

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1210

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**AMENDOLA PIETRO, Busetto, RE GIUSEPPINA, BERAGNOLI,
TODROS, CIANCA, COCCIA, FERRETTI, MARMUGI, OLMINI, SPA-
GNOLI, CICERONE, FIUMANO', GIANNINI, NAPOLITANO LUIGI,
TAGLIAFERRI, TERRAROLI, VETRANO**

Presentata il 14 marzo 1969

Disposizioni in materia di edilizia popolare e modifiche all'articolo 4 del regio decreto 25 maggio 1936, n. 1049, concernente la composizione dei consigli di amministrazione degli Istituti autonomi per le case popolari

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge trae origine dalla insostenibile, e per certi aspetti addirittura assurda, situazione che si è venuta a creare da qualche anno a questa parte nel delicato settore dell'edilizia popolare sovvenzionata per quanto attiene al livello dei canoni di fitto degli alloggi a locazione semplice di più recente costruzione, livello che ha raggiunto punte che vanno, a seconda delle località, dalle 30 alle 40-45 mila lire mensili: una somma del tutto impossibile per la grande maggioranza degli assegnatari, lavoratori a reddito fisso assai modesto, spesso modestissimo; e una somma, oltre tutto, che va maggiorata delle non poche migliaia di lire che gli assegnatari e le loro famiglie debbono pagare mensilmente per i mezzi di trasporto, essendo i loro alloggi generalmente siti in quartieri periferici e ultra periferici.

Complessivamente, per non pochi di questi assegnatari, poco meno della metà del magro bilancio familiare dovrebbe essere impegnata nel pagamento della pigione e dei mezzi di trasporto

Situazione assurda, dicevamo, e tanto più assurda in quanto, mentre per un verso le pigioni di questi alloggi cosiddetti popolari non soltanto superano largamente le pigioni degli alloggi di proprietà privata per le quali il Parlamento ha ultimamente ritenuta necessaria la proroga della legislazione vincolistica, ma ormai si avvicinano sempre più, finanche, alle pigioni degli alloggi del mercato libero al di fuori della legislazione vincolistica; d'altro verso, con l'entrata in vigore della nuova disciplina delle assegnazioni degli alloggi economici e popolari (decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 1964, n. 655), hanno diritto di precedenza nell'assegnazione

degli alloggi proprio quei cittadini che versano in condizioni di maggiore disagio!

Ora, nella situazione assurda che si è venuta a determinare, una situazione che contrasta clamorosamente con ogni più elementare concetto di « edilizia popolare », è capitato e capita, né poteva essere diversamente perché *ad impossibilia nemo tenetur*, che un grande numero di questi nuovi assegnatari di alloggi dell'edilizia sovvenzionata, in particolare degli alloggi costruiti dagli IACP e dall'ISES, si sia visto costretto a corrispondere agli enti proprietari soltanto una parte della pigione richiesta (esponendosi però alle immancabili procedure legali da parte degli enti stessi) e a dar luogo, contemporaneamente, ad una agitazione, che si va estendendo e accendendo sempre più in tutta Italia, agitazione che ha il fine di conseguire una congrua riduzione degli eccessivi canoni di fitto.

Ed è questo, appunto, lo stesso fine che si propone la presente proposta di legge.

Ma per quale via?

Occorre, allora, approfondire il discorso ed andare alle radici del fenomeno di cui ci stiamo occupando.

La prima di esse è data dal continuo crescere dei costi di costruzione nell'edilizia abitativa, costi di costruzione che per alloggi pur di tipo popolare sorpassano ormai largamente il milione di lire a vano legale e arrivano a sfiorare in alcune grandi città il milione e mezzo.

Purtroppo il discorso al riguardo si deve arrestare alla nuda constatazione della realtà di fatto, non avendo minimamente i proponenti la pretesa in questa sede, una sede del tutto settoriale e contingente, di avanzare tutto quel complesso di proposte, la proposta di una politica complessiva che andando dalla nuova disciplina urbanistica e conseguente abbattimento dei prezzi delle aree fabbricabili al controllo e calmieramento dei prezzi dei materiali da costruzione e all'industrializzazione dell'attività edificatrice, sola potrebbe portare ad una congrua riduzione dei costi-vano.

Poiché dunque, per quanto riguarda i sempre più elevati costi-vano degli alloggi popolari, in questa sede i proponenti si debbono limitare ad accettarli come un dato di fatto sul quale non è possibile intervenire, il discorso, per arrivare ad una conclusione concreta e positiva, deve necessariamente essere subito spostato su di un altro terreno per tagliare, almeno in parte, un'altra, la seconda radice del fenomeno del quale ci stiamo occu-

pando. Ed è il terreno del finanziamento della costruzione degli alloggi popolari.

Ora, purtroppo, cessate da tempo completamente le costruzioni a totale carico dello Stato, non più da anni rifinanziata la legge 640, quella legge che doveva sopperire particolarmente alle esigenze di questi cittadini che per le loro condizioni di maggior disagio hanno diritto di precedenza nelle assegnazioni degli alloggi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 1964, n. 655, sono molti anni ormai che, a parte gli alloggi della GESCAL, si procede soltanto con lo strumento della legge 408, lo strumento cioè della concessione da parte dello Stato dei contributi trentacinquennali in annualità costanti agli Enti costruttori i quali debbono scontare i contributi presso la Cassa depositi e prestiti o, a condizioni molto più onerose, presso altri istituti finanziari, dai quali ottengono in mutuo l'intera somma occorrente per coprire la spesa delle costruzioni.

Abbiamo avuto così varie leggi di rifinanziamento della legge 408, quali la legge 21 aprile 1962, n. 195, la legge 4 novembre 1963, n. 1460; il decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, convertito nella legge 1° novembre 1965, n. 1179 e da ultimo la legge 28 marzo 1968, n. 422.

Ora è evidente, tenendo sempre presente il punto di partenza, imm modificabile in questa sede, dell'elevato costo-vano, che i canoni di locazione degli alloggi popolari hanno raggiunto a loro volta livelli tanto elevati in quanto, innanzitutto, su di essi incide, per una buona metà della pigione complessiva, la rata di ammortamento capitale e di interessi che deve essere corrisposta all'istituto finanziatore, vale a dire la quota parte del costo di costruzione dell'alloggio non coperta dal contributo statale che ordinariamente è sempre stato ed è tuttora del 4 per cento.

È una rata già sensibile quando l'ente costruttore ha la possibilità di contrarre il mutuo per l'intera spesa con la Cassa depositi e prestiti (mutuo trentacinquennale, rata costante di ammortamento capitale ed interessi del 5,80 per cento), ma che poi diventa sensibilissima, veramente pesante, quando il mutuo viene contratto con altro istituto finanziario, a saggio d'interesse più elevato, con lo accollo dello scarto cartelle, con una durata ridotta a 25 anni.

Bisogna, dunque, innanzitutto, per ridurre i canoni di locazione troppo elevati delle più recenti costruzioni dell'edilizia popolare sovvenzionata, incidere sulla rata del

mutuo addossata agli assegnatari, e questo è possibile soltanto aggiornando, adeguando ai crescenti costi-vano, il contributo dello Stato.

Sicché la prima proposta che noi avanziamo (articolo 1) è precisamente quella di elevare retroattivamente il contributo trentacinquennale dello Stato dal 4 al 5 per cento, qualora si tratti di mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti, e al 6 per cento qualora si tratti di mutui contratti con altri istituti finanziatori, per tutti gli alloggi a locazione semplice, finanziati con le quattro leggi sopra elencate. E ci fa bene sperare nell'accoglimento della proposta in questione il fatto che, discutendosi nella Commissione dei lavori pubblici della Camera il bilancio del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1969, l'allora titolare del dicastero, onorevole Natali, ebbe a dichiarare testualmente nella seduta del 9 ottobre 1968, relativamente a un ordine del giorno presentato da alcuni dei proponenti, ordine del giorno col quale già si avanzava la richiesta poi divenuta l'articolo 1 della presente proposta di legge: « Accetto come raccomandazione l'ordine del giorno per quanto riguarda il punto n. 1. Posso, anzi, assicurare che è in corso di studio la possibilità di introdurre dei meccanismi di elevazione del contributo onde coprire in larga misura l'onere di ammortamento del mutuo. Ciò rientra, del resto, nella politica generale del settore di cui ho già parlato per quanto riguarda le classi meno abbienti ».

Ma, onorevoli colleghi, se una buona metà della pigione pagata dagli assegnatari è data dal canone di locazione vero e proprio, cioè dalla rata di mutuo gravante sullo assegnatario, e abbiamo visto per quale via è possibile effettuare una congrua riduzione, una altra metà all'incirca è costituita dalle quote che gli assegnatari sono tenuti a corrispondere agli enti proprietari o amministratori degli alloggi per le spese di amministrazione, di manutenzione ordinaria ed eventualmente straordinaria, per tutta una serie di servizi quali il portierato, l'ascensore, il riscaldamento, l'acqua e la luce attinenti le parti condominiali, eccetera, in conformità dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 1964, n. 655.

Ebbene, è risaputo come gli enti abbiano, purtroppo, la tendenza a calcare pesantemente la mano sugli assegnatari per quanto attiene a tutte queste voci accessorie al canone di locazione vero e proprio e ciò, quasi sempre, a causa delle loro pesanti situazioni debitorie, situazioni però dovute spesso e volentieri a una cattiva amministrazione, ad esem-

pio a un'inflazione di personale per ragioni politiche ed elettorali, anzi elettoralistiche.

Anche questo è, dunque, un terreno sul quale si può e si deve intervenire al fine di realizzare una riduzione di tutte queste spese; ed è un terreno nel quale, comunque, va accolta e soddisfatta un'esigenza democratica di partecipazione e di controllo da parte della massa degli assegnatari interessati.

A tal fine, perciò, con l'articolo 2 della presente proposta di legge si provvede in primo luogo, anche per una ovvia esigenza di unicità di trattamento in una materia che è identica per le varie categorie di assegnatari (quelli dell'ex INA-Casa, quelli della GESCAL amministrati dagli IACP, quelli degli IACP, dell'ISES e di altri enti ancora ai sensi dell'articolo 1) ad estendere a tutte le altre categorie di assegnatari le quote che gli assegnatari degli alloggi ex INA-Casa, trasferiti in proprietà agli IACP a seguito della legge 14 febbraio 1963, n. 60, debbono corrispondere agli stessi IACP per le spese di amministrazione e per i fondi di manutenzione ordinaria e straordinaria, così come esse sono state recentemente determinate in misura modica (560, 500, 440 e 390 lire mensili a vano, a seconda delle quattro grandi ripartizioni territoriali nelle quali è stata suddivisa l'Italia), con decreti del Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello del lavoro e della previdenza sociale, ai sensi della legge 14 febbraio 1963, n. 60 modificata ed integrata dalla legge 18 marzo 1968, n. 352 che ha stabilito tutta una nuova procedura di carattere più democratico per la determinazione delle quote.

Oltretutto si tratta di quote che sono state concordate in sede ministeriale coi rappresentanti della GESCAL, degli IACP e, quel che più preme particolarmente sottolineare, con gli stessi rappresentanti degli assegnatari ex INA-Casa.

Per quanto specificamente concerne, poi, l'estensione di queste quote agli alloggi costruiti dalla GESCAL in attuazione del piano decennale case lavoratori, giova anche rilevare che nella ricordata seduta della Commissione lavori pubblici del 9 ottobre 1968 l'allora Ministro dei lavori pubblici onorevole Natali ebbe a dichiarare testualmente, pronunciandosi su di un ordine del giorno col quale alcuni dei proponenti sollecitavano tale estensione: « Nel silenzio della legge, ritengo che si possano invitare gli istituti ad estendere agli alloggi della GESCAL i criteri e le quote da stabilire per gli alloggi dell'ex INA-Casa ».

Per quanto, invece, riguarda le spese per i servizi, spese non comprese nei decreti ministeriali sopra ricordati, è sembrato più opportuno ai proponenti limitarsi a introdurre con l'articolo 3 una procedura nuova per la loro determinazione, una procedura che accoglie e soddisfa quella giustissima e sentitissima esigenza di partecipazione democratica da parte degli assegnatari a decisioni ed attività degli enti proprietari dei loro alloggi che toccano direttamente i loro interessi, di cui abbiamo già fatto parola.

In sostanza si propone che rappresentanze elettive degli assegnatari, le quali potranno essere di fabbricato, di lotto o di quartiere, a seconda della estensione dei servizi, debbano concorrere alle decisioni degli enti relative alle spese per i servizi stessi, il che significa che essi debbano partecipare alla gestione vera e propria dei servizi, per un loro migliore andamento, ed al controllo delle relative spese, per una loro maggiore economicità.

Ed entrati, onorevoli colleghi, nella logica di questa nuova procedura, o meglio di questo nuovo sistema fondato sulla partecipazione democratica degli interessati alla gestione dei propri alloggi, ne discendono alcune logiche e necessarie conseguenze.

La prima, ancora all'articolo 3, si è che le medesime rappresentanze elettive degli assegnatari abbiano il diritto di concordare con gli enti proprietari l'impiego delle quote per i fondi di manutenzione ordinaria e straordinaria di cui all'articolo 2.

La seconda, contenuta nell'articolo 4, si è che tutta l'amministrazione degli alloggi possa essere assunta autonomamente dagli assegnatari a locazione semplice in un regime di autogoverno quale quello già sperimentato lungamente e assai positivamente dagli assegnatari a riscatto dell'ex INA-Casa. Amministrazione autonoma che sarà obbligatoria quando venga richiesta dall'ottanta per cento, cioè dalla quasi totalità degli assegnatari di un fabbricato, ciò che costituirà la più sicura garanzia della maturità, del senso di responsabilità e di educazione civica con cui sarà realizzata l'amministrazione autonoma, la più sicura garanzia in definitiva dei risultati positivi che saranno raggiunti dagli assegnatari amministrando collettivamente i loro alloggi. Qualora, invece, l'amministrazione

autonoma venga richiesta soltanto da una maggioranza semplice degli assegnatari, è sembrato più prudente ai proponenti lasciare agli enti proprietari la facoltà di concederla, o meno, valutate attentamente le situazioni particolari, caso per caso.

Terza ed ultima conseguenza, infine, è data dalla proposta contenuta nell'articolo 5 di porre termine a una situazione anacronistica che dura ormai da ben 33 anni. La proposta, cioè, di modificare l'articolo 4 del regio decreto 25 maggio 1936, n. 1049 che costituisce tuttora lo statuto-tipo per gli istituti autonomi per le case popolari. Una composizione del consiglio di amministrazione, quale quella stabilita in questo articolo 4, se era perfettamente logica in regime fascista, da molti, troppi anni non si giustifica più assolutamente, è un vero e proprio anacronismo nell'anno 1969 con la sua struttura autoritaria e burocratica!

Di qui la nostra proposta di una radicale modifica dell'articolo in questione, con l'immissione nei consigli di amministrazione degli IACP, democratizzati e ammodernati, di adeguate rappresentanze degli assegnatari, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli Enti locali.

Soltanto per questa via gli assegnatari, finalmente, non vedranno più negli IACP i proprietari puri e semplici, quasi padroni privati, dei loro alloggi, con i quali esiste, come purtroppo fino ad oggi è esistito, un deleterio antagonismo di interessi; ma considereranno gli IACP come una cosa anche propria, vedranno negli IACP una espressione democratica della collettività, si sentiranno partecipare responsabilmente a una buona amministrazione degli IACP e ad una buona gestione del proprio alloggio e di tutti gli alloggi, essendo tutti indistintamente gli alloggi patrimonio geloso e prezioso dell'intera collettività.

La proposta di legge si completa, da ultimo, con alcune disposizioni agli articoli 6 e 7 che provvedono a disciplinare il regolamento d'esecuzione che dovrà attuare la legge e a finanziare la limitata spesa prevista all'articolo 1.

Nel concludere ci auguriamo caldamente, onorevoli colleghi, che vorrete onorare col vostro voto favorevole questa nostra proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I contributi in annualità concessi ai sensi delle leggi 21 aprile 1962, n. 195, 4 novembre 1963, n. 1460, 1° novembre 1965, n. 1179 e 28 marzo 1968, n. 422, utilizzati per la costruzione di alloggi a locazione semplice non ceduti successivamente a riscatto, sono elevati, a datare dalla prima annualità di erogazione del contributo, al 5 per cento del costo di costruzione quando il mutuo contratto dall'ente costruttore per far fronte alla spesa relativa sia stato concesso dalla Cassa depositi e prestiti; e al 6 per cento quando il mutuo sia stato concesso da altro istituto finanziatore.

ART. 2.

Le quote relative alle spese di amministrazione e ai fondi per la manutenzione ordinaria e straordinaria determinate, ai sensi della legge 18 marzo 1968, n. 352, per gli alloggi già di proprietà della Gestione INA-Casa trasferiti in proprietà agli istituti autonomi per le case popolari ai sensi della legge 14 febbraio 1963, n. 60, si applicano anche a tutti gli alloggi di cui all'articolo 1 della presente legge nonché agli alloggi costruiti dalla GESCAL in attuazione del piano decennale case per lavoratori.

ART. 3.

Le spese escluse dalle quote come sopra determinate, quali quelle per il portierato, l'ascensore, il riscaldamento, l'acqua e la luce attinenti le parti condominiali, debbono essere deliberate dagli enti proprietari degli alloggi di intesa con una rappresentanza elettiva degli assegnatari degli alloggi stessi, di fabbricato, di lotto o di quartiere a seconda della estensione dei servizi ai quali si riferiscano le spese in questione e degli assegnatari che vi sono interessati.

Ugualmente d'intesa con le rappresentanze elettive degli assegnatari sarà deliberato dagli enti l'impiego delle quote per i fondi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

ART. 4.

Gli enti proprietari degli alloggi di cui all'articolo 1 della presente legge hanno facoltà di concedere l'amministrazione autonoma

agli assegnatari di un fabbricato che ne facciano richiesta a maggioranza.

Qualora, però, i richiedenti costituiscano l'80 per cento degli assegnatari, l'amministrazione autonoma è obbligatoria.

Valgono, in quanto applicabili, le norme contenute nella legge 18 marzo 1968, n. 352.

ART. 5.

L'articolo 4 del regio decreto 25 maggio 1936, n. 1049, è sostituito dal seguente:

« L'istituto è retto da un consiglio d'amministrazione costituito come appresso:

a) sei consiglieri in rappresentanza elettiva degli assegnatari;

b) tre consiglieri nominati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori più rappresentative;

c) un consigliere nominato dal Ministro per i lavori pubblici;

d) tre consiglieri nominati dal Consiglio provinciale con voto limitato a due e dei quali uno di rappresentanza della minoranza;

e) tre consiglieri nominati dal Consiglio comunale del capoluogo con voto limitato a due e dei quali uno in rappresentanza della minoranza;

f) tre consiglieri nominati dal Consiglio provinciale tra i sindaci degli altri comuni della provincia, con voto limitato a due e dei quali uno in rappresentanza della minoranza;

g) un consigliere nominato dalla organizzazione di categoria degli urbanisti.

Il Consiglio di amministrazione elegge nel suo seno il presidente dell'istituto e due vicepresidenti ».

ART. 6.

Il Ministro dei lavori pubblici, assistito da una commissione di dieci senatori e dieci deputati nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee, sentite le organizzazioni nazionali degli assegnatari emana con proprio decreto il regolamento di esecuzione della presente legge entro tre mesi dalla data della sua entrata in vigore.

ART. 7.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, determinabile presuntivamente in complessivi 8.500 milioni per l'anno finanziario 1969 ed in lire 2.000 milioni per ognuno dei successivi anni finanziari, si farà fronte con il maggior gettito della imposta sulle società e sulle obbligazioni.