

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 658

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dei lavori pubblici

(MERLONI)

di concerto col Ministro delle finanze

(GORIA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1992

Norme per agevolare l'alienazione degli alloggi di edilizia
residenziale pubblica

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di contiene disposizioni per agevolare l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e si muove nell'ottica di rendere effettivamente attuabile tale obiettivo.

Già nella precedente legislatura il Governo si fece carico di perseguire tale obiettivo nel quadro della più generale riforma degli istituti autonomi per le case popolari (IACP) ed il Parlamento assecondò tale intento, esaminando, insieme ai vari provvedimenti che erano in discussione presso di esso, anche il disegno di legge governativo (atto Camera n. 5382), sino a pervenire alla stesura di un testo formulato da un comitato ristretto, che teneva conto sia delle proposte di iniziativa parlamentare sia di quella governativa.

Fu, peraltro, proprio in sede parlamentare ed in occasione della discussione del disegno di legge di accompagnamento della legge finanziaria, che divenne poi legge 30 dicembre 1991, n. 412, che fu introdotta una norma, la quale, espunta dal più generale disegno di riforma degli istituti autonomi per le case popolari, perseguiva l'immediato obiettivo della parziale dismissione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, collocando una tale operazione nel diverso contesto di una manovra economica («Disposizioni in materia di finanza pubblica» è infatti intitolata la legge n. 412 innanzi citata).

Ed è in questa stessa prospettiva delineata dal Parlamento nella precedente legislatura che il Governo intende adoperarsi, anche in questa, rendendo concreto ed attivabile l'obiettivo, già acquisito sul piano normativo, della parziale dismissione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rimettendo invece ad altra iniziativa la riforma, sotto l'aspetto istituzionale e gestionale, degli IACP e dell'edilizia residenziale in generale.

Ed invero la situazione economica spinge a privilegiare questo aspetto dell'intervento.

Ma, come si è detto, il meccanismo previsto dal legislatore nella precedente legislatura per questi stessi fini (articolo 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412) non ha dato i risultati voluti; da qui la necessità di un intervento che a tali inconvenienti ponga rimedio.

In un primo momento, per cercare di avviare l'attuazione del citato articolo 28, il Governo, con decreto del Presidente della Repubblica del 14 febbraio 1992, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 40 del 18 febbraio 1992, ha emanato un «Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante i piani di cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Avverso questo atto alcune regioni hanno proposto ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione, ritenendo che, in tal modo, il Governo avesse leso palesemente l'autonomia regionale in una materia riconosciuta più volte dalla stessa Corte (sentenze n. 221 dell'8-17 luglio 1975 e n. 16 del 22-24 gennaio 1992) di competenza primaria delle regioni.

Ma, indipendentemente dall'impugnativa delle regioni, evidenti sono non solo la necessità di intervenire sulle procedure e sui meccanismi previsti dal detto articolo 28 mediante aggiustamenti ed adattamenti che consentano di conseguire in concreto il risultato voluto, ma altresì la necessità di un cambiamento di prospettiva e di una modifica degli stessi obiettivi di fondo.

Peraltro, è appena il caso di ricordare che un intervento nel settore viene ad incidere in un campo nel quale sono presenti altre diverse esigenze e che, inoltre, contemperare le diverse esigenze degli inquilini con le difficoltà economiche degli enti gestori è stato uno dei maggiori problemi politici

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che hanno paralizzato la realizzazione della riforma dell'intero settore.

In effetti, dopo l'emanazione della legge 8 agosto 1977, n. 513, non sono state più emanate norme volte a favorire l'alienazione degli alloggi di edilizia pubblica nonostante i numerosi tentativi promossi in tal senso; pertanto, con questo disegno di legge, si intendono superare anche tali difficoltà, disciplinando la materia in modo ampiamente diverso rispetto alle precedenti impostazioni.

Per di più la materia viene a collocarsi in un punto di incontro non solo di diversi interessi economici e sociali, ma anche di diverse competenze istituzionali.

Ed è per questo che una disciplina che voglia incidere in un tale settore deve necessariamente collocarsi sul piano della legislazione dei principi fondamentali e delle riforme economico-sociali.

Se è pur vero, infatti, che si deve riconoscere la competenza legislativa delle regioni nella materia, alla stregua di una giurisprudenza della Corte costituzionale anche di recente ribadita (sentenza n. 16 del 1992) e che articola però la materia stessa in diverse fasi (urbanistica; lavori pubblici di interesse regionale; prestazione e gestione del servizio della casa), taluna delle quali forse da approfondire ai fini del riconoscimento della competenza in esame, è anche vero che si impongono comunque esigenze superiori dell'economia nazionale e di disciplina uniforme e razionalizzatrice del settore, esigenze che ben possono essere fatte valere, per il loro rilievo, nei confronti della potestà legislativa regionale pur se, per talune regioni, di natura primaria.

È per tali ragioni che il disegno di legge si apre con la disposizione di cui all'articolo 1, la quale, lungi dall'essere una clausola di stile, ovvero una *sola, apodittica affermazione del legislatore nazionale*, sanziona invece esigenze che non possono non essere avvertite e fatte valere.

Inoltre, il provvedimento non si poteva limitare a semplici modifiche dell'articolo 28 della legge n. 412 del 1991, modifiche da apportare con diversi emendamenti, ma,

per i mutamenti e le innovazioni che esso intende introdurre nella disciplina dello stesso articolo 28, si è dovuto procedere ad una riscrittura della norma dando luogo ad un organico articolato.

In tal modo, l'articolo 1 statuisce che le disposizioni della legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché principi fondamentali dell'articolo 117 della Costituzione, venendosi in tal modo ad imporre alle regioni a statuto ordinario e a quelle a statuto speciale, nonché alle province autonome, per le quali è prevista, nella materia, competenza primaria.

L'articolo 2 definisce gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Questi, riprendendo una formula usuale nella legislazione più recente, sono individuati in quelli acquisiti, realizzati o recuperati, con contributi pubblici, dallo Stato e dagli enti pubblici proprietari, comunque denominati.

Vengono esclusi, però, dall'applicazione della legge gli alloggi di servizio, quelli realizzati con mutuo agevolato di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 457, e quelli soggetti a vincoli relativi al patrimonio storico-artistico.

È evidente la *ratio* di queste esclusioni, volendosi fare salve le esigenze per le quali alcune categorie di immobili sono, già dalla legislazione attuale, protette.

L'articolo 3 afferma che hanno diritto all'acquisto degli alloggi coloro che sono assegnatari a titolo di locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica costruiti da almeno cinque anni e che non sono in mora con il pagamento dei canoni e delle spese; l'innovazione non è di breve momento, volendosi con essa significare che gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, non rientranti tra quelli riservati alle primarie esigenze di cui innanzi si è detto, diventano alienabili e, anzi, si configura un diritto per coloro che ne sono assegnatari al loro acquisto.

Da qui, altresì, l'obbligo dell'ente proprietario di favorire la realizzazione di un tale diritto, anche se esso è subordinato alla tutela di altri interessi; donde la possibilità delle regioni di formulare, sentiti gli enti interessati, piani di salvaguardia del patri-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

monio abitativo, escludendo motivatamente determinati immobili dalla vendita.

È evidente come, in questo modo, si inverte la logica del precedente sistema previsto dall'articolo 28 della legge n. 412 del 1991, dove si disponeva che l'individuazione degli alloggi destinati alla vendita venisse effettuata attraverso piani di cessione, predisposti dalle regioni.

L'articolo 4 definisce poi le modalità di determinazione del prezzo di vendita; questo è calcolato applicando un moltiplicatore pari a 100 alle nuove rendite catastali. L'inquilino, comunque, può chiedere che la determinazione del prezzo sia stabilita dall'Ufficio tecnico erariale, con la conseguenza però che, nel caso che il prezzo dell'Ufficio tecnico erariale sia maggiore di quello risultante dalle rendite catastali, è il prezzo dell'Ufficio tecnico erariale stesso quello che rimane fissato.

Si dispone, poi, che le vendite possono essere effettuate con due diverse modalità di pagamento del prezzo: a) in un'unica soluzione; b) con pagamento immediato di una quota non inferiore al 30 per cento del prezzo di cessione e la parte rimanente dilazionata in non più di quindici anni. Nel primo caso si dà, peraltro, luogo ad una riduzione del prezzo di cessione nella misura del 10 per cento. In proposito va evidenziato che le nuove procedure e le nuove modalità di determinazione del prezzo e dell'alienazione in genere si applicheranno ai contratti non ancora conclusi al momento dell'entrata in vigore della legge; la regola sembra ovvia e tale da non dover essere esplicitata nel testo legislativo.

L'articolo 5 disciplina l'utilizzazione dei fondi ricavati dalle vendite. Esso stabilisce che detti fondi siano così suddivisi: il 50 per cento agli enti proprietari, al fine di ripianare l'eventuale *deficit* finanziario; il 50 per cento al fondo nazionale, da ripartire tra le regioni per la realizzazione di nuovi programmi di intervento.

L'articolo 6 prevede che, decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge, qualora non siano stati venduti almeno il 10 per cento degli alloggi posti in vendita, possano essere venduti a terzi gli

alloggi occupati da quelle famiglie il cui reddito complessivo sia superiore a quello fissato dal CIPE per la decadenza dell'assegnazione, ferma restando, comunque, la inalienabilità a terzi di quegli alloggi occupati da soggetti ultrasessantacinquenni o portatori di *handicap*.

È questa l'altra relevantissima innovazione che, con questo disegno di legge, si vuole introdurre e che costituisce uno degli elementi più significativi dell'operazione, anche di natura economica, che si vuol porre in essere.

Riservati, infatti, gli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica alle categorie per le quali un tale patrimonio pubblico è stato costituito (e del cui utilizzo solamente esse hanno diritto), la rimanente parte può essere immessa sul mercato conseguendo un duplice risultato. Da un lato, la provvista di risorse che, ripartite secondo i criteri di cui all'articolo 5, consentono di raggiungere ulteriori traguardi proprio nel campo dell'edilizia residenziale pubblica alla stregua di quanto lo stesso disegno di legge dispone; dall'altro, l'alleggerimento degli enti e delle strutture pubbliche dal peso di una gestione talvolta difficile, da uniformare alle esigenze della trasparenza, economicità e buon andamento che devono essere sempre soddisfatte nell'amministrazione di pubblici beni.

Per la gestione e la vendita degli alloggi, è previsto poi che le regioni costituiscano società a capitale misto, con la partecipazione degli enti proprietari degli alloggi, di istituti di credito e di operatori nel settore immobiliare.

Trattasi, invero, di un modulo operativo che, consentendo alle pubbliche strutture di operare anche con procedure privatistiche e coinvolgendo nelle operazioni stesse anche interessi di privati, può consentire altresì una più immediata realizzazione dei risultati che ci si propone.

L'articolo 7 stabilisce che sono soggetti ad alienazione anche le unità immobiliari ad uso non abitativo, comprese in edifici destinati ad edilizia residenziale pubblica. Trattasi, infatti, di un patrimonio di notevole entità economica non rientrante diretta-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mente nell'ambito degli alloggi residenziali pubblici e la cui alienazione può comportare l'acquisizione di notevoli risorse finanziarie per l'Erario in genere e per gli enti pubblici interessati in particolare.

L'articolo 8 prevede, alla stregua di quanto era stato già stabilito dal citato

articolo 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, l'esclusione delle operazioni di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica dall'INVIM.

Infine, l'articolo 9 abroga espressamente l'articolo 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, nonchè principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Art. 2.

1. Sono alloggi di edilizia residenziale pubblica, soggetti alle norme della presente legge, quelli acquisiti, realizzati o recuperati, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato o della regione, dallo Stato, da enti pubblici territoriali, dagli istituti autonomi per le case popolari e dai loro consorzi, comunque denominati o modificati per legge regionale.

2. Sono esclusi dalle norme della presente legge gli alloggi di servizio oggetto di concessione amministrativa in connessione con particolari funzioni attribuite a pubblici dipendenti, gli alloggi realizzati con mutuo agevolato di cui all'articolo 18 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni, nonchè quelli soggetti ai vincoli di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni.

3. L'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è consentita esclusivamente per il conseguimento di finalità proprie dell'edilizia abitativa pubblica.

Art. 3.

1. Hanno diritto all'acquisto degli alloggi coloro che alla data del 1° settembre 1992 sono assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica costruiti da almeno cinque anni e che non sono in mora con il pagamento dei canoni e delle spese.

2. Al fine dell'esercizio del diritto di cui al comma 1 gli enti proprietari adottano le opportune misure di pubblicità.

3. Le regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono formulare, sentiti gli enti proprietari, piani di salvaguardia del patrimonio abitativo escludendo motivatamente determinati immobili dalla vendita.

4. Trascorso il termine di cui al comma 3, si procede in ogni caso alle alienazioni in favore dei soggetti che ne fanno richiesta.

Art. 4.

1. Il prezzo degli alloggi è costituito dal valore che risulta applicando un moltiplicatore pari a 100 alle rendite catastali determinate dall'Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali a seguito della revisione generale disposta con decreto del Ministro delle finanze del 20 gennaio 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 31 del 7 febbraio 1990, e di cui all'articolo 7 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.

2. La determinazione del prezzo può essere, in alternativa a quanto previsto dal comma 1, stabilita dall'Ufficio tecnico erariale su richiesta dell'assegnatario. In tal caso la determinazione del prezzo si intende accettata anche se la valutazione dell'Ufficio tecnico erariale è superiore ai prezzi stabiliti secondo i criteri previsti dal comma 1.

3. Le alienazioni possono essere effettuate con le seguenti modalità:

a) con pagamento in unica soluzione, con una riduzione pari al 10 per cento del prezzo di cessione;

b) con pagamento immediato di una quota non inferiore al 30 per cento del prezzo di cessione e con la dilazione del pagamento della parte rimanente in non più di quindici anni, con un interesse pari al tasso legale, previa iscrizione ipotecaria a garanzia della parte del prezzo dilazionata.

Art. 5.

1. I fondi ricavati dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari e dei loro consorzi, comunque denominati o modificati per legge regionale, sono ripartiti nella misura del 50 per cento agli enti proprietari e nella misura del 50 per cento al fondo nazionale di cui all'articolo 88, primo comma, n. 13), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

2. Gli enti proprietari destinano la parte ad essi attribuita in via prioritaria al ripiano del *deficit* finanziario; la parte residua è destinata al reinvestimento in edifici ed aree edificabili, per l'incremento del patrimonio abitativo pubblico, mediante nuove costruzioni, recupero e programmi integrati, nonché in urbanizzazioni socialmente rilevanti.

3. La quota attribuita al fondo nazionale di cui al comma 1 è ripartita tra le regioni con decreto del Ministro dei lavori pubblici, previa delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

4. Nell'ambito dei fondi di cui al comma 3 una quota pari al 15 per cento è riservata alla realizzazione di alloggi da destinare alla soluzione dei problemi abitativi di particolari categorie sociali individuate con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro per gli affari sociali.

Art. 6.

1. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge senza che gli istituti autonomi per le case popolari o i loro consorzi, comunque denominati o modificati per legge regionale, abbiano proceduto all'alienazione dei propri alloggi in misura superiore al 10 per cento, le unità immobiliari, che non sono assegnate a soggetti il cui reddito familiare complessivo è inferiore al limite fissato dal CIPE ai fini

della decadenza, nonchè a soggetti ultrasessantacinquenni e a quelli portatori di *handicap*, possono essere vendute, anche a terzi, sulla base del valore di mercato. Il prezzo non può essere inferiore a quello determinato ai sensi dell'articolo 4.

2. Nel caso di alienazione a terzi è fatto salvo il diritto di prelazione da parte degli assegnatari degli alloggi, da esercitarsi con le modalità di cui all'articolo 38 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

3. Al fine di provvedere alla gestione e alla vendita delle unità immobiliari di cui al comma 1, le regioni dispongono la costituzione di società a capitale misto con la partecipazione dei proprietari degli alloggi, degli istituti di credito e degli operatori di settore ed alle quali possono partecipare le regioni stesse. Alle società è altresì affidata l'alienazione delle altre unità immobiliari al fine di incentivare l'azione in tal senso degli istituti.

4. Il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, approva lo statuto tipo delle società di cui al comma 3, nonchè un disciplinare relativo ai rapporti con gli istituti proprietari.

Art. 7.

1. Sono soggetti ad alienazione anche le unità immobiliari ad uso non abitativo ricomprese in edifici destinati ad edilizia residenziale pubblica. La cessione è effettuata anche a terzi a prezzo di mercato sulla base del parere dell'Ufficio tecnico erariale, con diritto di prelazione da esercitarsi da parte del locatario ai sensi dell'articolo 38 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

2. Rimane ferma, per quanto riguarda i ricavi, la destinazione di cui all'articolo 5.

Art. 8.

1. Le operazioni di vendita relative agli alloggi di cui all'articolo 2 della presente

legge sono esenti dal pagamento dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili (INVIM).

Art. 9.

1. L'articolo 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, è abrogato.