

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1515}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MELILLA, ENRICO TESTA, CALZOLAIO

Norme di principio per la legislazione regionale in materia di riforma economico-sociale dell'edilizia residenziale pubblica e trasferimento di funzioni amministrative alle regioni ed ai comuni

Presentata l'11 agosto 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'elaborazione di questa proposta di legge avviene nel momento in cui si è realizzata una svolta grave nella politica abitativa.

Dopo che la maggioranza e il Governo hanno dirottato ad altri fini gran parte dei fondi ex GESCAL ed hanno tagliato drasticamente la quota di futuri finanziamenti alle regioni del centro-nord, cioè a quelle in grado di spendere e costruire con una certa efficienza, si è creata una situazione inaudita: non esiste più in Italia una politica nazionale per l'edilizia residenziale pubblica. Dopo avere distorto gravemente il piano decennale e la politica di programmazione, dopo avere la

sciato per anni il Paese privo di un regime dei suoli moderno, che consenta ai comuni di espropriare a costi contenuti i terreni per l'edilizia pubblica, ora si vuol togliere di mezzo il pur esiguo flusso finanziario che consentiva, in piccola parte, di fronteggiare la scomparsa del mercato legale delle locazioni.

È dunque necessario che il Parlamento affronti il problema del finanziamento dell'attività edilizia residenziale pubblica come un capitolo essenziale della politica della casa e della politica economica.

Non si tratta solo di riportare i fondi ex GESCAL alla propria destinazione, occorre guardare al futuro e per fare ciò è

necessario garantire un flusso di spesa regolare e affidabile.

Anche per la realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica la via maestra è quella della creazione di un fondo nazionale per la casa, alimentato dalle entrate ordinarie dello Stato, dal quale derivino tanto la realizzazione di alloggi pubblici in affitto quanto le agevolazioni destinate ai cittadini per l'acquisto della proprietà della casa.

Senza questa scelta sarebbe vana la riforma degli enti responsabili dell'edilizia pubblica, i quali sarebbero chiamati solo a gestire il progressivo disfacimento del patrimonio esistente.

Intorno all'edilizia residenziale si possono realizzare sinergie economiche capaci di rimodellare le città e di rendere moderno e razionale l'assetto dei grandi centri urbani.

È pensando ad una politica di grande respiro che avanziamo la nostra proposta di riforma degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) e di tutto il sistema operativo dell'edilizia residenziale pubblica.

La funzione economica e sociale dell'edilizia residenziale pubblica (ERP).

La riforma degli Istituti autonomi per le case popolari si colloca all'interno del vasto e urgente problema della riforma dell'organizzazione dello Stato e, più in particolare, di quella del comparto delle autonomie locali, in quanto tali enti esercitano attività di prevalente contenuto sociale quali sono la costruzione e la gestione degli interventi di edilizia residenziale pubblica.

La mancata emanazione di una legge di riforma ha creato una ulteriore situazione di incertezza sul profilo istituzionale dell'edilizia residenziale pubblica che ha prodotto notevoli impacci al legislatore regionale. Sembra infatti che oggi da più parti l'edilizia residenziale pubblica venga considerata una mera attività economica, utile soprattutto come sostegno per l'occu-

pazione e non piuttosto come mezzo per soddisfare bisogni primari e diritti fondamentali dei cittadini e delle famiglie.

Senza negare il valore dell'intervento economico dello Stato nell'edilizia residenziale è da sottolineare la preminenza della funzione sociale dell'ERP. Infatti le finalità che la Repubblica persegue quando favorisce l'accesso dei cittadini più deboli sul piano economico e sociale al godimento della casa è quella di rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla libertà ed all'uguaglianza dei cittadini, di promuovere lo sviluppo della loro persona e la loro partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, come vuole l'articolo 3 della Costituzione; sono ancora scopi della Repubblica quello di promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro, (articolo 4) quello di agevolare la formazione della famiglia (articolo 31) nonché quello di tutelare la salute dei cittadini.

È proprio dalla funzione economica e sociale cui l'ERP assolve che occorre partire per definire correttamente le linee della riforma degli enti attuatori. Non vi è dubbio infatti che la crisi finanziaria e di assetto istituzionale degli IACP è andata di pari passo con l'appiattirsi della funzione degli alloggi popolari i quali, specie nelle grandi città, sono destinati quasi esclusivamente agli sfrattati, venendo così a surrogare parzialmente lo scomparso mercato legale dell'affitto.

Occorre un rilancio su basi nuove di questa importante attività la quale, come si è detto, è anche parte dell'intervento economico pubblico e si inserisce nel quadro della programmazione regionale e nazionale. Questa configurazione dell'attività attuativa dell'ERP costituisce la premessa necessaria perché essa sprigioni effetti di alto e ricco contenuto sociale.

L'ERP per lo sviluppo economico.

Il grande tema che sta dinnanzi al Paese per quanto riguarda tutta l'attività edilizia ivi compresa l'ERP è, come indicato da studi e convegni dedicati alla

materia, la crisi dei grandi centri urbani, il sorgere di una vera e propria questione urbana che frena lo sviluppo del paese.

Dovremo trasformare intere parti delle città, specie delle più grandi, investendo soprattutto le aree e le funzioni strategiche, quelle capaci di definire l'assetto globale dei centri urbani. Tale rilevantissimo impegno è necessario per riqualificare le reti dei trasporti, per sviluppare i sistemi di comunicazione, per consentire interconnessioni tra i vari sistemi, per migliorare e rendere fruibili i servizi, ma anche per risanare l'ambiente i cui livelli di degrado minacciano la salute di tutti e per rendere belle ed accoglienti le case, le strade e tutto l'ambiente in cui trascorriamo la maggior parte della vita.

Queste trasformazioni sono necessarie allo stesso sviluppo economico del paese, il quale dipende proprio dalla intensità delle comunicazioni, dal tenore generale dei servizi, dalla qualità più che dalla quantità dei fattori produttivi e su questo giudizio ampie sono le convergenze, anche tra i partiti di maggioranza.

A questa attività dovrà concorrere l'ERP e in questo senso vanno riformati gli IACP i quali, solo così, diverranno strumenti della programmazione, attuatori, con altri, dei progetti integrati entro i quali sarà iscritta la produzione e il recupero delle case pubbliche. La produzione di case in affitto in questa cornice assume di per se' una grande funzione economica e sociale che impegna lo Stato, in quanto le esigenze di mobilità dei cittadini nelle aree urbane si sono moltiplicate.

Su questa rotta la riforma degli IACP può contribuire a fare dispiegare all'ERP tutta la ricchezza delle funzioni sociali che essa racchiude e che sono indicate nei compiti che la Costituzione assegna alla Repubblica a tutela dei diritti dei cittadini.

L'ERP e il progresso economico-sociale dei cittadini.

La società italiana è maturata grandemente nel dopoguerra e oggi i cittadini del nostro Paese si rendono conto che per

partecipare allo sviluppo del paese e perché esso si consolidi e migliori la propria posizione di nazione moderna, progredita e prospera, sempre meglio inserita nell'Europa, è necessario che tutti facciamo fronte ai nostri doveri di solidarietà senza rinunciare ad usufruire dei nostri diritti, politici e sociali.

Si ha diritto alla tutela della salute, allo studio, al lavoro, a beni immateriali quanto mai preziosi e difficili da conseguire: oggi si è più ricchi di quanto non lo si fosse ieri. La casa e l'ambiente urbano sono beni materiali la cui qualità incide grandemente sul conseguimento di quei diritti. La qualità della democrazia stessa, che significa trasparenza ed efficacia nella gestione delle risorse, è condizione per il conseguimento di quei diritti e perciò questi sono altrettanti obiettivi di una moderna politica della casa pubblica.

Questi obiettivi non si realizzano affittando alloggi degradati, collocati in grandi quartieri squallidi e poveri di servizi come troppo spesso avviene, specie nelle periferie delle più grandi città italiane.

Questi scopi si possono realizzare portando l'ERP nel cuore dei grandi progetti di trasformazione, di sviluppo economico-sociale e di riqualificazione urbana e attuandone una gestione democratica e trasparente. A questi obiettivi è rivolta la proposta di riforma degli IACP, che vuole essere di riforma sostanziale della stessa attività attuativa dell'ERP. L'edilizia pubblica può essere infatti un motore dei processi di riqualificazione urbana se non sarà più considerata una forma di investimento marginale, alla quale destinare magre risorse pubbliche, ma diventerà invece un cospicuo canale di spesa per la produzione di alloggi destinati soprattutto alla locazione nelle città.

Canoni e corrispettivi per l'uso degli alloggi pubblici.

La spesa dello Stato in tal senso potrà generare anche rientri economici significativi attraverso l'applicazione di canoni a base economica, a condizione che sia

mantenuto il canone sociale per i cittadini più indigenti e in particolare per i pensionati a più basso reddito e che si tenga conto delle condizioni abitative nei grandi quartieri degradati, nelle case vecchie, negli stabili non ristrutturati.

Occorre affermare che la funzione sociale dell'ERP deve essere assicurata dalla qualità della casa e dell'ambiente urbano circostante piuttosto che dal basso costo degli affitti.

Dove avanzerà il recupero edilizio ed urbanistico del patrimonio pubblico sarà possibile ed equo procedere all'applicazione di affitti remunerativi, mantenendo comunque una correlazione tra canoni e redditi familiari degli utenti che protegga le fasce sociali più deboli.

Inoltre per i cittadini meno abbienti è necessario istituire un fondo sociale integrativo del costo della locazione da erogarsi agli enti o ai privati locatari; tutti i cittadini indigenti hanno pari diritto di fruire di tale sussidio, si trovino essi in alloggi pubblici o privati. Nel quadro della riforma della legge dell'equo canone l'istituzione di tale fondo dovrebbe trovare spazio adeguato.

Nella legge di riforma dell'ERP è possibile istituire un fondo integrativo dei canoni destinato ai comuni, ma circoscritto alla locazione di alloggi pubblici.

È importante che si crei trasparenza nella determinazione dei canoni di locazione dell'edilizia pubblica: per questo nella proposta di legge si propone di scorporare dal canone tutto l'insieme di oneri che sono dovuti dagli utenti per la manutenzione, la gestione amministrativa e per eventuali servizi prestati dall'ente gestore. L'utente di edilizia residenziale pubblica viene così assimilato ad un condomino e ne viene stimolata la partecipazione attiva nella gestione del patrimonio.

In linea di principio occorre che la legge distingua tra canone sociale, che deve fare riferimento alla capacità economica delle varie società regionali, e spese di gestione e amministrazione degli stabili, che sono rimborsi di costi sostenuti dagli enti pubblici.

Un nuovo assetto istituzionale per l'ERP.

L'attività attuativa dei programmi di ERP è oggi svolta da enti regionali non economici, gli IACP, coordinati, indirizzati e controllati dalle regioni; questo assetto è entrato in crisi sotto il profilo finanziario e organizzativo con la crescita del disavanzo pubblico e con una progressiva perdita di efficacia, e sotto il profilo istituzionale, moltiplicandosi le divergenze e spesso i conflitti tra le scelte regionali e gli indirizzi degli enti locali.

Le ragioni di questa crisi, oltre che alla scarsità dei finanziamenti vanno fatte risalire ad un concreto atteggiamento amministrativo e politico della maggioranza; infatti l'assetto istituzionale dell'ERP qual'è stato determinato dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, è stato interpretato in chiave centralistica, al punto che la normativa inerente l'assegnazione degli alloggi, la determinazione dei canoni, la gestione degli immobili, la revoca delle assegnazioni è stata determinata dal CIPE e imposta a tutte le regioni con la delibera del 1981, attuativa dell'articolo 2 della legge n. 457 del 1978.

Inoltre, lo Stato centrale non si limita a ripartire i fondi tra le regioni sulla base del fabbisogno sociale, ma stabilisce a priori la destinazione degli stessi alla edilizia sovvenzionata o agevolata, al recupero o alla realizzazione di nuove costruzioni oltre a gestire direttamente l'edilizia cosiddetta sperimentale.

In questo modo si nega tanto l'autonomia amministrativa e legislativa delle regioni quanto la loro capacità di programmare l'impiego delle risorse.

Primo obiettivo è dunque di rendere coerente la distribuzione delle competenze per l'attuazione dell'ordinamento regionale.

Perciò la proposta di legge conferisce piena autonomia normativa alle regioni sia in materia sociale sia in ordine alla programmazione degli interventi.

Il secondo aspetto, di grande rilievo sotto il profilo istituzionale e che la proposta di legge pone in grande evidenza, è

il riconoscimento della responsabilità dei comuni nella politica della casa.

Si tratta di un riconoscimento poiché i comuni, in oltre dieci anni di emergenza abitativa, sono stati il punto di riferimento effettivo dei « senza casa » e degli sfrattati e la stessa legislazione nazionale ha affidato ai comuni capoluogo il compito di fare fronte ai bisogni più acuti di queste categorie di cittadini.

Si tratta d'altronde di dare coerenza all'ordinamento dello Stato italiano affidando alle autonomie locali l'esercizio di funzioni a prevalente contenuto sociale e spesso di natura veramente assistenziale quali sono la costruzione, l'assegnazione e la gestione di alloggi pubblici.

La prassi centralistica che ha dominato l'attività del settore è stata il principale ostacolo incontrato dalle regioni nel dare attuazione ad una organica riforma dell'ERP e soprattutto nell'effettuare deleghe agli enti locali per la parte più operativa delle funzioni da esse esercitate attraverso gli IACP.

Per queste considerazioni si ritiene che, contestualmente al trasferimento di funzioni normative e programmatiche dello Stato alle regioni, la legge di riforma debba trasferire ai comuni la responsabilità della costruzione e della gestione degli interventi di ERP.

Dopo quindici anni dalla emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e dopo altrettanti di prassi centralistica questo percorso sembra ormai l'unico in grado di definire un quadro adeguato per la futura legislazione regionale di riforma del sistema attuativo dell'ERP.

La proposta di legge si fonda dunque sul riconoscimento delle diversità sociali ed economiche delle varie aree del Paese e sul rispetto della autonomia politica delle regioni ma anche sulla valorizzazione della capacità degli enti locali di scegliere modalità attuative e forme organizzative adeguate alla propria realtà.

Per dare organicità e coerenza a questa scelta, oltre alle funzioni menzionate, lo stesso patrimonio degli IACP viene trasferito senza oneri ai comuni, ponendo in

essere un caposaldo politico ed organizzativo del nuovo assetto dell'ERP.

Al fine di dotare i comuni dei mezzi necessari è poi da prevedersi che le leggi regionali di riforma trasferiscano il personale dei disciolti IACP ai comuni stessi.

Le forme organizzative che dovrà assumere l'esercizio dell'attività costruttiva e amministrativo-gestionale andranno decise in un rapporto diretto tra enti locali e regioni. Si ritiene che al fine di ottimizzare i risultati dell'attività costruttiva e gestionale che hanno anche natura economica, i comuni, singoli o associati dovranno demandare l'attività ad aziende locali dei servizi pubblici.

In tale caso, che appare il più conveniente sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia, si evidenzia la proposta di non istituire la commissione amministrativa, eliminando quindi un livello di lottizzazione tra i partiti che ostacola l'indirizzo dell'ente locale sull'azienda.

La scelta proposta è di attribuire le più ampie responsabilità e funzioni al direttore il quale ne risponderà direttamente all'assessore delegato.

Statuti dei diritti degli utenti e statuti delle aziende.

La gestione diretta dell'attività da parte degli enti locali, in astratto pure possibile, si prospetta insoddisfacente per ragioni di efficienza più che evidenti, data la condizione organizzativa degli apparati degli enti locali, ma anche perché una gestione diretta dell'ERP ostacolerebbe il riconoscimento dei diritti dei cittadini in quanto utenti. Alla scuola dei fatti abbiamo imparato che spesso non riusciamo a far valere i nostri diritti davanti allo Stato, ai servizi pubblici; purtroppo i cittadini da soli non bastano di fronte agli apparati.

Per questo sembra opportuno che il comune si collochi in una posizione che sia terza, distaccata rispetto a chi eroga il servizio, e dal punto di vista del cittadino, che controlli le aziende erogatrici.

Ma per prima cosa, dunque, i comuni dovrebbero riconoscere, con appositi statuti e sulla base di criteri regionali, i diritti dei cittadini utenti dell'ERP ed anche i doveri che essi portano di fronte al paese.

Si tratta di materie che discendono dalla Costituzione ma assumono contenuti nuovi di cui occorre discutere, prima di tutto con i sindacati: c'è per esempio la responsabilità dell'utente sulla qualità della casa e dell'ambiente e con essa il suo diritto a servizi adeguati a questa responsabilità. Lo Statuto dei diritti degli utenti potrebbe individuare i modi della partecipazione degli stessi nell'attività gestionale. Appositi regolamenti potranno disciplinare la gestione dell'ERP intervenendo sia sui comportamenti degli utenti sia sull'attività dell'azienda.

Con queste premesse i comuni potranno porsi l'ambizioso obiettivo di essere l'unico centro di organizzazione e sviluppo dei sistemi informativi, che consentano la unificazione della raccolta delle informazioni, delle richieste e della documentazione riguardante i cittadini e necessarie ai fini della erogazione dei diversi servizi, dalla sanità alla scuola, dalla casa ai trasporti fino all'assistenza pubblica. Il comune potrà assumere non solo funzioni di controllo amministrativo sugli atti delle aziende e di indirizzo sul loro operare bensì vere e proprie funzioni di vigilanza ispettiva sul rispetto degli statuti e dei regolamenti sia da parte delle aziende sia da parte dei cittadini.

Oltre a tutto ciò i comuni potranno definire gli statuti delle aziende imprimendo loro i caratteri voluti in ordine alle necessità di rispettare i diritti dei cittadini, di amministrare nella trasparenza, di promuovere la partecipazione degli utenti e di operare con economicità, efficacia e produttività per la costruzione e il miglioramento qualitativo del patrimonio e dell'ambiente urbano.

Quanto alla scelta di attribuire le competenze ai comuni piuttosto che alle province, allo stato attuale è evidente

quanto sia preponderante la presenza dei comuni nell'attività connessa alla politica della casa e quanto maggiore sia il loro peso nella vita nazionale.

Risorse.

Quanto alle risorse l'obiettivo riformatore che si indica è di costituire un fondo nazionale finanziato dall'erario, mentre le trattenute ex GESCAL, se saranno rinnovate, dovranno essere gestite solo da coloro che le versano, trattandosi di versamenti previdenziali.

Vi è poi una delicata risorsa alla quale attingere, che non va considerata di natura straordinaria se si vuole dare vita, con la riforma, ad una gestione economica corretta del patrimonio pubblico abitativo: i proventi della vendita di alloggi.

Si possono fissare dei limiti a tale attività per salvaguardare la consistenza patrimoniale dell'ERP, ma una quota di fabbricati è opportuno venderla per ragioni di efficienza gestionale. Il patrimonio si deteriora rapidamente in quanto scarseggiano gli interventi manutentivi; infatti già ora ci troviamo in una situazione di vera emergenza manutentiva.

Per attuare una buona gestione economica, l'ente pubblico dovrebbe cercare di mantenere nelle proprie mani un patrimonio certamente consistente ma soprattutto di notevole valore economico, cioè sano e rinnovato, ben ubicato e ben curato.

Nel complesso, invece, la politica di blocco indiscriminato delle vendite può favorire chi persegue la politica di liquidazione dell'ERP.

A ben vedere, anche al momento della approvazione della legge 8 agosto 1977, n. 513, il nostro obiettivo fu identico a quello che qui si propone, cioè di difendere il valore effettivo del patrimonio pubblico. Allora si trattava di rivedere i prezzi di cessione, il cui valore era eroso dall'inflazione e di arginare l'improvvisa esplosione di richieste di riscatto, alimentata da attese speculative; oggi il problema è di vendere quote marginali di

patrimonio per alleggerire l'onere della manutenzione.

Ciò va fatto senza ledere il diritto alla abitazione di coloro che non vorranno acquistare, i quali saranno spesso gli inquilini più deboli.

Infine occorre che venga chiusa la pagina del disavanzo degli istituti che ha rappresentato uno degli alibi per non procedere alla riforma del settore e condiziona tuttora, in una qualche misura, la scelta della forma istituzionale delle competenze, in quanto non vi è dubbio che i comuni temano di vedersi accollato, insieme alle funzioni delegate, il debito pregresso degli IACP.

Per il ripiano dei disavanzi occorre un intervento diretto dello Stato attraverso la Cassa depositi e prestiti che consolidi i debiti degli IACP secondo le modalità previste dall'articolo 7 della presente proposta di legge, oppure con la definizione, da parte delle aziende, di un programma di risanamento in base al quale si attivi l'intervento della Cassa depositi e prestiti.

Sarà l'efficienza della gestione a proteggere gli enti locali dal riformarsi di passività.

Commento agli articoli.

La proposta di legge reca una intestazione che indica il contenuto della legge e chiarisce la posizione che essa assume nell'ordinamento. È proprio nel rispetto dell'ordinamento infatti che il Parlamento deve porsi il compito, ma anche il limite, di fissare i principi generali ai quali dovranno ispirarsi le leggi regionali di riforma dell'edilizia residenziale pubblica, la quale è materia trasferita alle regioni stesse. La necessità di emanare una legge quadro nazionale sorge dal fatto che i principi in questione non sono stati indicati dalla più vasta legge di riforma delle autonomie locali.

Intento della proposta di legge è di porsi nell'alveo della riforma delle auton-

mie incentrandosi proprio sull'attribuzione di nuovi compiti agli enti locali.

Articolo 1. Coerentemente con la necessità di emanare una legge di principi l'articolo 1 definisce la natura dell'edilizia residenziale pubblica. L'edilizia residenziale pubblica è considerata dagli organi di governo una forma di incentivazione indiretta della produzione e quindi della occupazione. In contrasto con tale visione l'articolo pone in forte risalto le finalità sociali dell'edilizia residenziale pubblica la cui natura viene indicata come quella di una attività tesa a ridurre le diseguglianze economico-sociali esistenti tra i cittadini.

Con questa indicazione si stabilisce il principio basilare al quale le leggi regionali di riforma dovranno ispirarsi nel procedere alla riorganizzazione del settore: infatti le attività e le funzioni di natura sociale fanno capo generalmente agli enti locali.

Articolo 2. Al fine di completare il trasferimento delle funzioni statali alle regioni, avviato dalla legge n. 382 del 1976 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, l'articolo 2 trasferisce alle regioni le funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività attuativa dell'edilizia residenziale pubblica e di destinazione delle risorse che le leggi n. 865 del 1971 e n. 457 del 1978 avevano attribuito al CER ed al CIPE.

Lo stesso articolo trasferisce le funzioni di costruire e gestire gli interventi di edilizia residenziale pubblica che oggi fanno capo alle regioni, compiendo un passo importante nell'attuazione di un ordinamento autonomista.

Articolo 3. Indica alle regioni ciò che necessariamente dovrà essere oggetto della loro attività legislativa di riforma dell'ERP. Supera il decreto del Presidente della Repubblica n. 1035 del 1972 e indica quali categorie di cittadini le regioni potranno privilegiare nella loro autonoma determinazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi.

L'articolo pone i comuni in condizione di scegliere, d'intesa con la regione, se associarsi o meno per l'esercizio delle funzioni trasferite ad apposite aziende comunali snelle ed efficienti e consente alla regione di determinare gli ambiti gestionali che possono coincidere con l'ambito territoriale in cui opera l'ente o l'azienda che esercita la funzione costruttiva, dando luogo ove necessario a unità gestionali decentrate. Tale necessità si presenta particolarmente nelle maggiori città, nelle quali gli odierni IACP costituiscono entità amministrative mastodontiche difficilmente gestibili e prive di un rapporto democratico con l'utenza.

Articoli 4 e 5. Con l'articolo 4 si compie una scelta in direzione della chiara distinzione tra funzione politica e amministrativa sopprimendo la commissione amministrativa e attribuendo maggiori responsabilità al direttore dell'azienda. Si pone in essere un collegamento diretto tra l'organo elettivo e la struttura operativa dell'azienda senza ulteriori intermediazioni politiche.

I compiti attribuibili alle aziende locali, con l'articolo 5 vengono ampliati notevolmente rispetto a quelli attribuiti agli attuali IACP. La concezione alla quale si ispira la proposta è di realizzare strumenti idonei ad affrontare grandi progetti di riqualificazione urbana o a costruire o ristrutturare un intervento di dimensione minima, di grande flessibilità. La natura data alle aziende è quella di strumenti di servizio in campo tecnico e amministrativo gestionale la cui efficacia sia misurabile in termini di costi e qualità.

Articoli 6, 7 e 8. Questi articoli disciplinano il trasferimento della proprietà degli immobili degli IACP ai comuni, nonché il subentro di questi ultimi nelle attività o passività degli enti soppressi.

Articolo 9. Disciplina il trasferimento del personale dagli IACP ai comuni salvaguardando il diritto dei dipendenti.

Articoli 10 e 11. Il canone sociale è distinto da altri corrispettivi dovuti dagli utenti degli alloggi di edilizia residenziale

pubblica. Mentre il canone ha, infatti, la natura sostanziale di una tariffa, determinata dalla pubblica amministrazione in rapporto alle capacità economiche degli utenti, gli altri consistono nel rimborso del costo effettivo di servizi erogati dalle aziende ai cittadini. Nello stabilire questo principio l'articolo 10 demanda alle regioni l'individuazione dei criteri per la determinazione di tutti i corrispettivi: sarà compito delle regioni applicare criteri rispondenti alle condizioni economiche effettive della propria società.

L'insieme dei corrispettivi darà luogo probabilmente a oneri globali non sostenibili da parte dei cittadini indigenti, perciò è prevista la possibilità di determinare corrispettivi simbolici.

Affinché il minor introito dovuto ai corrispettivi simbolici non produca disavanzi nel bilancio delle aziende e degli enti locali, l'articolo 11 prevede l'istituzione di un fondo speciale, destinato ai comuni, per coprire i minori introiti dell'amministrazione che gestisce gli alloggi.

La quota relativa alla manutenzione ordinaria, stante la diversità di stato di conservazione degli immobili, che genera oneri molto rilevanti negli stabili più vecchi, viene proposta come quota generalmente a carattere mutualistico.

Articolo 12. Si propone con questo articolo la scelta di andare all'abolizione della trattenuta ex GESCAL fiscalizzando l'onere della costituzione di un fondo nazionale per la casa.

Si dettano i principi cui il Governo dovrebbe attenersi nell'esercizio della delega ad istituire il fondo.

Articolo 13. Introduce il tema dello statuto dei diritti e doveri degli utenti che mira a riconoscere e regolare rapporti particolari che sorgono dal fatto di essere cittadini assegnatari di un bene pubblico. Indica e favorisce la scelta del decentramento e della autogestione dei servizi.

Articolo 14. Propone una soluzione al problema del ripiano dei disavanzi degli IACP.

Articolo 15. Riapre la possibilità di cedere a riscatto gli alloggi di edilizia sovvenzionata ma in forme nuove in quanto non pone limite alla facoltà del comune di cederli ma inserisce tale attività entro programmi finalizzati alla migliore gestione del complesso del patrimonio.

La potestà regolamentare del comune consentirà, anche attraverso opportuni cambi di abitazione, di salvaguardare gli utenti meno abbienti e di soddisfare le aspettative di chi aspira al riscatto.

Articolo 16. Stabilisce l'esenzione dell'edilizia sovvenzionata dall'ILOR e dall'IRPEG.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. La presente legge stabilisce, in conformità agli articoli 2, 3, 4, 31, 32 e 47 della Costituzione, i principi in materia di edilizia residenziale pubblica, quale insieme di attività e provvidenze tese ad agevolare l'accesso dei cittadini alla casa, con particolare riguardo ai soggetti più deboli sul piano economico e sociale.

2. Le leggi regionali disciplinano gli assetti organizzativi in materia di edilizia residenziale pubblica nel quadro delle norme di principio e di riforma economico-sociale stabilite dalla presente legge.

ART. 2.

1. La lettera *d*) del primo comma e il numero 2) del secondo comma dell'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 457, sono abrogati.

2. La regione determina i criteri generali per la ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari settori di intervento di edilizia residenziale pubblica, nonché i criteri generali per l'assegnazione, per la gestione, per la fissazione dei canoni e per la revoca delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica; i comuni provvedono ad emanare i relativi regolamenti.

3. Le regioni emanano norme di indirizzo tecnico, sociale ed economico sulla base della presente legge allo scopo di garantire l'armonico esercizio delle funzioni amministrative inerenti la costruzione e la gestione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale, di cui all'articolo 93, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

ART. 3.

1. Le leggi regionali, provvedono:

a) a sciogliere gli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) entro sei mesi dalla data della loro entrata in vigore, disciplinando le modalità di scioglimento degli enti, nonché il subentro dei comuni nei relativi rapporti giuridici;

b) a fornire indirizzi agli enti locali in ordine alla costituzione da parte dei comuni di aziende cui affidare le funzioni loro trasferite ai sensi dell'articolo 2, nonché alla assunzione delle decisioni organizzative di loro spettanza;

c) a determinare, sentiti i comuni, l'ambito territoriale della gestione delle funzioni di edilizia residenziale pubblica promuovendo forme di collaborazione tra i comuni stessi e, se necessario, prevedendo, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione la creazione anche obbligatoria di consorzi che svolgeranno le funzioni tramite apposite aziende;

d) a disciplinare il concorso degli enti locali per la programmazione e localizzazione degli interventi;

e) a formulare criteri generali in ordine alla determinazione delle priorità sociali nell'assegnazione degli alloggi per categorie della popolazione che presentino particolari condizioni di disagio soggettivo quali, in particolare, gli anziani, gli handicappati, le giovani coppie, i lavoratori immigrati, nuclei familiari composti da adulti con minori a carico o da persone vittime di maltrattamenti o di violenza a sfondo sessuale;

f) a formulare criteri per l'assegnazione, da parte dei comuni, di contributi di edilizia agevolata, in conto interessi o in conto capitale, ad assegnatari singoli o associati.

2. Il decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035, è abrogato.

3. È fatta salva, in ogni caso, l'attribuzione ai comuni delle competenze già loro spettanti in materia di edilizia residenziale pubblica.

ART. 4.

1. Le aziende locali per l'edilizia residenziale pubblica di cui alla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 3 sono costituite e disciplinate in conformità alla normativa sull'ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali; le funzioni della commissione amministratrice sono attribuite al direttore.

ART. 5.

1. Alle aziende di cui alla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 3 i comuni, singoli od associati, attribuiscono oltre alle funzioni precedentemente svolte dagli IACP, i seguenti compiti:

a) redazione di piani urbanistici delle aree destinate agli interventi di cui al comma 2 dell'articolo 2 e dei piani di recupero per l'edilizia degradata di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 457;

b) progettazione e realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

c) costruzione e risanamento di immobili secondo le previsioni dei piani di intervento pubblico, compresa la progettazione degli interventi;

d) istruttoria delle domande di assegnazione di alloggi pubblici;

e) ogni compito istruttorio e strumentale relativo all'esercizio delle funzioni dei comuni;

f) ristrutturazione, manutenzione e recupero del patrimonio già esistente;

g) partecipazione alla predisposizione ed attuazione di progetti integrati di riqualificazione urbana, con coordinamento tecnico delle funzioni di cui al presente articolo.

ART. 6.

1. Il patrimonio immobiliare di proprietà degli IACP è trasferito, senza alcun onere fiscale, al comune territorialmente competente entro sei mesi dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di cui all'articolo 1 e con le modalità da essi indicate.

ART. 7.

1. Dal momento del trasferimento del patrimonio di cui all'articolo 6, i comuni subentrano, per gli immobili situati nel proprio territorio, agli enti soppressi nelle attività e passività ad essi relative secondo le modalità stabilite dalle leggi regionali di cui all'articolo 3.

2. Con la legge di cui all'articolo 3 la regione provvede a disciplinare il procedimento di liquidazione degli enti soppressi.

3. Fino a quando la regione non provveda alla nomina del liquidatore, il presidente dell'ente soppresso è incaricato dalle operazioni di liquidazione.

ART. 8.

1. La successione dei comuni di cui all'articolo 7 nelle attività e passività degli enti soppressi non determina in nessun caso la creazione di base imponibile.

2. Tutti gli atti e contratti che si rendono necessari in adempimento degli obblighi previsti dalla presente legge, ivi compresi quelli relativi all'alienazione di alloggi ai sensi dell'articolo 15, godono dell'esenzione dalle imposte di bollo e sono soggetti all'imposta di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa.

ART. 9.

1. Il personale dipendente degli IACP alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui all'articolo 3 è trasferito, nel rispetto dei diritti acquisiti, ai comuni

secondo le modalità stabilite dalla legge regionale; tale personale può altresì operare per il trasferimento alle aziende locali di cui alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 3.

2. A partire dalla data di entrata in vigore della presente legge, è fatto divieto agli IACP di assumere personale senza la preventiva autorizzazione della giunta regionale.

3. Nel caso di preesistente trattamento economico di miglior favore, esso viene conservato con le modalità fissate dalla legge regionale.

ART. 10.

1. La legge regionale individua i criteri per la determinazione dei corrispettivi dovuti dagli utenti per il godimento degli alloggi, costituiti da:

a) una quota mutualistica per la manutenzione degli immobili;

b) una quota pari al rimborso delle spese dovute per l'attività di gestione e amministrazione degli stabili;

c) una quota per rimborso dei servizi a rendiconto;

d) il canone sociale.

2. Le regioni possono autorizzare i comuni ad applicare agli utenti meno abbienti, ed in particolare ai percettori di pensioni sociali, minime o di invalidità, un corrispettivo globale minimo.

3. L'articolo 25 della legge 8 agosto 1977, n. 513, è abrogato.

ART. 11.

1. È istituito un fondo speciale, destinato ai comuni, per integrare la differenza tra l'ammontare dei corrispettivi dovuti dagli utenti e quello dei corrispettivi minimi di cui al comma 2 dell'articolo 10.

2. Il fondo speciale è finanziato con le modalità che verranno stabilite dal Governo ai sensi dell'articolo 12.

ART. 12.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 dicembre 1993, uno o più decreti legislativi per istituire un fondo nazionale per la casa per gli interventi di edilizia residenziale pubblica con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) il fondo dovrà essere finanziato con le entrate ordinarie previste nel bilancio dello Stato;

b) il fondo avrà durata pluriennale e dovrà essere destinato alle regioni, che provvederanno alla sua ripartizione secondo quanto previsto all'articolo 2;

c) parte del fondo nazionale dovrà essere destinato ai comuni quale fondo speciale secondo quanto previsto dall'articolo 11.

ART. 13.

1. Le leggi regionali, al fine di garantire una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi e la partecipazione degli utenti al controllo della qualità delle prestazioni relative all'edilizia residenziale pubblica, predispongono criteri e principi per la emanazione da parte dei comuni dello statuto degli utenti del patrimonio abitativo pubblico in cui siano delineati i loro diritti ed i loro doveri anche in ordine alla partecipazione degli stessi all'attività gestionale.

2. La legge regionale può inoltre consentire agli assegnatari di provvedere direttamente, in forma associata, alla manutenzione ordinaria degli immobili destinati ad edilizia residenziale pubblica, nonché alla gestione degli impianti di riscaldamento e dei servizi di pulizia e portineria.

3. Nell'ipotesi di cui al comma 2 del presente articolo, non sono dovute dagli assegnatari le quote di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 10.

4. Il comune determina con propri regolamenti gli ambiti territoriali adeguati alla gestione di servizi comuni alle abitazioni nei comparti di edilizia residenziale pubblica e promuove forme di autogestione da parte degli utenti.

ART. 14.

1. Fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui all'articolo 3, la regione certifica i bilanci degli IACP a partire dal 1993.

2. Al fine di ridurre, in termini immediati, l'indebitamento degli IACP verso istituti di credito, la sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti prevede per il consolidamento dei debiti a medio termine degli IACP, attraverso l'erogazione di mutui con interessi a carico dello Stato.

3. Per il finanziamento degli interventi di cui al comma 2 è autorizzato, per l'anno finanziario 1993, il limite di impegno di cento miliardi di lire.

4. Per il ripianamento dei debiti contratti dagli IACP sino alla data di entrata in vigore della presente legge, la Cassa depositi e prestiti è autorizzata ad erogare alla regione, nei modi stabiliti dal Ministro del tesoro, la somma corrispondente al debito complessivo degli IACP certificato dalla regione stessa.

5. Al finanziamento degli interventi di cui al comma 4 si provvede con apposito stanziamento indicato nella legge finanziaria dello Stato per l'anno corrispondente a quello di approvazione della legge regionale.

ART. 15.

1. L'articolo 29 della legge 8 agosto 1977, n. 513, è sostituito dal seguente:

« ART. 29. — 1. I comuni possono attuare i programmi di trasferimento in proprietà agli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, finalizzati ad una migliore gestione del patrimonio di loro proprietà, regolamentandone le modalità di applicazione.

2. La cessione avviene alle condizioni e con le modalità previste dall'articolo 25. Il valore venale dell'alloggio è determinato al momento della cessione.

3. I rientri derivanti dalla alienazione degli alloggi sono destinati dai comuni alla costruzione, alla ristrutturazione, al risanamento o alla manutenzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ».

ART. 16.

1. I fabbricati e gli alloggi adibiti ad edilizia residenziale pubblica sono compresi tra i fabbricati destinati ad usi o servizi di pubblico interesse esenti dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) e dall'imposta locale sui redditi (ILOR), ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601.