

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1646)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MARTINELLI, SAMMARTINO, SANTALCO, PACINI e SANTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 MAGGIO 1974

Modifiche ed integrazioni agli articoli 35 e 37 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, concernente programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica

ONOREVOLI SENATORI. — È noto che la legge 22 ottobre 1971, n. 865, comunemente detta legge sulla casa, ha avuto un *iter* parlamentare assai travagliato, sul piano sia tecnico che politico, come peraltro appare attraverso i resoconti parlamentari, per cui in più punti le disposizioni elaborate e poi rielaborate presentano distorsioni e carenze di coordinamento, che è bene correggere, tanto più che qualcuna di esse potrebbe costituire una nemora per gli interventi creditizi.

A ben vedere le esigenze del credito non sono state soppesate a giusto grado, stante l'impostazione politica e giuridica del provvedimento, per cui appare legittima l'aspirazione degli Istituti operanti a lungo termine nonché degli operatori, di trovare uno spazio meno angusto per poter operare nel campo edilizio al di fuori dei limiti di cui al disposto dell'articolo 72 della legge, che tratta dei mutui a tasso agevolato, assistiti dalla

garanzia dello Stato, mutui ovviamente condizionati dall'entità degli stanziamenti statali.

Un esempio in tal senso, ossia della lamentata mancanza di coordinazione, è offerto dalle disposizioni contenute negli articoli 35 e 37, di cui il primo si può considerare qualificante della legge sulla casa, in quanto stabilisce norme e modalità per la concessione delle aree espropriate dai Comuni comprese nei piani di zona della legge 18 aprile 1962, n. 167, sia in superficie che in proprietà.

A tale proposito, dal confronto dell'una e dell'altra forma di alienazione è possibile rilevare qualche differenza, di non poco momento, nella loro normativa con effetti di natura sostanziale, differenza che non risulta finora sia stata adeguatamente messa in risalto.

Dispone il menzionato articolo 35 che le aree espropriate dai Comuni, salvo l'aliquota

di quelle cedute in proprietà, vanno a far parte del patrimonio indisponibile del Comune e su di esse questo concede il diritto di superficie con una precisa finalità, ossia quella che si costruiscano abitazioni di tipo popolare ed economico coi relativi servizi urbani e sociali. Stabilisce inoltre, nel sesto comma, che tra più istanze concorrenti è data la preferenza a quelle presentate da enti istituzionalmente operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare e da cooperative edilizie a proprietà indivisa.

Nella convenzione successivamente stipulanda con il beneficiario debbono essere previste disposizioni sulle caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare, nonchè le altre modalità atte a disciplinare la concessione stessa e l'osservanza delle relative clausole con comminatoria di decadenza a carico del concessionario inadempiente.

L'atto recante la convenzione dovrà essere trascritto, trattandosi di traslazione di un diritto reale.

Nei riguardi delle aree da cedere in proprietà, nell'aliquota che va dal 20 al 40 per cento in termini volumetrici, è in vigore la disposizione che pure esse sono destinate alla costruzione di case economiche e popolari. Le aree anzidette sono cedute in proprietà a cooperative edilizie ed ai singoli, con preferenza a favore dei proprietari espropriati, sempre che costoro, nonchè i soci delle cooperative, abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi economici e popolari.

Anche qui sussiste l'obbligo di stipulare la convenzione con tutte le modalità del caso, compresa la comminatoria di decadenza in caso di inadempienza.

Il proprietario è tenuto a non alienare per 10 anni l'alloggio costruito su aree cedute in proprietà; successivamente a tale data l'alloggio può essere alienato esclusivamente a favore di soggetti aventi i requisiti per la assegnazione di alloggi economici e popolari, per cui la piena disponibilità dell'alloggio è consentita soltanto dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità.

Vagliando i due sistemi di alienazione delle aree si rileva, *ictu oculi*, che l'alienazione in concessione superficaria è notevolmente più

favorita in confronto all'altra della cessione in proprietà.

Infatti la prima può essere effettuata a favore di una più vasta gamma di interessati, avendo solamente titolo di preferenza le domande presentate da enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia popolare ed economica e le cooperative a proprietà indivisa. Trattandosi del maggior volume di aree prevedibilmente disponibili, vi sarebbe posto per i singoli, le imprese, nonchè le cooperative a proprietà indivisa. Nella convenzione debbono essere previste alcune clausole di carattere oggettivo come l'adozione di criteri per la determinazione dei canoni di locazione, nonchè per la determinazione del prezzo di cessione, ove questa sia consentita.

Trattasi in sostanza di una forma di edilizia convenzionata che può beneficiare, altresì, di mutui a tasso agevolato e della garanzia dello Stato, come contemplato dall'articolo 72 della legge.

La cessione in proprietà, invece, prevede delle clausole più rigorose. Sussistenza di requisiti soggettivi per poter accedere alla proprietà delle aree, divieto di non vendere per 10 anni e, dopo, alienabilità a favore di soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari, il tutto sino al decorso dei 20 anni dalla data di abitabilità, come sopra detto. Si realizza in tal caso una forma più rigorosa di edilizia convenzionata, non ammessa al beneficio dei mutui a tasso agevolato assistiti dalla garanzia dello Stato.

La differenza tra i due sistemi risponde a una scelta politica, come peraltro risulta dai resoconti parlamentari, di riservare cioè le aree espropriate all'interno dei piani di zona principalmente alla concessione in superficie, nell'intento di assicurare alla collettività il controllo di un bene economico quale è appunto il territorio.

La concessione in superficie deve pertanto essere incoraggiata per poter meglio essere acquisita nel costume giuridico del nostro Paese, trattandosi di un istituto che pur traendo origini dal diritto romano, è stato finora meglio accolto presso altri popoli.

In coordinazione col menzionato articolo 35 dovrebbe risultare la disposizione con-

tenuta nel successivo articolo 37 che contempla l'ipotesi del procedimento esecutivo e gli effetti causati dalla decadenza dalla concessione delle aree sia in superficie che in proprietà da parte dell'assegnatario.

A questo proposito si appalesa in tutta la sua evidenza un caso di mancanza di collegamento tra i cennati due articoli di legge.

L'articolo 37, infatti, dispone al primo comma:

« Nel caso di procedimento esecutivo sull'immobile costruito su area in concessione superficiale o in proprietà l'immobile potrà essere aggiudicato in concessione superficiale o in proprietà a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di case economiche e popolari ».

Evidentemente il legislatore non ha avuto presente che il requisito soggettivo per l'assegnazione di case economiche e popolari non era stato previsto dal disposto dell'articolo 35 per la concessione delle aree in superficie, mentre era stato tassativamente sancito per i beneficiari delle aree in proprietà.

Motivi di logica sistematica della legge esigono pertanto una modifica del primo comma del predetto articolo 37 in modo da coordinarlo con il disposto del precedente articolo 35, giacchè non è pensabile che si

sia voluto deliberatamente aggravare la situazione degli Istituti finanziatori allorché essi sono costretti ad affrontare l'espropriazione immobiliare per il recupero del credito.

La auspicata modifica, oltre che rispondere alla *ratio legis*, costituirebbe un positivo fattore ai fini della commerciabilità degli immobili costruiti in base ad un diritto di superficie, favorendo il recupero del credito da parte degli Istituti e quindi agevolando la concessione di mutui per le costruzioni su aree in superficie e quindi lo sviluppo edilizio specie nei grandi centri.

Infine, allo scopo di un maggior tuziorismo degli Istituti di credito si propone di inserire tra le clausole della convenzione contemplata nell'articolo 35 l'obbligo del puntuale adempimento delle obbligazioni derivanti dal mutuo per il finanziamento della costruzione, in maniera che, ove risultasse la mora nel pagamento di due semestralità consecutive da parte del debitore, abbia a verificarsi la sanzione di decadenza tanto nei riguardi della concessione in superficie quanto della cessione in proprietà. Di fatto qualche ente ha provveduto ad inserire detta clausola di propria iniziativa.

Si propone pertanto il seguente disegno di legge riportante le modifiche agli articoli 35 e 37 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

All'ottavo comma dell'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dopo la lettera *e*) è inserita la seguente:

« *e-bis*) il puntuale adempimento degli obblighi derivanti dal mutuo assunto per il finanziamento della costruzione da un Istituto di credito operante a lungo termine »;

ed alla lettera *f*) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « tra questi ultimi deve ritenersi compresa, in relazione al precetto contemplato alla lettera *e-bis*), la mora nel pagamento di due semestralità consecutive del mutuo denunciata dall'Istituto mutuante al Comune o al Consorzio ».

Al tredicesimo comma dello stesso articolo, dopo la lettera *c*) è inserita la seguente:

c-bis) il puntuale adempimento degli obblighi derivanti dal mutuo assunto per il finanziamento della costruzione da un Istituto di credito operante a lungo termine »;

e la lettera *d*) è sostituita dalla seguente:

« *d*) i casi nei quali l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione comporta la risoluzione dell'atto di cessione della proprietà dell'area; tra questi ultimi deve ritenersi compresa, in relazione al precetto contemplato alla lettera *c-bis*), la mora nel pagamento di due semestralità consecutive del mutuo denunciata dall'Istituto mutuante al Comune o al Consorzio ».

Art. 2.

Il primo comma dell'articolo 37 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è sostituito dal seguente:

« Nel caso di procedimento esecutivo sull'immobile costruito su area in proprietà, l'immobile potrà essere aggiudicato solamente a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di case economiche e popolari ».