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO