

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 704

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LAURICELLA, ACHILLI, CUSUMANO, GIOLITTI, ZAGARI,
MARIOTTI, SIGNORILE, BALZAMO, PRINCIPE, FAGONE,
SERVADEI, CALDORO, TOCCO, STRAZZI**

Presentata il 4 agosto 1972

**Modifiche ed integrazioni alla legge 15 febbraio 1963,
n. 133, istitutiva dell'ISES - Istituto per lo sviluppo della
edilizia sociale**

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1) Il presente provvedimento ha lo scopo di concorrere all'accelerazione della spesa pubblica per il settore edilizio. Come è ben noto esistono, per questo settore, ingenti residui passivi, dovuti a cause altrettanto note, relative alla macchinosità burocratica della spesa pubblica, a difficoltà urbanistiche e organizzative degli enti locali e alla mancanza di un quadro legislativo sia pure transitorio unitario e coordinato per la materia.

È anche noto che da un lato i provvedimenti relativi al decentramento regionale (decreti delegati), dall'altro la legge n. 865 sulla riforma della casa hanno, nel loro complesso, costituito un primo passo di notevole consistenza verso la razionalizzazione e la democratizzazione di questo settore dell'intervento pubblico. E tuttavia l'avviamento dei nuovi processi operativi, in conseguenza di tali provvedimenti, comporta fasi e periodi di rodaggio che rischiano, nell'immediato, di provocare ulteriori ritardi nella spesa pregressa.

Ciò che più importa, dunque, in questo periodo transitorio, ai fini stessi del positivo

avviamento delle riforme per le regioni e la casa, è di accelerare con ogni mezzo l'attuazione delle opere pubbliche già in precedenza programmate, ma per diversi motivi non ancora giunte alla fase di realizzazione: ed è parimenti importante giungere alla rapida ultimazione delle opere edilizie in corso.

Una consistente aliquota di programmi di edilizia pubblica, in questo settore, riguarda direttamente l'attività dell'ISES, Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale.

Come è ben noto questo ente di diritto pubblico, istituito con la legge 15 febbraio 1963, n. 133, come trasformazione del comitato UNRRA-CASAS, ha avuto, da questa sua legge istitutiva, compiti di surrogazione ovvero di integrazione e di affiancamento dell'attività edilizia delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali per tutto il campo dell'edilizia sociale, oltre a compiti di programmazione e di studio, come risulta dall'articolo 3 della citata legge n. 133 che qui testualmente si trascrive:

« L'istituto esplica la sua attività nel campo dell'edilizia sociale.

L'istituto opera anche a favore dello sviluppo organico delle comunità mediante propria attività di studio, sperimentazione e programmazione tecnico-sociale e può assumere la realizzazione dei relativi programmi edilizi, di iniziativa statale o di enti pubblici.

Gli enti locali, nell'adempimento dei compiti ad essi demandati in materia di edilizia sociale e di opere pubbliche, possono avvalersi dell'organizzazione tecnica e assistenziale dell'ente.

L'istituto adempie inoltre ai seguenti compiti:

1) completamento della ricostruzione edilizia a norma della legge 11 febbraio 1958, n. 83;

2) interventi a carattere assistenziale e ai fini della ricostruzione edilizia a seguito di pubbliche calamità ».

Nei 27 anni di attività l'istituto, prima come UNRRA-CASAS, poi come ISES, ha sempre svolto i compiti affidatigli assai correttamente; ciò anche grazie ad una organizzazione per uffici regionali che si è andata progressivamente consolidando. Ciò soprattutto nelle aree nazionali più depresse ed in appoggio alle amministrazioni locali più bisognose di supporti tecnici. Oggi l'ISES ha assunto la dimensione di maggiore stazione appaltante italiana per edilizia pubblica sociale, come dimostrano le seguenti cifre sintetiche relative alla sua attuale mole di attività:

2219 interventi per circa 321 miliardi, di cui:

667 (30,06 per cento) per edilizia residenziale;

1276 (57,50 per cento) per edilizia scolastica;

276 (12,44 per cento) per altre attrezzature infrastrutturali e sociali;

così ripartite regionalmente:

24,30 per cento nel nord;

18,57 per cento nel centro;

47,67 per cento nel mezzogiorno;

26,68 per cento nelle isole.

Si tratta, dunque, di una rilevante mole di opere di cui è essenziale il completamento: completamento reso sempre più difficile, negli ultimi anni, da una situazione di progressiva difficoltà finanziaria in cui versa l'istituto.

L'ISES infatti è stato dotato, all'atto della sua costituzione, di mezzi finanziari relativamente esigui (fondo di dotazione di 2 miliardi, destinato per la sua maggior parte a coprire gli oneri connessi con la trasformazione dello stato giuridico dell'organizzazione da amministrazione statale a ente di diritto

pubblico e fondo di rotazione di 6 miliardi destinato a provvedere agli scopi fissati dall'articolo 3 della legge 15 febbraio 1963, n. 133).

L'istituto, inoltre, ha operato ed opera in base a diverse leggi, ciascuna delle quali prevede determinate aliquote di rimborso solo per le prestazioni tecniche relative ai compiti di stazione appaltante (progettazione e direzione lavori), mentre nessun rimborso è previsto, dalle leggi medesime, per tutti gli altri costi inerenti l'attuazione degli interventi edilizi.

L'ISES infine sostiene, a suo proprio carico, gli oneri derivanti dall'attività svolta da un nutrito corpo di operatori sociali qualificati, necessaria per assicurare la particolare qualificazione delle prestazioni tecniche nel campo della edilizia sociale.

Di fatto, l'onere pubblico totale per i compiti dell'istituto è composto unicamente dalle predette aliquote di rimborso per prestazioni tecniche legate all'attività edilizia: aliquote che peraltro, come è noto, si sono dimostrate, nella maggior parte dei casi, insufficienti a coprire anche le sole spese vive per le prestazioni tecniche di progettazione e realizzazione delle opere.

Va anche detto che le prestazioni tecniche dell'istituto, in appoggio o sostituzione degli enti locali, si riferiscono alle opere che per gli enti stessi presentano maggiori difficoltà di realizzazione (lavori di modesta entità, o di decentrata dislocazione, o di particolare complessità tecnica), per cui le prestazioni richieste all'istituto risultano, nella loro quasi totalità, più onerose della media.

Stante quanto precede, non desta meraviglia il fatto che la situazione finanziaria dell'ISES si sia aggravata parallelamente all'ampliarsi dell'entità dell'impegno operativo e che ciò abbia determinato il rapido esaurimento del suo fondo di dotazione e il totale impegno del suo fondo di rotazione. In particolare, per le opere a contributo dello Stato (non usufruendo l'ISES della garanzia dello Stato sui mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti), una volta esaurita la possibilità di prefinanziare le opere attraverso il fondo di rotazione, l'istituto è stato costretto ad onerose pratiche di prefinanziamento presso gli istituti di credito fondiario autorizzati, con aggravio sia sul suo bilancio sia sugli assegnatari di alloggi che rappresentano la parte meno abbiente della popolazione.

Da circa due anni a questa parte tale situazione di progressiva carenza di disponibilità finanziaria ha portato come fatale conse-

guenza, ad una sempre maggiore difficoltà realizzativa, per l'impossibilità dell'ISES di far fronte — anticipatamente — agli oneri relativi alle costruzioni: e ciò nonostante gli sforzi, indubbiamente meritevoli compiuti da questa struttura, che hanno consentito di conservare un ritmo di realizzazione relativamente elevato anche in tali difficili condizioni.

Certo si porrà il problema della correlazione e revisione dei compiti e dei fini stessi di questa struttura, alla luce del decentramento regionale e delle impostazioni contenute nella legge sulla casa.

Ma di ciò Governo e Parlamento saranno tenuti ad occuparsi successivamente, presumibilmente in coincidenza con l'operato della Commissione parlamentare di dieci senatori e dieci deputati di cui all'articolo 8 della legge n. 865. Non è questo comunque l'argomento e il motivo della presente proposta, che tende esclusivamente alla riduzione dei residui passivi ed alla accelerazione della spesa pubblica, attraverso la concessione all'ISES dei mezzi necessari per condurre a termine le opere in precedenza affidate con la massima sollecitudine.

Si ricorda, al riguardo, che all'ISES è stata affidata la realizzazione dei 14 abitati soggetti a trasferimento totale o parziale a seguito del terremoto della Valle del Belice, i cui lavori — già a lungo procrastinati per la difficoltà delle scelte e gli obiettivi impedimenti tecnici — sono oggi in piena fase di realizzazione, e soffrirebbero grandemente di una perdita di efficienza della struttura realizzatrice.

2) L'articolo 1 della proposta di legge integrando l'articolo 5 della legge 15 febbraio 1963, n. 133, ha come scopo di porre l'ISES sullo stesso piano degli altri enti pubblici che operano nell'ambito dell'edilizia pubblica. Infatti la proposta consente all'ISES di usufruire della garanzia statale sui mutui da contrarsi con la Cassa depositi e prestiti, con la conseguente possibilità di far ricorso a fonti di finanziamento agevolato, evitando così il maggior onere del costo delle opere, a tutto vantaggio delle amministrazioni locali e dei cittadini ai quali sono destinate le opere stesse.

Non va, tra l'altro, sottovalutato che l'integrazione accennata ha notevole influenza sull'entità dei canoni di locazione per l'edilizia abitativa a contributo dello Stato, che per quanto concerne l'ISES, proprio per la mancanza della garanzia statale sui mutui, go-

duta peraltro dagli enti edilizi, è stata fonte di disarmonie e diversità ingiustificate.

3) L'articolo 2 della proposta di legge, si riferisce al fatto che l'articolo 7, primo comma, della legge n. 133 del 1963, aveva previsto un fondo di dotazione di due miliardi di lire, che teoricamente doveva mettere in condizione l'ISES di far fronte sul piano finanziario agli oneri derivanti dalla realizzazione degli scopi istituzionali previsti dall'articolo 3 della legge stessa. Ma all'atto pratico come già in precedenza accertato, si è potuto rilevare che il fondo di dotazione, più che permettere all'ISES di avviare l'attuazione dei propri scopi istituzionali, è servito in gran parte a coprire gli oneri necessariamente derivanti dalla trasformazione dello stato giuridico dell'ente da organo dello Stato a istituto con personalità giuridica pubblica. L'integrazione di otto miliardi di cui all'articolo 2 della presente proposta di legge, anche se non vale a soddisfare pienamente le necessità economico-finanziarie dell'ISES per l'attuazione dei programmi ad esso demandati, consente tuttavia di destinare tale fondo a copertura di gran parte degli oneri che l'istituto sostiene per l'attuazione e la realizzazione degli scopi istituzionali fissati dal citato articolo 3 della legge istitutiva.

4) Il fondo di rotazione di cui all'articolo 7, terzo comma, della legge n. 133 del 1963 che non comporta per la sua stessa destinazione una spesa, ma rappresenta solo una partita di giro rimborsabile allo Stato, ha consentito fino al suo esaurimento di evitare che, tra il momento dell'affidamento dei programmi e la realizzazione delle opere, intercorresse quel lasso di tempo normalmente necessario per la definizione delle operazioni finanziarie di mutuo, che, secondo l'esperienza acquisita, può valutarsi ad oltre un anno e mezzo.

Infatti, con il fondo di rotazione l'ISES ha effettuato operazioni di prefinanziamento, anticipando, in attesa dell'erogazione effettiva dei finanziamenti, le somme occorrenti alla realizzazione dei programmi edilizi. Il fondo di rotazione è servito in altri termini ad ovviare alla mancata contestualità tra lo stanziamento e l'erogazione dei finanziamenti: fatto che, come è noto, influisce in senso negativo ed in misura molto consistente sul ritmo di realizzazione dei programmi costruttivi di edilizia pubblica. Tuttavia il carico delle opere già realizzate ha praticamente esaurito il fondo di rotazione, cosicché l'ISES attualmente va incontro a notevoli difficoltà e ritardi nella realizzazione dei programmi in

corso; e ciò a danno proprio di quella celebrità richiesta dal tipo di edilizia sociale che deve essere realizzato dall'istituto in adempimento alle sue finalità istituzionali.

Pertanto la somma di 20 miliardi, di cui all'articolo 3 della proposta di legge, dotando l'istituto di adeguati mezzi di finanziamento, consentirà di affrettare al massimo, a vantaggio della comunità nazionale, i tempi di attuazione delle opere sociali programmate.

5) La proposta contenuta nell'articolo 4 del presente progetto di legge, si muove nell'ambito di quanto già stabilito dall'articolo 62 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, relativamente all'approvazione dei progetti riguardanti i programmi di edilizia residenziale pubblica: ferme restando ovviamente le competenze regionali stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8.

Infatti con la norma in questione, tenuto conto che in base all'articolo 3 della legge istitutiva dell'ISES i progetti affidati all'istituto si riferiscono, in buona misura, ad opere a carattere sociale finanziate e di competenza dello Stato ai sensi dell'articolo 8 del succitato decreto del Presidente della Repubblica, si tende a ridurre gli adempimenti attualmente previsti per tali opere che comportano un *iter* amministrativo decisamente troppo lungo anche per la complessità, complementarietà ed interdipendenza dello sviluppo delle varie fasi. Giova ricordare, al riguardo, che l'appalto dei lavori e l'esecuzione delle opere sono subordinati all'emis-

sione del provvedimento formale di finanziamento; che tale finanziamento deve avvenire contestualmente all'approvazione del progetto e che questo, prima di essere approvato, deve essere sottoposto all'esame di organi diversi; che, infine, detto finanziamento è soggetto al preventivo riscontro degli organi di controllo.

In particolare, la proposta di legge prevede che il finanziamento non venga più subordinato all'approvazione degli elaborati tecnici e contabili da parte degli attuali competenti organi.

Quanto sopra non significa soppressione dei controlli essenziali da parte dello Stato che, tra l'altro, risultano anche assicurati dall'esame dei progetti delle opere da parte della delegazione speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

6) All'onere finanziario derivante dall'applicazione della presente legge, è preordinata la norma dell'articolo 5, ad esplicitazione della quale è utile ricordare che già nello stato di previsione della spesa per gli esercizi finanziari 1972 e 1973, sono iscritti appositi stanziamenti di lire 1 miliardo, per ciascun esercizio, nel capitolo 5381 e lire 300 milioni, sempre per ciascun esercizio, nel capitolo 3523. I suddetti stanziamenti, che è necessario integrare nel senso indicato nell'articolo 5, risultano oggi inadeguati alle mutate esigenze dell'accelerazione della spesa pubblica, che impone di operare più massicciamente nel brevissimo termine, piuttosto che nel breve e nel medio termine.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 5 della legge 15 febbraio 1963, n. 133, è integrato dai seguenti commi:

« I mutui relativi ad opere da eseguire col concorso o contributo dello Stato, da contrarsi dall'istituto con la Cassa depositi e prestiti e con altri istituti ed enti pubblici autorizzati per l'espletamento dei propri fini istituzionali, sono garantiti dallo Stato.

La concessione del contributo comporta la garanzia di cui al comma precedente. I relativi decreti del Ministro dei lavori pubblici sono comunicati al Ministero del tesoro.

In relazione alla garanzia prestata ai sensi del presente articolo, il Ministero del tesoro, nel caso di mancato pagamento da

parte dell'ISES, alle scadenze stabilite e dietro semplice notifica dell'inadempienza, senza obbligo preventivo di escussione del debitore da parte della Cassa depositi e prestiti, provvederà ad eseguire il pagamento delle rate scadute aumentate degli interessi nella misura stabilita dall'articolo 4 della legge 11 aprile 1938, n. 489, rimanendo sostituito alla Cassa depositi e prestiti in tutte le ragioni di diritto nei confronti dell'ISES ».

ART. 2.

Il fondo di dotazione dell'istituto di lire 2 miliardi di cui al primo comma dell'articolo 7 della legge 15 febbraio 1963, n. 133, è elevato a lire 10 miliardi.

ART. 3.

È assegnato all'ISES un fondo di rotazione di lire 20 miliardi, da utilizzare per l'attuazione delle opere di edilizia sociale programmata.

La restituzione del fondo di cui al comma precedente, nonché di quello di cui al comma terzo dell'articolo 7 della legge 15 febbraio 1963, n. 133, avrà inizio a partire dall'esercizio finanziario 1993.

ART. 4.

Per l'esame e il parere dei progetti di massima ed esecutivi delle opere, di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, da realizzare a cura dell'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale - ISES, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 62 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è costituita presso il Ministero dei lavori pubblici una delegazione speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, la cui composizione è determinata con decreto del Ministro dei lavori pubblici. Della delegazione, comunque, sono chiamati a far parte i rappresentanti del Ministero dell'interno, del Ministero della pubblica istruzione, del Ministero della sanità, del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Ministero del tesoro nonché il direttore generale dell'ISES.

Il parere della suddetta delegazione sostituisce quello di qualsiasi organo consultivo dello Stato, singolo o collegiale.

I progetti sono approvati dal Consiglio di amministrazione dell'istituto in conformità del parere espresso dalla delegazione di cui al comma primo.

Le delibere di autorizzazione comportano l'autorizzazione all'impegno delle spese e la

somministrazione delle somme occorrenti per il pagamento dei relativi lavori.

L'approvazione dei progetti equivale a dichiarazione di pubblica utilità e i relativi lavori sono considerati urgenti ed indifferibili, a tutti gli effetti di legge.

Per le opere da eseguire a contributo o a totale carico dello Stato il competente organo, sulla base delle deliberazioni adottate dal consiglio di amministrazione dell'ISES, emette il decreto di concessione del contributo ove occorra, e di impegno delle somme.

ART. 5.

La somma di lire 8 miliardi di cui all'articolo 2 sarà corrisposta all'Istituto in ragione di lire 4 miliardi nell'esercizio finanziario 1972 e di lire 4 miliardi nell'esercizio finanziario 1973. All'onere di lire 4 miliardi derivante dall'applicazione della presente legge nell'esercizio finanziario 1972 si provvederà per lire 1 miliardo con l'utilizzazione di pari stanziamento iscritto al capitolo 5381 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici e relativo all'aumento del fondo di dotazione dell'ISES, per lire 300 milioni con l'utilizzazione di pari stanziamento iscritto al capitolo 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e relativo a norme integrative e modificative della legge 15 febbraio 1963, n. 133 sulla istituzione dell'ISES, per lire 2,7 miliardi mediante corrispondente riduzione dei capitoli 3523 e 6036 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. All'onere di lire 4 miliardi derivante dall'applicazione della presente legge nell'esercizio finanziario 1973 si provvederà con l'iscrivere tale somma nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

La somma di lire 20 miliardi di cui all'articolo 3 sarà corrisposta all'Istituto in ragione di lire 8 miliardi nell'esercizio finanziario 1972, e di lire 12 miliardi nell'esercizio finanziario 1973. All'onere di lire 8 miliardi derivante dall'applicazione della presente legge nell'esercizio finanziario 1972 si provvederà mediante corrispondente riduzione dei capitoli 3523 e 6036 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. All'onere di lire 12 miliardi derivante dall'applicazione della presente legge nell'esercizio finanziario 1973 si provvederà con l'iscrivere tale somma nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

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