CAMERA DEI DEPUTATI N. 4719

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(PRETI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(PIERACCINI)

—

Norme in materia di edilizia abitativa sovvenzionata

Presentato alla Presidenza il 29 dicembre 1967

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Secondo le previsioni del programma economico nazionale, gli investimenti da effettuare nel quinquennio 1966-70 nel settore dell'edilizia abitativa debbono ascendere, complessivamente, a 10.150 miliardi, con una media annua di 2.030 miliardi. Con tali investimenti sarebbe possibile realizzare oltre 7 milioni di stanze, con una media annua di circa 1.400.000. Un quarto delle realizzazioni dovrebbe essere effettuato nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata, ciò che comporta investimenti pubblici nel quinquennio per circa 2.540 miliardi, con una media annua di circa 510 miliardi, che consentono la costruzione, nel quinquennio stesso di complessive 1.750.000 stanze, con una media annua di 350.000 stanze.

Tali previsioni, al pari di quelle relative agli altri settori, rappresentano validi punti di riferimento per orientare e definire l'attività della pubblica amministrazione, avendo ricevuto formale sanzione da parte del Parlamento con legge 27 luglio 1967, n. 685.

* * *

Il programma quinquennale nel valutare il suddetto fabbisogno complessivo di alloggi fa riferimento ai seguenti elementi:

a) aumento naturale della popolazione;

b) riduzione dell'indice di affollamento;

c) rinnovi e sostituzioni del patrimonio edilizio non più idoneo; a questi sono da aggiungere (si ricavano indirettamente);

d) eliminazione delle abitazioni improprie;

e) necessità derivante da movimenti migratori interni delle forze di lavoro.

Giova, qui, soffermarsi su due ultimi elementi i quali non possono non avere una considerazione prioritaria sugli altri.

Infatti, i fabbisogni conseguenti alla eliminazione delle abitazioni improprie ed alle nuove localizzazioni delle forze di lavoro si presentano come assolutamente rigidi o non sono comprimibili se non a prezzo di ripercussioni sociali ed economiche di notevole gravità. Al riguardo, basta rilevare il danno sociale derivante dalla convivenza prolungata di famiglie in abitazioni improprie, in condizioni non degne di comunità civili, mentre è evidente che i « fabbisogni localizzati » per gli spostamenti delle forze di lavoro si pongono come condizione insostituibile e immediata non solo per il vivere civile ma per il raggiungimento degli stessi obiettivi primari della programmazione circa lo sviluppo economico del Paese.

1) Secondo il censimento ISTAT, al 1961 le abitazioni improprie ascendevano a 163.720 con 537.153 occupanti. Tale dato non si ritiene abbia subito dal 1961 ad oggi riduzioni di notevole rilievo poiché alle realizzazioni attuate in base alla legge 9 agosto 1954, n. 640, si sono contrapposti nuovi insediamenti impropri, in parte conseguenti ai moti migratori incontrollati.

Per eliminare tali alloggi occorrerebbe costruire circa 500.000 stanze (sulla base dell'indice di un abitante per stanza, espresso dal piano nazionale).

2) Per gli spostamenti di popolazione da un settore di attività all'altro e da una regione all'altra, il programma economico prevede: *a*) l'uscita dal settore agricolo di 730.000 unità lavoratrici; *b*) l'emigrazione dal sud di 350.000 unità lavoratrici. Peraltro, tenuto presente che – come l'esperienza ha insegnato nel periodo 1951-61 – i movimenti migratori all'interno dell'area meridionale hanno densità quasi doppia dei movimenti migratori diretti all'esterno dell'area (migrazione estera esclusa), di fronte alle 350.000 unità lavoratrici che emigrano verso l'Italia centrale e settentrionale, si può prevedere che gli spostamenti all'interno dell'area meridionale verranno ad interessare almeno altre 600.000 unità lavoratrici. Analogamente dicasi per gli spostamenti migratori all'interno dell'Italia centro-settentrionale che possono valutarsi in non meno di 700.000 unità lavoratrici.

Peraltro, se si tiene conto della dinamica economica e geografica della popolazione, gli spostamenti interni dovrebbero interessare circa 2.380.000 unità lavoratrici.

Assunto, in via di ipotesi, generalmente accettata, il rapporto $1 \div 2{,}5$ tra popolazione attiva e popolazione totale per le nuove forze di lavoro, il fabbisogno di abitazioni ammonta nel quinquennio a 6 milioni circa di stanze (ipotizzando, sempre, l'indice di affollamento di un abitante per stanza).

Si deve, però, rilevare che parte di tale fabbisogno è frutto di duplicazione, poiché non è detto che all'uscita del settore agricolo si accompagni sempre una modificazione della residenza e poiché non vi è dubbio che una parte dei movimenti interni si compenseranno. Ma non vi è, comunque, dubbio che una rilevante aliquota di tale fabbisogno deve essere soddisfatta mediante costruzione di nuovi alloggi: accettando come prima ipotesi la aliquota di un terzo, il fabbisogno resta determinato in 2 milioni di stanze circa.

3) Sommando, pertanto, i fabbisogni definiti ai precedenti punti 1) e 2) si ha un totale di 2 milioni e 500 mila stanze.

Ora si può agevolmente dimostrare che il suddetto fabbisogno attiene a ceti che, per il livello di reddito a cui sono collocati non possono, con l'attuale livello dei prezzi, realizzare la domanda potenziale; al riguardo, basta considerare il fatto che circa i tre quarti del *deficit* complessivo di abitazioni si localizzano al 1964 nel Mezzogiorno e che, come si desume dall'indagine ISTAT del 1962, la categoria dei lavoratori dipendenti è quella che abita in abitazioni caratterizzate dal più alto indice di affollamento.

Ora, al fine di dare un primo avvio al soddisfacimento di tali esigenze e tenuto conto che ad una parte di esse dovrà provvedersi con opere a totale carico dello Stato, si è predisposto l'unito disegno di legge che autorizza il limite di impegno di 9 miliardi per la concessione di contributi costanti pluriennali ai sensi della legge 2 luglio 1949, n. 408, e del titolo II della legge 1° novembre 1965, n. 1179.

Con l'occasione si è ritenuto opportuno ovviare a taluni di quegli inconvenienti appalesatisi in passato, a volte di particolare remora alla sollecita attuazione dei programmi finanziati ed alla immediata utilizzazione delle opere realizzate.

In particolare, tra l'altro, l'esperienza ha dimostrato come la concessione da parte dello Stato del contributo per la realizzazione di un programma costruttivo, non sia di per sé sufficiente a mettere in moto l'attività esecutiva e come ad essa debba affiancarsi con adeguata immediatezza la disponibilità del mutuo richiesto per il concretizzarsi dell'intervento stesso.

Ciò non avviene con auspicabile tempestiva concomitanza più che per mancanza di disponibilità creditizie, per la carenza di un organico indirizzo della richiesta di denaro.

Sovente, infatti, le domande, anche a causa di ignoranza nei richiedenti delle varie possibilità, si concentrano soltanto su alcuni degli Istituti autorizzati a concedere mutui per la realizzazione di opere assistite da contributo statale, esaurendone la disponibilità ed ingenerando, quindi, il convincimento della sussistenza di ostacoli finanziari non facilmente sormontabili.

Donde la necessità di un coordinamento ed un indirizzo anche in materia.

Altro problema, tra i più importanti, che deve essere risolto è quello delle opere di urbanizzazione primaria necessarie, e sovente indispensabili, per l'agibilità delle abitazioni che, com'è noto, ai sensi delle vigenti norme fanno carico ai comuni.

In considerazione della diffusa deficitaria situazione in cui versa la generalità di quegli Enti locali e della opportunità di utilizzare immediatamente dopo l'ultimazione, le abitazioni costruite, si appalesa non più dilazionabile un deciso intervento dello Stato che potrebbe, almeno in un primo momento, estrinsecarsi mediante la costruzione a totale carico dello Stato stesso, salvo rimborso, delle opere necessarie contestualmente alla costruzione delle abitazioni.

* * *

È noto, poi, come il decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, e successive modificazioni, che disciplina la cessione in proprietà degli alloggi costruiti a totale carico dello Stato o con il suo contributo non abbia dato i risultati sperati e ciò non soltanto per la notevole complessità delle procedure e le difficoltà di ordine interpretativo che in sede di applicazione della norma si sono dimostrati elementi rallentatori di portata non indifferente, ma anche e soprattutto per la limitatezza delle domande di cessione; (specie per gli alloggi costruiti a totale carico dello Stato) in proporzione al novero degli alloggi cedibili.

In conseguenza le esigue somme ricavate dalle vendite non hanno consentito di impostare un serio programma costruttivo.

Per tali motivi, e ad evitare, d'altra parte, il graduale depauperamento del patrimonio degli Enti costruttori, si impone che le realizzazioni dei programmi futuri siano destinati alla sola locazione escludendo la possibilità di cessione tranne in casi limitati ed eccezionali, per particolari situazioni alloggiative di determinate zone, e sempreché sia trascorso un congruo lasso di tempo ad assicurare la soddisfazione delle esigenze primarie che hanno determinato la costruzione delle abitazioni.

* * *

Si pone, infine la questione dell'onere finanziario che è necessario sostenere per avviare a soluzione i problemi come sopra lumeggiati per inquadrare nell'ambito del programma economico nazionale il compito che il cennato programma affida allo Stato.

Come detto più sopra il programma economico nazionale prevede, per quanto attiene a tali tipi di investimenti dello Stato nel settore delle abitazioni, una media di interventi di 510 miliardi all'anno. Ora, per l'anno 1967 sono disponibili lire 9 miliardi per la concessione di contributi per l'edilizia abitativa sovvenzionata, accantonati sul fondo globale del Ministero del tesoro, e lire 10 miliardi per l'edilizia abitativa a totale carico.

Con il disegno di legge che si è predisposto viene utilizzata l'anzidetta somma di lire 9 miliardi così ripartita: per lire 5 miliardi per la concessione di contributi per la costruzione di alloggi e per eventuali integrazioni dei canoni di locazione; per lire 1 miliardo per la esecuzione di opere di urbanizzazione connesse con gli interventi di edilizia popolare; per lire 3 miliardi per integrazione degli stanziamenti destinati alla concessione dei contributi di cui al titolo II della legge 1° novembre 1965, n. 1179, per l'edilizia agevolata.

Sarebbe così possibile disporre di finanziamenti per l'edilizia che si avvicinano alle indicazioni del programma economico-nazionale.

A questo ultimo riguardo, per quanto concerne l'edilizia sovvenzionata, è da tenere presente che, in base alle somme già disponibili per il 1967, si potranno promuovere investimenti per i seguenti importi:

– legge 1179 - Titolo I .	L.	40.000.000
– quota programma GESCAL	»	175.000.000
– case lavoratori agricoli	»	20.000.000
– interventi vari (regioni, enti locali, altre amministrazioni)	»	20.000.000
TOTALE . . .	L.	255.000.000

Per raggiungere la media annua di lire 510 miliardi prevista dal programma occorrerebbero ulteriori finanziamenti per altri 225 miliardi di lire. Con la proposta destinazione di lire 5.000 milioni per opere a contributo si potrebbero realizzare investimenti per una cifra di circa 120.000 milioni.

Quanto agli interventi per l'edilizia agevolata, gli stanziamenti per 1967 (legge 1179 - Titolo II) consentono investimenti per circa 300 milioni di lire; con la proposta destinazione di altri 3.000 milioni per contributi, si potrebbero realizzare investimenti per circa 180.000 milioni di lire.

In relazione a tutto quanto precede è stato predisposto l'accluso disegno di legge nel quale sono previsti la concessione di contributi in annualità, gli interventi per le opere di urbanizzazione primaria e lo stanziamento annuale delle somme destinate a tali interventi.

È previsto inoltre il rifinanziamento della legge 1° novembre 1965, n. 1179 allo scopo di consentire l'accoglimento di buona parte delle domande di mutuo agevolato rimaste escluse per insufficienza di fondi.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

(*Stanziamenti per l'edilizia sovvenzionata*).

Per provvedere alla concessione di contributi in annualità per la costruzione di alloggi popolari a cura degli Istituti autonomi per le case popolari, dell'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, dell'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale, e di società cooperative edilizie a proprietà indivisa con non meno di 100 soci, è autorizzato il limite di impegno, ai sensi della legge 2 luglio 1949, n. 408, e successive modificazioni, nella misura di lire 5 miliardi per l'anno finanziario 1967.

ART. 2.

(*Stanziamento per i contributi relativi ad opere di urbanizzazione*).

Per provvedere alla concessione dei contributi previsti dal successivo articolo 3 nella spesa per le opere di urbanizzazione primaria eseguite dagli enti realizzatori di programmi di opere di edilizia abitativa, è autorizzato, per l'anno finanziario 1967, il limite di impegno di lire 1 miliardo.

La quota non utilizzata per la concessione del contributo sui mutui accesi per tali opere può essere utilizzata per la concessione di contributi per la costruzione di alloggi popolari.

ART. 3.

(*Opere di urbanizzazione - Mutui e contributi per le opere di urbanizzazione*).

Gli enti che realizzano le opere di edilizia popolare ai sensi della presente legge possono contrarre mutui per la esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria interessanti le aree occorrenti per l'attuazione dei relativi programmi per una spesa non superiore al 20 per cento dell'importo del programma stesso.

I mutui sono assistiti per 35 anni dal contributo annuo costante in misura pari a quella occorrente per l'ammortamento e il pagamento degli interessi da corrispondere agli Istituti mutuanti.

Sono opere di urbanizzazione primaria quelle indicate nell'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847.

Per ottenere i contributi previsti dai precedenti commi, gli enti costruttori – previo

consenso delle Amministrazioni comunali interessate, con le quali concorderanno anche gli elementi di carattere tecnico, con l'osservanza delle prescrizioni dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, o dei piani regolatori, o dei programmi di fabbricazione – devono presentare apposita domanda al Ministero dei lavori pubblici entro tre mesi dalla data della promessa del contributo per la costruzione delle opere di edilizia popolare.

Le opere di urbanizzazione, dopo l'approvazione del relativo collaudo, passano in proprietà del Comune.

ART. 4.

(*Opere di urbanizzazione. Rimborso allo Stato della spesa*).

I comuni, nei quali vengono realizzate a cura degli enti costruttori di abitazioni popolari ed economiche le opere di urbanizzazione di cui all'articolo precedente, debbono rimborsare allo Stato la spesa sostenuta dall'ente quale risulta dal certificato di collaudo dei lavori eseguiti.

Il recupero di detta spesa sarà effettuato in 30 rate annuali costanti senza interessi decorrenti dal terzo anno successivo a quello in cui è stato redatto il verbale di collaudo.

ART. 5.

(*Enti mutuanti*).

Per la realizzazione del programma costruttivo di alloggi fruenti del contributo di cui al precedente articolo 1 ed al successivo articolo 2, il Ministro del tesoro, di concerto con quello dei lavori pubblici, designa gli Istituti di credito e gli Enti dai quali i beneficiari possono ottenere i mutui necessari per la realizzazione delle opere.

ART. 6.

(*Destinazione delle abitazioni - Casi di cessione in proprietà*).

Le abitazioni realizzate con il contributo di cui all'articolo 1 della presente legge sono destinate alla locazione semplice.

Per accertati mutamenti intervenuti nella situazione alloggiativa di determinate zone, il Ministro dei lavori pubblici può consentire, con decreto da adottare di concerto con il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, la cessione in proprietà delle abitazioni costruite nella zona con il contributo dello Stato.

La cessione può essere disposta per una quota di abitazioni non superiore al 10 per cento del programma realizzato nelle zone interessate e può avere luogo a favore di coloro che abbiano occupato legittimamente le abitazioni ininterrottamente per almeno 15 anni. Essa è effettuata con le modalità, i limiti e le condizioni stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, e successive modificazioni ed integrazioni.

Analogamente, con decreto del Ministero dei lavori pubblici, può essere consentito – trascorso del pari un periodo non inferiore ai 15 anni – la trasformazione delle cooperative edilizie dal tipo a proprietà indivisa al tipo a proprietà individuale.

ART. 7.

(*Autorizzazione per la concessione del contributo ai sensi del titolo II della legge 1° novembre 1965, n. 1179*).

Per provvedere alla concessione dei contributi venticinquennali previsti dall'articolo 6 del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, convertito in legge 1° novembre 1965, n. 1179, è autorizzato per l'anno finanziario 1967 lo ulteriore limite di impegno di lire 3 miliardi.

ART. 8.

(*Stanziamento per la concessione dei contributi*).

Le annualità occorrenti per il pagamento dei contributi previsti dalla presente legge sono stanziate nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici a partire dall'anno finanziario 1967 e fino al 2001 per i contributi di cui agli articoli 1 e 2, e fino al 1991 per quelli di cui all'articolo 7.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge di lire 9 miliardi per ognuno degli anni finanziari 1967 e 1968, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo 5381 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per gli stessi anni finanziari, concernente il finanziamento di provvedimenti legislativi in corso.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a disporre, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.