

ATTO N. 922

DISEGNO DI LEGGE
*di iniziativa della Giunta regionale
(deliberazione n. 1275 del 17.10.2001)*

“Istituzione delle Aziende territoriali per l’edilizia residenziale (A.T.E.R.)”

*Depositato al Servizio Assistenza agli Organi,
Iter Procedimenti e Sistema Informativo il 5.11.2001*

Trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente il 6.11.2001



REGIONE DELL'UMBRIA

OGGETTO: DISEGNO DI LEGGE DI ISTITUZIONE DELLE AZIENDE TERRITORIALI PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE ATER.

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

17/10/2001 n. 1275

		presenti	assenti
LORENZETTI MARIA RITA	Presidente	X	
MONELLI DANILO	Vice Presidente	X	
BOCCI GIANPIERO	Assessore	X	
DI BARTOLO FEDERICO	Assessore	X	
GIROLAMINI ADA	Assessore	X	
GROSSI GAIA	Assessore		X
MADDOLI GIANFRANCO	Assessore	X	
RIOMMI VINCENZO	Assessore		X
ROSI MAURIZIO	Assessore	X	

Presidente : LORENZETTI MARIA RITA

Relatore : MONELLI DANILO

Direttore: TORTOIOLI LUCIANO

Segretario Verbalizzante : MANUALI PAOLA

LA GIUNTA REGIONALE

Visto l'art. 23 del proprio regolamento interno;

Vista la Relazione concernente le linee guida per la riforma dell'Edilizia Residenziale Pubblica;

Richiamata la propria precedente deliberazione n.1475 del 22.12.2000 con la quale è stato preadottato il disegno di legge: "Istituzione delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale – ATER";

Vista la relazione illustrativa e la proposta di disegno di legge presentata dal Direttore alle Politiche Territoriali avente per oggetto: "Istituzione delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale – ATER";

Tenuto conto del parere formulato dal Comitato Legislativo in merito a tale disegno di legge, che si allega;

Preso atto che lo stesso dovrà essere inviato al Servizio Bilancio per acquisire il relativo parere in ordine alla copertura finanziaria;

Ritenuto di provvedere:

- all'approvazione della Relazione concernente le linee guida per la riforma dell'Edilizia Residenziale Pubblica;

- all'approvazione del disegno di legge sopracitato, corredata delle note di riferimento e della relativa relazione;

Visto il Regolamento interno di questa Giunta;

A voti unanimi, espressi nei modi di legge;

DELIBERA

1) di approvare la Relazione concernente le linee guida per la riforma dell'Edilizia Residenziale Pubblica;

2) di approvare l'allegato disegno di legge, avente per oggetto: "Istituzione delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale – ATER", e la relazione che lo accompagna, dando mandato al proprio Presidente di presentarlo, per le conseguenti determinazioni, al Consiglio Regionale;

3) di stabilire che il disegno di legge di cui al punto 2) debba essere inviato al Servizio Bilancio per acquisire il relativo parere in ordine alla copertura finanziaria;

4) di indicare il proprio Presidente di rappresentare la Giunta Regionale in ogni fase del successivo iter e di assumere tutte le iniziative necessarie.

IL DIRETTORE : 

IL PRESIDENTE: 

IL RELATORE: 

IL SEGRETARIO VERBALIZZANTE: 





Disegno di legge: "Istituzione delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale - ATER."

RELAZIONE

LA POLITICA ABITATIVA

L'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale è stato caratterizzato, negli ultimi venti anni, dalla legge n. 457/78, il cosiddetto Piano decennale per la casa, e dalle successive integrazioni dovute alle leggi n. 179/92 e n. 493/93.

Due sono stati i principali filoni di intervento delineati dalla legislazione statale, entrambi orientati in prevalenza verso la nuova costruzione, di cui uno rivolto ad incrementare la proprietà della prima casa a favore delle famiglie con requisiti prestabiliti attraverso la concessione di contributi (edilizia agevolata) e l'altro diretto a creare un patrimonio residenziale di proprietà pubblica da concedere in locazione alla fascia sociale più debole (edilizia sovvenzionata).

Tali politiche di intervento hanno consentito di sostenere il settore delle costruzioni, anche durante le fasi di stagnazione del mercato, integrando così l'attività edilizia privata.

Nella maggioranza dei comuni umbri, sono state quasi completamente esaurite le aree di edilizia economica popolare (PEEP) su cui principalmente sono stati realizzati gli interventi. Per l'edilizia sovvenzionata infatti, costituita per circa il 50% da interventi di nuova costruzione, sono state utilizzate esclusivamente aree PEEP, per l'edilizia agevolata, invece, rappresentata per circa l'85% da nuove costruzioni, è stato possibile localizzare gli interventi sia in aree PEEP che al di fuori di queste.

L'intervento di recupero, circa il 50% nella sovvenzionata ed al 15% nell'edilizia agevolata ha raggiunto in Umbria livelli tra i più alti del paese. La diversa percentuale tra i due settori di intervento è da imputarsi principalmente all'impianto normativo della legge n. 457/78 e delle altre norme complementari, rivolte principalmente a favorire l'espansione urbana piuttosto che il riutilizzo del patrimonio esistente.

Ne è un esempio l'aver stabilito che per beneficiare del contributo pubblico valgono gli stessi requisiti sia per i cittadini che intendono acquistare la prima casa che per quelli che già ne sono proprietari, nei centri storici, in condominio, e che le devono ristrutturare.

Malgrado le difficoltà l'Umbria ha favorito al massimo la realizzazione di alloggi attraverso il recupero e la riqualificazione urbana, conseguendo il duplice obiettivo di utilizzo e recupero di una parte notevole del patrimonio esistente e di soddisfacimento della domanda di abitazione a costi contenuti.

Gli effetti ottenuti attraverso il concorso dell'edilizia pubblica e di quella privata ha consentito al 76% delle famiglie residenti nella regione Umbria di essere proprietarie dell'alloggio in cui abitano. In termini assoluti le famiglie elevate nell'ultimo censimento ammontano in totale a 278.927 di cui 213.493 sono proprietarie della casa abitata, 44.382 sono in locazione e 21.052 occupano l'abitazione secondo un altro titolo.

Per quanto concerne l'edilizia sovvenzionata gli alloggi pubblici gestiti dal IERP di Perugia e di Terni sono complessivamente 6.967 di cui 4.073 nella provincia di Perugia ed il restante nella provincia di Terni. Lo stock di alloggi pubblici, che aveva subito una riduzione per i processi di vendita imposti dalla Legge n. 560/93 è stato ricostituito grazie



alla realizzazione di tutti i programmi finanziati dallo stato.

La regione Umbria infatti è tra le poche regioni ad aver utilizzato interamente le risorse pubbliche ex Gescal assegnate nel corso dell'attuazione del programma decennale di edilizia residenziale pubblica e quelle assegnate successivamente, destinandole interamente a nuovi interventi, al recupero dell'esistente, a programmi complessi.

Dopo l'esaurimento del piano decennale della casa (1980 - 1990) è stato ampliato lo spettro d'azione nell'ambito dell'edilizia residenziale, cercando di dare risposte ai nuovi problemi emergenti legati all'abitazione. In sintesi, con le norme (leggi n. 79/92 e n. 493/93) che si sono succedute, superando la tradizionale politica attuata con la legge n. 457/78, è stato possibile realizzare alloggi in locazione da rendere disponibili a canone controllato ed alloggi da destinare a categorie sociali particolari, nonché attuare interventi di riqualificazione urbana.

Il conseguente filone degli interventi regionali è stato rivolto, nel programma quadriennale 1992-95, al soddisfacimento dei bisogni emergenti di portatori di handicap fisici, di anziani e di studenti. In questi interventi sono stati coinvolti anche nuovi soggetti quali Enti morali ed assistenziali ed operanti nel settore del no - profit, che hanno così potuto recuperare il loro patrimonio immobiliare inutilizzato e metterlo a disposizione di famiglie che non avevano trovato risposta nel settore pubblico. L'esperienza fin qui maturata, ampiamente positiva, porta a ritenere questo come uno dei settori d'intervento prioritari a cui andrà posta particolare attenzione nel futuro.

Anche sul recupero e la riqualificazione urbana la regione Umbria ha dedicato particolare attenzione sia

dotandosi della legge regionale n. 13/97 "Norme in materia di riqualificazione urbana" che ha ordinato la materia fissando le procedure di formazione, di selezione e di semplificazione urbanistica delle varianti di modesta entità dei programmi urbani complessi consentendo la crescita della sensibilità degli operatori e dei Comuni nei confronti delle problematiche predette, sia mettendo a disposizione finanziamenti sempre più significativi, anche nel prossimo bilancio.

Nell'attuazione della politica regionale sin qui brevemente accennata, un ruolo decisivo va riconosciuto ai due Istituti per l'Edilizia Residenziale Pubblica che, scaturiti dalla riforma del 1982 hanno operato nel tempo con perizia sia tecnica che amministrativa.

Inoltre, il loro intervento è stato significativo sia in condizioni ordinarie sia in condizioni straordinarie, basti per questo citare come esempio l'attività svolta nell'attuazione degli interventi previsti dal programma straordinario avviato per risolvere le situazioni di disagio abitativo causato dagli eventi sismici del 1997.

IL NUOVO ASSETTO ISTITUZIONALE

Le recenti modifiche normative, introdotte dalla legge 15.3.1997 n. 59 e dal successivo Decreto Legislativo 31.3.1998 n. 112, hanno completamente ridisegnato le competenze in materia di edilizia residenziale pubblica.

Restano, infatti, in capo allo Stato esclusivamente le funzioni di determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale ed unitario sul territorio nazionale, da effettuarsi coerentemente con gli orientamenti di politica sociale del Paese, di definizione degli standard qualitativi degli alloggi, di raccolta e valutazione dei dati sulla condizione abitativa, nonché di definizione dei criteri per favorire il sostegno economico alle famiglie meno abbienti.



Lo Stato ha, inoltre, la possibilità di partecipare, in concorso con le Regioni ed i Comuni interessati, al sostegno finanziario di programmi di interesse nazionale.

Sono, invece, attribuite alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative all'individuazione delle linee d'intervento ritenute prioritarie a livello locale, alla determinazione dei meccanismi di incentivazione finanziaria, da diversificare anche per ambiti territoriali o per condizioni socio-economiche, alla scelta degli operatori, all'attuazione degli interventi, compresi quelli di tipo complesso quali i programmi di riqualificazione urbana o i programmi integrati, che costituiscono le iniziative più stimolanti nel settore.

E', altresì, attribuita alle Regioni la competenza a stabilire le modalità di assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia pubblica, nonché a determinare i relativi canoni, che sino ad oggi potevano essere disciplinati solo in attuazione di una normativa statale piuttosto vincolante, emanata con le delibere CIPE.

Il nuovo assetto istituzionale comporta, quindi, per le Regioni maggiore responsabilità, in quanto dovranno fornire una risposta più consona al fabbisogno alloggiativo, che si manifesta in maniera differenziata nelle diverse aree del Paese, e dovranno programmare autonomamente tenendo conto delle diverse esigenze territoriali.

La prima conseguenza sarà un intervento legislativo per ridefinire obiettivi, regole e strumenti di gestione dell'edilizia residenziale e ruolo dei soggetti attuatori, siano essi pubblici o privati.

Anticipando comunque le possibili innovazioni normative, è stato predisposto il presente disegno di legge che istituisce le ATER (Aziende

Territoriali per l'Edilizia Residenziale Pubblica), nuovi enti economici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica a cui saranno affidate, tra le altre, competenze e responsabilità attualmente in capo agli IERP.

La prima innovazione introdotta nel presente disegno di legge è ascrivibile alla forma giuridica delle Aziende che saranno enti pubblici economici e conseguentemente oltre a maggiori responsabilità derivanti dall'autonomia gestionale avranno maggiori possibilità operative nell'azione progettuale e realizzativa.

Va sottolineato inoltre che alle nuove Aziende, oltre al tradizionale e confermato compito di realizzazione e gestione del patrimonio pubblico da destinare ai nuclei familiari economicamente e socialmente svantaggiati, vengono affidate nuove funzioni, che garantiscono loro la possibilità:

- di svolgere attività remunerate per conto di altri enti pubblici;
- di fruire di tutte le opportunità alla stessa stregua degli altri operatori privati;

Tutto ciò senza creare condizioni di privilegio nei confronti di altri operatori privati che potranno beneficiare delle stesse agevolazioni spettanti alle Aziende, a parità di programmi.

RISORSE FINANZIARIE

A fronte di un accresciuto potere normativo e programmatico attribuito alle Regioni non si assiste però ad un analogo trasferimento dallo Stato di mezzi finanziari per la realizzazione degli interventi.

Infatti, in attuazione di quanto disposto dall'Intesa Stato - Regioni, raggiunta il 2.03.2000 ai sensi dell'art. 63 del Decreto Legislativo n. 112/98, sono in corso di trasferimento alle Regioni

esclusivamente le risorse già assegnate negli anni precedenti e necessarie per portare a compimento gli interventi programmati.

In particolare, per quanto concerne l'edilizia agevolata, sono stati attribuiti alla Regione Umbria, oltre alle annualità necessarie per continuare a corrispondere agli Istituti di credito i contributi sui mutui agevolati in essere, circa 154 miliardi, derivanti dalla ripartizione tra le Regioni delle somme giacenti.

Tuttavia, tali risorse devono essere utilizzate, in larga misura, per fronteggiare il deficit finanziario esistente, venutosi a creare a seguito degli impegni di bilancio assunti per consentire la regolare attuazione degli interventi già in corso.

Particolarmente critico è il fronte delle risorse in edilizia sovvenzionata, la cui unica fonte di finanziamento, i contributi ex - Gescal prelevati dalle buste paga dei lavoratori dipendenti, è cessata il 31.12.1998.

Anche in questo caso, con il trasferimento di competenze vengono attribuite alle Regioni le somme giacenti non ancora utilizzate, che verranno versate nel "Fondo unico" costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Tali somme, tuttavia, devono essere decurtate del prelievo a suo tempo effettuato per coprire spese per emergenze alluvionali ed alcune annualità relative all'edilizia agevolata, non corrisposte dallo Stato, e di quanto recentemente richiesto dalle Regioni, al fine di fronteggiare gli oneri derivanti dai programmi in corso di realizzazione. La nostra Regione, a fronte di un ammontare teorico di risorse di circa 172 miliardi, peraltro tutto impegnato in programmi in corso, si trova con un saldo negativo di cassa di circa 65 miliardi rispetto al Fondo e quindi con l'impossibilità di non poter più avere ulteriori accrediti sugli interventi in corso, a causa dei prelievi straordinari fatti dallo Stato..

Incerta è la possibilità di ottenere risorse future. Malgrado, infatti, l'Intesa Stato - Regioni preveda in merito l'emanazione di un apposito DPCM, i contenuti dello stesso, però, non sono ancora stati definiti, in quanto non si è ancora raggiunto l'accordo con il Ministero dei LL.PP. ed il Ministero del Tesoro. In assenza di una adeguata risposta ed anzi addirittura proseguendo nella linea di riservare le poche risorse stanziate nella legge finanziaria per programmi gestiti dal centro, il futuro dell'ERP si tinge di scuro.

I NUOVI FABBISOGNI

L'azione futura della Regione dovrà principalmente tendere al soddisfacimento dei nuovi fabbisogni alloggiativi che sono emersi in questi ultimi anni ed ai quali si è già cercato, in parte, di fornire una soluzione con gli interventi previsti dal Programma quadriennale 1992-95 e con quelli previsti dal Programma triennale 1996-98.

In primo luogo, si è evidenziato un aumento globale della domanda di alloggi pubblici in locazione a canone sociale proveniente sia dalla fascia sociale più debole della popolazione residente, sia, a seguito dei recenti flussi migratori, dai cittadini extracomunitari insediatisi nella regione.

Esiste, poi, una accresciuta e generalizzata esigenza di alloggi in locazione, dovuta ad una serie di fattori: maggiore mobilità nel mercato del lavoro; polverizzazione dei nuclei familiari, che oggi, nella maggior parte dei casi, sono formati da una sola persona; aumento della domanda da parte della fascia sociale media, che non è più in grado di acquistare la casa o per scelta non intende pervenire alla proprietà.

Maggiore impulso dovrà, inoltre, essere dato alla realizzazione di





residenze per particolari categorie sociali quali anziani, portatori di handicap e studenti.

In particolare, a seguito del progressivo invecchiamento della popolazione, sono sempre più numerosi i nuclei familiari composti solo da anziani. Per questi ultimi, come del resto per i portatori di handicap, è necessario realizzare residenze con tipologie specifiche, che siano associate a servizi comuni e a strutture riabilitative.

La presenza di un numero elevato di studenti universitari determina, in alcune città, distorsioni del mercato della locazione che dovranno essere corrette mediante la realizzazione di alloggi adeguati alla domanda, utilizzando al meglio le strutture edilizie presenti nei centri storici.

I nuovi fabbisogni ad ogni modo non possono far dimenticare la presenza di una domanda di acquisto o costruzione della prima casa che, seppure di dimensioni più contenute rispetto al passato e concentrata nelle aree a più intensa urbanizzazione, è espressa dai nuovi nuclei familiari in formazione.

In generale comunque ogni intervento destinato a dare una risposta alla domanda di edilizia sociale dovrà innanzi tutto tendere al miglioramento della qualità urbana; a valorizzare i contesti più degradati, attuare politiche di riqualificazione e creare i presupposti per migliori condizioni abitative, sia per quanto concerne la residenza che per i servizi di quartiere.

Le periferie urbane, ma anche i centri storici richiedono infatti interventi integrati, attuati da soggetti pubblici e privati, con risorse pubbliche e private, che affrontino contemporaneamente problematiche abitative, sociali ed economiche mediante strumenti di programmazione adeguati quali i Programmi Urbani Complessi previsti dalla L.R. n. 13/97.

GLI OBIETTIVI FUTURI

Le nuove prospettive che si aprono nella politica regionale a seguito dei trasferimenti di competenze consentono di rivisitare tutta la problematica inerente l'edilizia residenziale in una ottica di avvio di azioni integrate e sinergiche che incidano più efficacemente nel tessuto sociale ed urbano della regione.

L'esigenza di elaborare una legge quadro diventa quindi improcrastinabile, per poter disciplinare i seguenti aspetti:

- il processo di programmazione, partecipata con gli enti locali;
- le priorità e le modalità di localizzazione degli interventi;
- il ruolo affidato agli operatori pubblici e privati, da coinvolgere nei processi costruttivi;
- la tipologia degli interventi e le modalità di realizzazione;
- i destinatari degli interventi ed i loro requisiti;
- le tipologie costruttive da privilegiare;
- le modalità di gestione delle realizzazioni;
- i contributi e le modalità di erogazione;
- la partecipazione dei privati ai programmi di recupero e riqualificazione urbana.

La programmazione regionale dovrà trovare attuazione in programmi triennali ed in piani annuali e dovrà tenere in debita considerazione, oltre gli aspetti finanziari, la individuazione delle aree di maggiore fabbisogno, le priorità e le tipologie degli interventi, la fattibilità ed i vincoli per la loro realizzazione, l'efficacia delle azioni che si intende intraprendere assicurando nel contempo una equilibrata presenza, nel processo edificatorio, di soggetti pubblici (ATER e Comuni) e privati (cooperative ed aziende).

Per quanto riguarda le priorità, in primo luogo andranno privilegiate tutte le iniziative che consentano l'integrazione



ed il coordinamento di più azioni e tra più soggetti, in modo tale da valorizzare le sinergie, qualificare gli interventi sia sotto l'aspetto più propriamente edilizio che quello economico e sociale.

Anche nel settore dell'abitazione sociale, in particolare per quella rivolta ai ceti sociali non in grado di sostenere i costi della locazione, dovranno essere introdotti elementi di competitività per aumentare l'efficacia della spesa, elevare la qualità dell'offerta, ridurre i tempi di risposta ai bisogni.

L'innovazione del prodotto casa dovrà passare per un impegno sempre più forte degli operatori nell'aumentare, anche attraverso processi di autoregolazione, i livelli di qualità dei propri prodotti che dovranno caratterizzarsi anche sui temi della biocompatibilità, del risparmio energetico, della durabilità, della innovazione tecnologica.

In questo ambito, avrà particolare importanza una politica di recupero del patrimonio immobiliare esistente, che punti non soltanto sulla singola unità immobiliare, ma sull'intero edificio e sul contesto urbano in cui lo stesso è collocato.

Sarà necessario, infatti, raggiungere il duplice obiettivo di recuperare il patrimonio, favorendo anche interventi che possano risolvere il problema della prevenzione sismica (la proposta di legge regionale è in fase di studio presso la competente direzione) e di rivitalizzare le aree urbane, che altrimenti potrebbero manifestare livelli di inadeguatezza eccessivi.

L'incentivazione degli interventi di recupero del patrimonio edilizio offrirà anche la possibilità di perseguire una politica di limitazione dell'incremento delle aree urbanizzate in una prospettiva anche di tutela del territorio e della qualità delle sue caratteristiche naturali.

Inoltre, dall'analisi della attuale situazione abitativa regionale si evidenzia una forte presenza di unità immobiliari in proprietà con un deficit di alloggi da destinare, in generale, alla locazione.

In prospettiva, quindi, un ulteriore intervento da considerare prioritario riguarda la possibilità di incidere sia sullo stock che sulla tipologia degli alloggi da destinare alla locazione per soddisfare anche le esigenze di categorie sociali deboli, e svolgere una azione calmieratrice dei prezzi della locazione.

Una ulteriore priorità riguarda il recupero dei "centri minori", l'azione, anche concertata con altre iniziative di competenza regionale, sul patrimonio edilizio esistente nei "centri minori" può essere vista come volano per agevolare il ritorno di insediamenti economici, quali per esempio quelli legati al turismo, all'artigianato, all'agricoltura, sempre nell'ottica di un migliore e più razionale utilizzo del patrimonio urbano esistente.

Significativo è il ruolo affidato agli enti locali sia in materia di rilevamento dei fabbisogni che di programmazione degli interventi. I Comuni, visti come principali sensori delle istanze locali, devono però essere coinvolti anche in termini di cofinanziamento delle iniziative, in quanto, come ha evidenziato l'esperienza maturata nei Programmi Urbani Complessi, la partecipazione correlata al programma responsabilizza rispetto al conseguimento dei risultati nei confronti della comunità locale e conseguentemente accelera la realizzazione delle varie iniziative.

Infine anche per quanto concerne l'individuazione dei soggetti privati, selezionati attraverso idonee procedure che valorizzino le capacità operative e la qualità dei programmi, si dovrà tenere conto delle esperienze maturate sull'offerta plurima di servizi, che possono dare valore aggiunto ai nuovi programmi abitativi.



GESTIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO IN LOCAZIONE

Nel definire una nuova politica per la casa non è certamente secondaria la decisione che dovrà essere assunta dal Parlamento e dal Governo in materia di proprietà del patrimonio di alloggi pubblici (attualmente di proprietà dello Stato e degli IERP).

Le regioni, nell'ambito del processo di decentramento amministrativo avviato con il Decreto legislativo n. 112/98, hanno richiesto che venga loro attribuita la piena competenza per poterne disciplinare la proprietà, l'uso, le modalità di gestione.

Solo in tal caso sarà possibile ridefinire politiche tese alla gestione economica del patrimonio per favorire il rinnovo, la manutenzione ed anche la dismissione di quella parte che non risponde più alle finalità originarie di destinazione sociale.

In Umbria la gestione del patrimonio pubblico è disciplinato dalla legge regionale 3.12.1996 n. 33, che ha introdotto, rispetto alla precedente normativa, importanti innovazioni sia nelle procedure che nei contenuti.

In particolare:

- è stata data più autonomia ai Comuni in merito alla periodicità di emanazione dei bandi di concorso, al fine di poter meglio rispondere al fabbisogno rilevato nel proprio territorio;
- sono stati notevolmente ridotti i tempi per la predisposizione delle graduatorie, in modo da consentire ai Comuni di pervenire all'assegnazione degli alloggi il più velocemente possibile;
- sono stati ridefiniti i criteri per far fronte a particolari situazioni di emergenza abitativa.

Per quanto concerne i canoni di locazione, si è ritenuto opportuno stabilire modalità di determinazione estremamente personalizzate e direttamente proporzionali alla capacità reddituale degli inquilini. A tale scopo, la legge prevede che il canone di locazione sia composto dalla somma di due elementi: una percentuale del canone effettivo dell'alloggio (da un minimo del 15% ad un massimo del 25%) e una percentuale del reddito del nucleo familiare (da un minimo del 7% ad un massimo del 9%). Inoltre, la norma tiene conto anche del numero dei componenti del nucleo familiare e, quindi, a parità di reddito le famiglie più numerose corrispondono un canone inferiore.

Infine, per le categorie più disagiate (cittadini che percepiscono la pensione sociale o la minima INPS, l'indennità di cassa integrazione, di disoccupazione o i sussidi assistenziali) il canone è calcolato esclusivamente in percentuale al reddito posseduto (da un minimo del 5% ad un massimo del 7%).

La finalità sociale del patrimonio pubblico di edilizia residenziale, destinato a garantire una soluzione abitativa alle categorie sociali più deboli, deve, tuttavia, coniugarsi con la necessità per le due Aziende provinciali, di ricavare risorse adeguate per coprire le spese di gestione e conservazione in buono stato manutentivo degli alloggi (equilibrio di pareggio ancor più necessario oggi che le Aziende si trasformano in enti economici).

Infatti, in base a quanto disposto dalla legge, le entrate dei canoni di locazione devono consentire di coprire le spese di amministrazione, di gestione, gli oneri fiscali a cui sono sottoposti gli alloggi, nonché garantire sufficienti risorse per la manutenzione sia ordinaria che straordinaria.

Lo IERP di Perugia ha in gestione un patrimonio complessivo sottoposto alla normativa di cui alla L.R. n. 33/96 di



4.073 alloggi, dal quale ricava un monte canoni di L. 9.690.185.000 l'anno. Le spese generali per amministrazione, gestione, oneri fiscali e manutenzione ordinaria degli alloggi ammontano a L. 9.525.070.000, comprensive di un importo pari a L. 2.200.100.000 solo per gli oneri fiscali. Residuano quindi esclusivamente L. 165.115.000, da destinare alla manutenzione straordinaria ed eventualmente a nuovi investimenti.

Identica situazione si evidenzia per lo IERP di Terni, che ha in gestione 2.894 alloggi sottoposti alla L.R. 33/96, con un monte canoni di L. 7.118.000.000. Le spese per amministrazione, gestione, oneri fiscali e manutenzione ordinaria ammontano a L. 6.682.608.000, comprensive di un importo pari a L. 1.708.296.000 solo per gli oneri fiscali. Residuano quindi esclusivamente L. 435.392.000, da destinare alla manutenzione straordinaria ed eventualmente a nuovi investimenti.

Dai dati esposti, risulta evidente che gli Istituti raggiungono, con il ricavato delle locazioni, il pareggio costi - ricavi, ma non conseguono sufficienti risorse per poter effettuare la necessaria manutenzione straordinaria del patrimonio, né, tantomeno, per eventuali investimenti.

A ciò si aggiunge il fenomeno delle numerose riconsegne di alloggi da parte degli assegnatari collocati nelle fasce più alte di reddito, dovute all'aumento dei canoni e, quindi, alla mancata convenienza a restare nell'ERP. Gli alloggi riconsegnati non possono essere rimessi sul mercato in tempi rapidi, a causa dell'impossibilità di ripristinarli, ed, inoltre, una volta pronti per la riassegnazione, vengono occupati, in base alle vigenti graduatorie, da nuclei familiari con redditi molto bassi, ai quali, quindi, verrà applicato un canone nettamente inferiore al precedente.

Dai dati precedenti si evince che la vigente normativa è estremamente vincolante. Appare quindi significativo aver previsto, con la presente legge, che le Aziende derivanti dalla trasformazione degli IERP abbiano la possibilità di muoversi più agevolmente sul mercato immobiliare e di fornire ulteriori servizi (assistenza tecnica e progettuale).

E' evidente che la trasformazione degli IERP in enti pubblici economici rafforza il principio che la gestione del patrimonio pubblico raggiunga livelli di economicità tali da assicurare, al suo interno, oltre la copertura delle spese di gestione ed amministrazione anche il recupero delle risorse finanziarie necessarie per una efficiente e continua attività di manutenzione.

La nuova legge quadro in materia di ERP dovrà quindi porsi anche il problema della equilibrata remuneratività del patrimonio pubblico, con meccanismi di differenziazione dei canoni, già previsti dalla L.R. n. 33/96, che consentano di conservare il rapporto canone - reddito entro limiti sopportabili dalle fasce sociali più deboli, ma al contempo stabiliscano livelli minimi inderogabili e prevedano comunque meccanismi compensativi per elevare i canoni da far pagare alla fasce di reddito più alte.

La nascita del nuovo ente economico infatti non può prescindere da decisioni conseguenti sotto l'aspetto gestionale, che dovranno consentire allo stesso di operare anche sul mercato della locazione senza privilegi rispetto ad altri operatori, ma con il compito di realizzare alloggi da assegnare a soggetti in grado di sostenere canoni prossimi a quelli di mercato, conseguendo il duplice obiettivo di calmierare i prezzi, e di assicurare un livello di entrate che possa bilanciare le gestioni meno economiche.

Le aziende quindi, operando in questi settori senza condizioni di privilegio alcuno, dovranno dimostrare di

saper proporre, alla stessa stregua di altri soggetti privati, programmi ed interventi di qualità, economicamente equilibrati, innovativi. Sta quindi alle Aziende individuare, anche tra loro quelle sinergie organizzative che possano ridurre i costi gestionali, accorpando alcuni servizi tecnici ed amministrativi, proporre soluzioni innovative ai problemi emergenti di qualità architettonica, di gestione ed integrazione sociale nei quartieri periferici delle città, partecipare alla costituzione e realizzazione dei PUC che sempre più segneranno, nel futuro l'intervento, pubblico col passaggio dalla scala edilizia a quella urbana.

COSTITUZIONE DELLE ATER

Dal nuovo quadro normativo e dalla situazione sin qui descritti è nata, quindi, la necessità di dare corso almeno alla riforma dei enti che operano nel settore dell'edilizia residenziale per avviare il processo di cambiamento che dovrà investire l'intera materia seguendo ed approfondendo le indicazioni, solo accennate, in questa sede.

Di seguito viene brevemente commentato l'articolato della proposta di legge.

Art. 1 (Oggetto)

Describe brevemente la finalità del disegno di legge elaborato alla luce delle innovazioni legislative recentemente intervenute.

Art. 2 (Istituzione delle ATER)

Definisce l'istituzione delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER), qualificandole come Enti strumentali della Regione, di natura pubblico economica, dotati di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile, attraverso i quali viene fornita una risposta alle esigenze abitative dei nuclei familiari disagiati.

Stabilisce che l'ambito di competenza delle ATER è provinciale..

Art. 3 (Statuto)

Il disegno di legge prevede di disciplinare l'ordinamento e funzionamento delle ATER attraverso un proprio Statuto, deliberato dal Consiglio di Amministrazione, ed approvato dalla Giunta regionale ed approvato entro i 60 giorni successivi dall'invio che deve avvenire entro 15 giorni dall'adozione.

Art.4 (Attività e funzioni delle Aziende)
Vengono indicate le attività e le funzioni attribuite alle Aziende nell'ambito territoriale di competenza, secondo gli indirizzi della Giunta regionale. Tra queste gli aspetti più innovativi riguardano:

- *la possibilità attribuita alle ATER di fornire agli Enti locali ed enti pubblici assistenza tecnica ed amministrativa retribuita;*
- *la partecipazione, quale soggetto promotore e/o attuatore, alle iniziative riguardanti i piani di riqualificazione urbana comunque denominati, anche su richiesta della Giunta Regionale.*

Art. 5 (Organi delle Aziende)

Definisce gli organi delle Aziende, che sono il Consiglio di Amministrazione e il Presidente.

Art. 6 (Il Consiglio di Amministrazione)

Nell'articolo viene indicata la composizione, le modalità di nomina ed i poteri del Consiglio di Amministrazione, che è composto da cinque membri, di comprovata capacità manageriale, organizzativa e gestionale, dei quali uno ha funzioni di Presidente.

Il Consiglio di Amministrazione viene costituito con Decreto del Presidente della Giunta regionale, il cui funzionamento è disciplinato dallo Statuto.

Sono, inoltre, elencate le prerogative del Consiglio di Amministrazione, prestando attenzione alla separazione delle funzioni attribuite al Direttore e ai Dirigenti rispetto a quelle del Consiglio di Amministrazione.

**Art. 7 (Il Presidente)**

Nell'articolo vengono descritte le modalità di nomina e le funzioni del Presidente dell'ATER.

Art. 8 (Il Direttore)

Vengono stabilite le modalità di nomina del Direttore. In particolare è stabilito che quest'ultimo debba essere nominato dal Consiglio di Amministrazione, il quale sceglie tra Dirigenti pubblici e privati che abbiano svolto attività analoghe per almeno cinque anni, siano in possesso del diploma di laurea ed abbiano professionalità adeguata alle funzioni da svolgere. Si stabiliscono le modalità di definizione del rapporto di lavoro, la durata, l'eventuale revoca ed il rinnovo, nonché il trattamento giuridica ed economico.

Nell'articolo vengono inoltre indicate le responsabilità e funzioni del Direttore.

Art. 9 (Il Collegio sindacale)

Il Collegio sindacale è costituito da tre membri iscritti nel registro dei Revisori contabili e nominati dal Consiglio regionale, di cui uno con funzioni di Presidente.

Le prerogative del Collegio sindacale riguardano le funzioni di controllo generale in conformità al Codice Civile ed, in particolare l'economicità e l'efficienza della gestione. Qualora il Collegio Sindacale riscontri gravi irregolarità nella gestione, ha l'obbligo di riferire ai Presidenti di Giunta e Consiglio regionale.

Art. 10 (La Commissione tecnica)

Nell'articolo è prevista l'istituzione di un'unica Commissione tecnica con funzioni consultive per supportare l'attività delle Aziende:

- nella ricerca e nella sperimentazione di soluzioni tipologiche e tecnologiche innovative per aumentare la qualità degli interventi,*
- nello sviluppo di programmi integrati e urbani complessi,*
- nella programmazione della manutenzione del patrimonio edilizio.*

Le modalità di funzionamento della commissione sono fissate in un regolamento elaborato congiuntamente dalle ATER. L'aspetto innovativo è che la commissione non esprime più pareri preventivi su tutti i progetti, bensì su richiesta delle ATER.

E' previsto che anche la Regione possa avvalersi dell'attività di consulenza della commissione.

Art. 11 (Personale)

Si prevede che ciascuna ATER disponga di proprio personale nei limiti della dotazione organica fissata dal Consiglio di Amministrazione. Inoltre, fatto salvo quanto specificato per il Direttore, il rapporto di lavoro di tutto il personale è regolato sulla base della contrattazione collettiva ed individuale stabilita dal contratto nazionale di lavoro FEDERCASA..

Le ATER mantengono l'iscrizione all'INPDAP.

Art. 12 (Compensi)

In questo articolo viene fissata l'entità dell'indennità di carica del Presidente, dei componenti il Consigli di Amministrazione e dei componenti il Collegio dei Sindaci di ciascuna ATER.

Art. 13 (Vigilanza e controlli)

Nell'articolo vengono descritti gli atti delle ATER sui quali è previsto il controllo della Giunta regionale per il tramite della Direzione Politiche Territoriali.

Il controllo che la stessa effettua sugli atti di straordinaria amministrazione, come definiti dal Codice civile. Vengono descritte inoltre le procedure di commissariamento straordinario delle ATER in casi di irregolarità, impossibilità di funzionamento ecc., nonché le azioni ispettive che la Giunta regionale può avviare.

Art. 14 (Finanza e contabilità)

Nell'articolo vengono descritte le scadenze temporali dell'esercizio finanziario e l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo.

Art. 15 (Fonti di finanziamento)

Le ATER vengono finanziate attraverso risorse pubbliche, canoni di locazione, proventi derivanti dall'attività tecnica, alienazione del patrimonio, lasciti, fondi provenienti dall'assunzione di mutui, nonché dalle ulteriori entrate derivanti dall'attività imprenditoriale.

Art. 16 (Osservatorio della condizione abitativa)

Con quest'articolo viene istituito presso la Direzione Politiche Territoriali – Ambiente e Infrastrutture l'Osservatorio della condizione abitativa, con il compito di monitorare l'andamento dei fabbisogni del patrimonio pubblico e privato, del relativo stato di conservazione e l'efficacia delle iniziative intraprese, nonché l'andamento del mercato immobiliare.

L'Osservatorio ha funzione di cerniera fra i sistemi informativi degli Enti interessati a livello regionale e l'Osservatorio a livello nazionale.

Art. 17 (Norma finanziaria)

L'articolo prevede l'istituzione dell'apposito capitolo di bilancio per il finanziamento dell'attività dell'Osservatorio di cui all'articolo 16.

Art. 18 (Abrogazioni)

Vengono indicate le leggi abrogate con la presente proposta.

Art. 19 (Norme transitorie)

Nell'articolo si stabilisce che le norme che verranno abrogate con il precedente articolo 18 avranno comunque validità fino alla costituzione del primo Consiglio di Amministrazione delle ATER e che, fino a quella data, gli IERP continueranno ad essere amministrati dai Commissari straordinari.

Art. 20 (Successione)

Nell'articolo si stabilisce che le ATER subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi degli IERP e nella titolarità del patrimonio, che tutte le operazioni di

trasferimento verranno curate dai Commissari straordinari di cui all'Art. 19 e che tutti i procedimenti amministrativi pendenti dovranno essere portati a compimento dalle ATER.

Art. 21 (Norma di prima applicazione)

Nell'articolo viene fissato il termine secondo il quale i Consigli di amministrazione delle ATER dovranno adottare lo statuto e la dotazione organica del personale.





RELAZIONE PRELIMINARE

***PER LA PROPOSTA DI LEGGE
DI RIFORMA DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELLE
POLITICHE ABITATIVE***

Ottobre 2001

INDICE



◆ Premessa	3
1. L'assetto istituzionale precedente all'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 11/98	
◆ Le competenze delle Stato e delle Regioni dal D.P.R. 616/77 e successive norme attuative	4
2. Il nuovo assetto istituzionale	5
◆ Competenze statali	5
◆ Gli Accordi di programma	5
◆ Nuove competenze affidate alle Regioni	6
◆ Adempimenti delle Regioni	6
◆ Competenze delegate agli Enti sub – regionali	6
3. Una legge quadro regionale per la politica abitativa	8
◆ Linee guida	8
◆ Una legge partecipata	10
4. Il fabbisogno emergente	11
◆ Il quadro di riferimento	11
◆ La locazione	12
◆ La domanda di alloggi sociali	13
◆ La domanda di particolari categorie sociali	14
◆ La domanda di alloggi in locazione a canone calmierato	15
5. Politica della casa e politica urbana	17
◆ L'esperienza regionale	17
6. Le risorse	19
◆ La rinegoziazione dei mutui agevolati	19
◆ Gli accantonamenti per la prevenzione sismica	20
◆ L'Accordo di programma per l'edilizia agevolata	20
◆ L'Accordo di programma per l'edilizia sovvenzionata	21
◆ Le risorse future	21
7. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica	23
8. Gli operatori	25
◆ Operatori pubblici	25
◆ Operatori privati	26

9. Programmazione	28
◆ Fondo unico regionale	28
◆ Entità dei contributi	29
◆ Risorse finanziarie aggiuntive	29
10. Nell'immediato	31
◆ Recupero di edifici finalizzato alla prevenzione sismica	31
◆ Altri interventi	31

4

Premessa

E' noto come la più recente indagine ISTAT sui consumi delle famiglie in Italia abbia rilevato come la spesa per l'abitazione (comprendendo l'affitto, la manutenzione, le utenze) sia divenuta quella principale, rappresentando, ormai circa un quarto della spesa complessiva della famiglia.

I dati generali sulle povertà evidenziano, inoltre, che esistono in Italia oltre 2.300.000 famiglie sotto il livello di povertà a fronte di un patrimonio di alloggi a canone sociale di circa 900.000.

Non è detto che tutte le famiglie sotto il livello di povertà siano in affitto, ma è evidente che, se si elaborano complessivamente i dati (le famiglie in affitto sono mediamente del 22% più povere) , esiste un deficit di offerta di abitazioni a canone sociale di almeno un milione di alloggi.

Ci sono altri elementi che debbono essere presi in considerazione.

Negli ultimi 10 anni la percentuale di giovani tra i 18 ed i 34 anni che vivono con i genitori è aumentata del 7% giungendo a circa il 60% (certo, c'è il problema del lavoro ma la questione abitativa è sicuramente non marginale).

Tra i motivi di coabitazione con i genitori, segnalati tra le giovani coppie, la difficoltà di reperire l'alloggio, negli ultimi 20 anni, è segnalata da oltre il 20% dei casi con un incremento di circa l'8% rispetto al corrispondente periodo antecedente.

C'è ancora, la questione del fenomeno dell'immigrazione che coinvolge il nostro paese (e questo è un dato strutturale e non contingente qualsiasi politica dell'accoglienza si persegua) che, evidentemente incrementa la richiesta abitativa, in affitto in particolare.

Inoltre la forte prevalenza della casa in proprietà ci allontana fortemente dai paesi europei più avanzati dove la percentuale di affitto è assai più elevata.

Tutto ciò porta a tre valutazioni. La prima: il complesso delle politiche abitative perseguiti in questi anni ed in primis la liberalizzazione degli affitti nonché il processo di parziale dismissione del patrimonio pubblico, hanno portato la conseguenza di determinare una forte propensione all'acquisto della casa (ormai vicino all'80%) relegando nel settore dell'affitto una porzione della popolazione, nella gran parte, con condizioni sociali ed economiche deboli. D'altra parte la risposta dell'intervento pubblico nelle politiche abitative, con riferimento all'offerta di ERP (edilizia residenziale pubblica), si è rilevato del tutto inadeguato dal punto di vista quantitativo, tant'è che l'Italia è il fanalino di coda dell'Europa nell'offerta di alloggi a canone sociale. I dati parlano chiaro: ogni 100 famiglie ci sono le seguenti abitazioni in affitto sociale: Italia 5, Regno Unito 26, Olanda 36, Francia 18, Germania 18, Austria 23, Svizzera 24. La media europea è di 16 alloggi a canone sociale per ogni 100 famiglie.

Occorre invece che le politiche abitative siano in grado di affrontare i problemi posti dalle modificazioni sociali, dal costume e dall'economia. L'intervento pubblico nelle politiche abitative deve rappresentare un elemento di forte caratterizzazione di una società civile, moderna ed equa.

1. **L'assetto istituzionale precedente all'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 112/98**

Le competenze delle Stato e delle Regioni dal D.P.R. 616/77 e successive norme attivate

La prima attribuzione di competenze alle Regioni in materia di edilizia residenziale pubblica, sancita dal D.P.R. n. 616 del 24.07.1977, è stata ispirata da una sorta di "regionalismo cooperativo", che conferiva allo Stato esclusivamente poteri per la determinazione degli obiettivi generali del settore, nonché funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni, oltre a mantenere alcune funzioni amministrative specificatamente elencate, quali, in particolare, la ripartizione del fondo nazionale degli interventi e la determinazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e per la fissazione dei canoni.

Alle Regioni, con lo stesso D.P.R., sono state trasferite tutte le funzioni amministrative concernenti la programmazione regionale, la localizzazione e l'attività di gestione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento.

A questo primo assetto istituzionale è seguita una graduale riappropriazione di competenze da parte dello Stato, per effetto della legislazione successiva (Leggi n. 457/78, n. 179/92 n. 493/93), che ha operato un progressivo ritorno verso il "centro". Già con la Legge n. 457/78 sono state definite in maniera puntuale, ed attribuite ai singoli organi, le competenze statali di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni. Si è così venuto ad instaurare un meccanismo in base al quale il "potere" centrale (CIPE – CER) ha cominciato a svolgere non solo funzioni programmate, ma anche regolative (determinazione dei criteri generali per la scelta degli operatori, per l'erogazione dei flussi finanziari, per la fissazione dei canoni di locazione, dei limiti di reddito per l'accesso alla agevolazione, ecc.) Questo disegno di riappropriazione di competenze è stato ulteriormente rafforzato con l'emanazione delle Leggi n. 179/92 e n. 493/93, le quali hanno attribuito allo Stato anche poteri sostitutivi in caso di inerzia delle Regioni nell'attuazione dei programmi.



2. Il nuovo assetto istituzionale

Le recenti modifiche normative, introdotte dalla legge 15.3.1997 n. 59 e dal successivo Decreto Legislativo 31.3.1998 n. 112, hanno completamente ridisegnato le competenze in materia di edilizia residenziale pubblica.

Con il Decreto Legislativo n. 112/98 fondamentalmente è stato:

- soppresso il CER;
- affidato allo Stato il ruolo di indirizzo generale sulle politiche abitative;
- affidata alle Regioni la programmazione e la gestione degli interventi.

Dal nuovo quadro istituzionale discende una modifica profonda nei ruoli dello Stato e delle Regioni, con queste ultime, più mature e capaci di individuare soluzioni originali riferite ai bisogni espressi dai territori.

Competenze statali

Restano in capo allo Stato esclusivamente le funzioni di determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale ed unitario sul territorio nazionale, da effettuarsi coerentemente con gli orientamenti di politica sociale del Paese, di definizione degli standard qualitativi degli alloggi, di raccolta e valutazione dei dati sulla condizione abitativa, nonché di definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti.

Lo Stato ha, infine, la possibilità di partecipare, in concorso con le Regioni ed i Comuni interessati, al sostegno finanziario di programmi di interesse nazionale.

Malgrado l'iter previsto dal Decreto Legislativo n. 112/98 si sia concluso il processo di decentramento non può ritenersi concluso. Il rischio di recuperi centralistici è ancora fortemente presente, tanto è vero che recentemente si è potuto assistere ad una sorta di riappropriazione di competenze "gestionali" da parte dello Stato esplicitata nelle proposte di decreti ministeriali per l'attuazione dei programmi finanziati dalla Legge n. 21/2001 e dalla Legge finanziaria 2000.

Le Regioni dovranno, quindi, ancora impegnarsi fortemente affinché il decentramento sia pienamente realizzato e non rimanga una decisione soltanto sulla carta.

Gli Accordi di programma

Il passaggio allo Stato "leggero" è avvenuto attraverso una complessa procedura stabilita dall'articolo 63 del Decreto Legislativo n. 112/98.

Dopo aver raggiunto, in data 02.03.2000 in Conferenza Stato – Regioni, l'Intesa sui criteri, modalità e tempi di attuazione del decentramento, sono stati successivamente stipulati, tra ogni singola Regione ed il Ministero dei Lavori Pubblici gli Accordi di programma che trasferiscono le residue risorse di edilizia agevolata e sovvenzionata che

giacevano presso la Cassa Depositi e Prestiti e che per l'Umbria necessarie in gran parte a portare a compimento gli interventi in corso.

Nuove competenze affidate alle Regioni

Alle Regioni sono state attribuite tutte le funzioni amministrative relative all'individuazione delle linee d'intervento ritenute prioritarie a livello locale, alla determinazione dei meccanismi di incentivazione finanziaria, da diversificare anche per ambiti territoriali o per condizioni socio - economiche, alla scelta degli operatori, all'attuazione degli interventi, compresi quelli di tipo complesso quali i programmi di riqualificazione urbana o i programmi integrati, che costituiscono le iniziative più stimolanti nel settore.

E', altresì, attribuita alle Regioni la competenza a stabilire le modalità di assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia pubblica, nonché a determinare i relativi canoni, che sino ad oggi potevano essere disciplinati solo in attuazione di una normativa statale piuttosto vincolante, emanata con le deliberazioni CIPE.

Il Decreto Legislativo n. 112/98 di fatto attenua il filtro dell'attività di indirizzo e coordinamento esercitata dallo Stato, che fino ad oggi ha lasciato alle Regioni un ruolo esclusivamente residuale e per lo più solo attuativo di una normativa di dettaglio. Il nuovo assetto istituzionale comporta, quindi, per le Regioni maggiore responsabilità, in quanto dovranno fornire una risposta più consona al fabbisogno alloggiativo, che si manifesta in maniera differenziata nelle diverse aree del Paese, e dovranno programmare autonomamente tenendo conto delle diverse esigenze territoriali. A seconda di queste ultime, quindi, potrà essere dato maggiore impulso ad alcune tipologie di intervento piuttosto che ad altre e potranno, ad esempio, essere incentivate forme originali di recupero o di nuove costruzioni che rispondano alle necessità di categorie sociali deboli, operando per una forte integrazione nel tessuto sociale ed urbano.

Adempimenti delle Regioni

La prima conseguenza per le Regioni è un intervento legislativo per ridefinire obiettivi, regole, strumenti di gestione e ruolo dei soggetti attuatori dell'edilizia residenziale, siano essi pubblici o privati.

L'ulteriore conseguenza riguarda la necessità delle Regioni di attrezzarsi adeguatamente per svolgere il ruolo di interlocutore principale delle parti sociali che sono coinvolte nella problematica dell'edilizia residenziale.

Competenze delegate agli Enti sub - regionali

Ogni Regione ha, nel frattempo, disciplinato le modalità di attribuzione di compiti e responsabilità agli enti locali e strumentali.

In Umbria, il quadro del decentramento si è completato con il conferimento ai Comuni delle prerogative previste dalla Legge regionale n. 3/1999 (Articolo 51). Queste prerogative si riferiscono a compiti prevalentemente attuativi fino ad oggi garantiti dall'attività regionale.

In particolare i Comuni saranno impegnati:

- ◆ nell'individuazione, ai fini della programmazione regionale, delle tipologie di intervento;
- ◆ nell'individuazione degli operatori privati incaricati della realizzazione degli interventi programmati nei singoli Comuni;
- ◆ nella concessione dei contributi agli operatori;
- ◆ nell'accertamento dei requisiti soggettivi ed oggettivi;
- ◆ nella gestione di tutta l'attività amministrativa relativa all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La rivisitazione delle reciproche competenze amministrative comporta anche un necessario nuovo disegno delle procedure in essere, con il rafforzamento di quelle di monitoraggio, controllo e vigilanza in capo alla Regione per garantire il buon andamento amministrativo e i necessari flussi informativi, indispensabili per la programmazione.

3. Una legge quadro regionale per la politica abitativa

L'entità degli interventi in materia di edilizia residenziale avviati ormai da anni consente di affermare che la Regione dell'Umbria è stata in grado di programmare con efficacia in tempi rapidi e di impiegare tutte le risorse finanziarie che lo Stato via via le ha assegnato.

Il risultato dell'impegno profuso e della rapidità dell'azione amministrativa è stata la riduzione del fabbisogno di alloggi, sia da locare a canone sociale che da cedere in proprietà con contributi dello Stato.

Le scelte dell'Umbria negli ultimi 20 anni di attività nel settore sono state caratterizzate dalla capacità innovativa della programmazione regionale: concessione di mutui agevolati destinati al recupero degli edifici privati, incentivazione per i recuperi affidati ai singoli privati nei centri storici, avvio dei primi programmi di recupero urbano che sono stati da traino alle esperienze successive, nazionali e regionali, fino a perfezionarsi con la L.R. n. 13/97 sui P.U.C.

I lusinghieri risultati raggiunti in questi anni, non esimono, però, la Regione dalla necessità di avviare un processo di aggiornamento dell'impianto normativo su cui basare le politiche abitative che si intenderà perseguire in futuro, tenendo conto del nuovo assetto istituzionale, dei fabbisogni emergenti da soddisfare e delle risorse future disponibili, sulla cui entità c'è molta incertezza.

Il salto di qualità da effettuare con la riforma regionale è quello di riempire il solco tra mercato privato e edilizia residenziale pubblica ovvero superare l'idea che ci sia niente altro che il mercato privato per tutti e l'edilizia residenziale pubblica per le fasce più deboli della società: un mercato privato sempre più inaccessibile per la gran parte del lavoro dipendente e i pensionati a causa del livello degli affitti di mercato e una realtà dell'edilizia residenziale pubblica insufficiente.

Linee guida

La nuova politica per la casa dovrà essere inserita, quindi, in un disegno di legge organico, che guidi le scelte e le azioni della Regione, degli enti locali, e degli operatori nei prossimi anni. L'intervento pubblico nelle politiche abitative dovrà rappresentare un ambito di intervento più vasto e complessivo dell'attuale, nel quale oltre al tema decisivo dell'edilizia residenziale pubblica, occorre che emergano altre due questioni prioritarie: l'aumento dell'offerta di alloggi (anche se non di ERP) a canone più basso del mercato (edilizia pubblica non statale riferita a enti previdenziali, assicurativi, società privatizzate, banche, ecc.. nonché l'edilizia riferita alla cooperazione e così via) e la politica fiscale della casa (fondo sociale, sgravi, incentivi/penalizzazioni fiscali). Per motivi contingenti questo disegno strategico è stato avviato con il d.d.l. di riforma degli IERP in enti economici, affidando loro competenze più aderenti alle necessità che si stanno delineando.

Nell'avviare la discussione sulla legge e nel definire i nuovi scenari si dovrà prendere atto che, grazie all'impegno degli ultimi venti anni della Regione e degli enti locali, sono state date risposte significative alle domande di alloggi sociali ed oggi non sono più necessari massicci interventi di edilizia residenziale pubblica, soprattutto di nuova costruzione; resta invece la necessità di operare mediante progetti mirati per particolari categorie sociali, da localizzare perlopiù in aree ad alta tensione abitativa e all'interno dell'edificato esistente.

I punti salienti della legge quadro possono essere così sintetizzati:

1. individuazione dei nuovi bisogni che si manifestano sempre più insistentemente (alloggi in locazione per assicurare mobilità, alloggi per anziani, studenti, extracomunitari, ecc.) ma che non possono far dimenticare che permangono molte sacche di povertà che ancora chiedono di ricorrere all'offerta di alloggi pubblici a canoni sociali;
2. quantificazione delle risorse finanziarie pubbliche che possono essere attivate e ricerca delle possibili sinergie tra interventi con contributo pubblico e quelli finanziati esclusivamente da privati;
3. attribuzione di ruoli peculiari agli operatori pubblici e privati, superando il consueto modello dell'articolazione degli interventi in due blocchi, quello totalmente sovvenzionato pubblico (IERP) e quello agevolato privato (cooperative, imprese e privati singoli) per rompere uno schema e puntare su qualificazione dei soggetti e qualità dei programmi;
4. identificazione della tipologia degli interventi da privilegiare, intesa sia dal punto di vista edilizio che gestionale; tentando di risolvere anche le problematiche delle aree e dei loro costi di acquisto, degli strumenti urbanistici e quindi della programmazione comunale, della sicurezza nelle zone a rischio sismico e delle necessità di interventi di prevenzione;
5. integrazione della politica della casa con la politica della città, puntando a sviluppare le forme di intervento previste dalla legge regionale n. 13/97 per intervenire sulla città costruita piuttosto che nelle zone di espansione.

La nuova legge regionale, oltre a non esimersi dal dare risposte ai problemi sopraddetti, dovrà affrontare anche la questione della gestione degli alloggi pubblici, individuando le formule per assicurare comunque entrate adeguate agli enti proprietari, indispensabili se si vuole mantenere in efficienza il patrimonio immobiliare pubblico.

E', inoltre necessaria la rivisitazione dei requisiti soggettivi per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica e a quella agevolata, semplificando sostanzialmente le regole attuali con l'intento di favorire in particolare il recupero del patrimonio edilizio esistente, attualmente imbrigliato da formule elaborate per garantire l'accesso alla proprietà della prima casa piuttosto che la possibilità di ristrutturare per chi ne possiede già una, ancorché in comproprietà e facente parte di un edificio di più abitazioni.

Una legge partecipata

La nuova stagione aperta dal trasferimento di competenze richiede anche l'avvio di un serrato ed aperto confronto con le istituzioni locali e con le parti economiche e sociali.

La legge quadro regionale dovrà essere costruita tenendo conto dei bisogni effettivi degli umbri, senza dimenticare che esiste una realtà operativa che è consolidata nel territorio e che ha dato prova di efficienza e capacità. Con questa realtà ci si dovrà confrontare, accogliendo tutte le proposte tese a migliorare il quadro complessivo degli interventi.



4. Il fabbisogno emergente



Il quadro di riferimento

Gli interventi eseguiti negli ultimi anni hanno inciso positivamente sul fabbisogno di edilizia sociale, ma restano, tuttavia, ancora irrisolti alcuni nodi. Infatti, il problema della casa per alcune categorie di cittadini costituisce ancora oggi uno dei principali fattori di disagio, specialmente nelle città più grandi.

Il mercato delle abitazioni in affitto in Umbria si è progressivamente ridotto ad una dimensione molto esigua; sono circa il 24% le famiglie che vivono in affitto a fronte di una media europea del 34% o di situazioni come quelle della Germania e dell'Olanda dove si supera il 50%.

Il comparto dell'affitto poi, anche a causa della scarsa consistenza, è caratterizzato da alcune distorsioni.

In particolare:

- ◆ si è ridotta l'offerta di alloggi a favore di coloro che si trovano collocati nelle fasce di reddito più basso e che era il primo gradino nella scalata per l'accesso alla casa;
- ◆ l'edilizia pubblica, unica forma di edilizia sociale in Italia, non è mai stata interessata da fenomeni di mobilità. Le famiglie che accedono alla casa di proprietà pubblica vi rimangono tendenzialmente a vita, introducendo rigidità nei meccanismi di ingresso messi a dura prova dalla esiguità del patrimonio disponibile.

Questi fattori hanno prodotto uno scenario contraddittorio che anche in Umbria si manifesta con evidenza analizzando i dati delle domande di contributo per la locazione delle famiglie con reddito convenzionale inferiore ai 21 milioni. Queste infatti pagano canoni anche dell'ordine del 28 % del reddito, mentre famiglie anche con redditi superiori vivono ancora negli alloggi pubblici con canoni che incidono sul reddito nella misura del 13 - 14%.

All'interno di queste contraddizioni il mercato immobiliare sviluppa ed accentua le tensioni: negli ultimi anni la domanda di abitazioni in proprietà ed in locazione è cresciuta e resta elevata, malgrado l'incremento dei prezzi.

La proprietà in Umbria continua ad allargarsi (76 %) e le compressioni che si sono prodotte sul mercato dell'affitto sono alla base dell'allargamento del disagio abitativo su categorie sociali ampie.

La scarsità di abitazioni in affitto, aggravata dalla mancanza di un'offerta economicamente differenziata, ha schiacciato il mercato verso l'alto ed ha riservato alla sola edilizia pubblica il compito di assolvere alla domanda di famiglie con redditi bassi.

In questa situazione la casa sta diventando, per strati estesi della popolazione, un fattore di criticità nei processi di sviluppo della propria vita. Questo vale non solo per quelle categorie tradizionalmente svantaggiate come i disoccupati, i lavoratori precari,

gli immigrati, i disabili, ma anche e sempre più per categorie "normali" come studenti, giovani coppie, pensionati, famiglie monoredito.

In generale le famiglie meno abbienti che abitano nelle città più grandi si trovano nell'impossibilità di competere sul mercato della locazione per l'aumento dei costi e si rivolgono al comparto pubblico che purtroppo non è in grado di dare tutte le risposte che sono necessarie.

L'edilizia sovvenzionata, per la riduzione delle risorse a cui è stata sottoposta, non può dare risposte adeguate, anche per la rigidità nel praticare percorsi di uscita dall'affitto pubblico per chi ha superato le condizioni di disagio economico.

L'edilizia agevolata ha concentrato l'attenzione verso le soluzioni in proprietà ed ora la gran parte delle famiglie che potevano acquistare l'hanno fatto.

Le politiche per l'affitto, infine, si sono interessate sino ad ora di offrire garanzie per le famiglie che già vivevano in locazione e solo negli ultimi anni ci si è posto l'obiettivo di aumentare l'offerta di alloggi per tale finalità. Basti pensare, infatti, alla costituzione del Fondo per la locazione previsto dalla Legge 431/98 che destina risorse alle famiglie che abitano, con regolare contratto, alloggi in affitto e che ricevono un contributo per ridurre l'incidenza del canone sul reddito entro limiti predefiniti (14% e 24% a seconda della fascia di reddito).

Quindi, l'effetto combinato della massima attenzione alla proprietà, della produzione decrescente di edilizia pubblica e del residuale sostegno alla locazione, hanno creato distorsioni del mercato che devono essere recuperate.

A ciò deve aggiungersi, come elemento di complessità, la necessità di dover coniugare la politica della casa con il recupero del patrimonio abitativo pubblico e privato, specie di quello dismesso nei numerosi centri storici della Regione, nell'intento di favorire un triplice effetto:

- ◆ soddisfare un bisogno abitativo primario;
- ◆ limitare il consumo del territorio;
- ◆ rivitalizzare e riqualificare quartieri e zone interessati da fenomeni di abbandono.

Si dovrà inoltre pensare al recupero non più solo come intervento puntuale, di piccola entità, per singoli edifici. Occorrerà passare dalla sola conservazione, seppure importante nei centri storici, ad interventi più complessi che contemplino anche operazioni di trasformazione urbana nelle aree di periferia.

Una politica pubblica per la casa non può che partire da queste constatazioni per delineare nuovi scenari ed indicare le soluzioni dei problemi emergenti.

La locazione

La politica per la casa in Umbria dovrà preoccuparsi, quindi, di aumentare l'offerta di alloggi in locazione, differenziandola comunque in relazione al tipo di domanda emergente:

- ◆ domanda di alloggi sociali;
- ◆ domanda di particolari categorie di cittadini;
- ◆ domanda di alloggi a canone controllato.

La domanda di alloggi sociali

In Umbria permangono ancora sacche territoriali di elevato disagio sociale che non vanno sottovalutate, alle quali la risposta non può che venire dall'intervento pubblico, in quanto la domanda abitativa che è espressa da famiglie emarginate, disoccupati, extracomunitari regolari ma saltuariamente occupati, non trova risposte dal "mercato libero" né dal "mercato della locazione a canone calmierato".

Insieme alla realizzazione o al recupero di alloggi pubblici, la cui programmazione dovrà rispondere a criteri di puntuale rispondenza con le graduatorie comunali che evidenziano le situazioni di più marcato fabbisogno, dovrà porsi mano alla revisione della Legge regionale n.33/96, specie nei criteri che misurano il disagio sociale, ad esempio introducendo il principio dell'I.S.E.E. in sostituzione del reddito convenzionale, ricalibrando i canoni di locazione onde assicurare un costante equilibrio tra entrate e costi di gestione degli enti proprietari.

L'equilibrio di bilancio nella gestione del patrimonio pubblico è elemento decisivo per assicurare un futuro all'E.R.P.. Per gestione, si deve intendere anche la manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, necessaria per garantire efficienza e vivibilità agli alloggi pubblici.

Anche i criteri per le assegnazioni degli alloggi pubblici andranno rivisti alla luce delle nuove povertà che si affacciano all'edilizia sociale, facendo attenzione ad evitare concentrazioni di nuclei familiari socialmente meno integrati con le comunità locali ed invece ricorrendo, sia attraverso la realizzazione di tipologie edilizie articolate, sia introducendo modifiche ai criteri per la formazione delle graduatorie, ad una diffusione più spinta nel territorio ed un minore impatto sociale.

La ricerca di tipologie edilizie sempre più articolate ed integrate nel territorio, nonché la necessità di migliorare lo standard qualitativo degli alloggi pubblici imporrà necessariamente di rivedere il metodo dei costi massimi ammissibili che del resto contrasta con la necessità di redigere progetti esecutivi da appaltare secondo le procedure della Legge 109/94.

Anche la progettazione degli interventi potrà uscire da canoni ripetitivi e tradizionali, ricercando, almeno per episodi di rilevanza territoriale, soluzioni tecnologiche ed architettoniche singolari (come nel caso dell'intervento sperimentale di Città di Castello con l'impiego degli isolatori sismici in fondazione) che possano fungere da stimolo e riferimento per l'edilizia privata.

La domanda di particolari categorie sociali

In più occasioni è stata evidenziata la necessità di proseguire con gli interventi, già avviati in attuazione della Legge n. 179/92, per la realizzazione di residenze per particolari categorie sociali quali anziani, portatori di handicap e studenti.

In particolare, a seguito del progressivo invecchiamento della popolazione, sono sempre più numerosi i nuclei familiari composti solo da anziani. Per questi ultimi, come del resto per i portatori di handicap, è necessario:

- ◆ realizzare residenze con specifiche caratteristiche, alla quali siano associati a servizi comuni e a strutture riabilitative,
- ◆ ricercare possibili soluzioni alternative che consentano la permanenza nell'alloggio di residenza combinata con forme di assistenza "leggera" domiciliare.

Le eventuali soluzioni alternative alla "casa per anziani" in locazione, rivestono particolare rilevanza in quanto gli stessi anziani, in genere sono fortemente radicati nel quartiere ove risiedono da tempo, molto spesso sono anche proprietari di alloggi che non vorrebbero abbandonare e che sono disponibili anche a condividere con altri, pur di non rimanere soli.

Di conseguenza molto spesso sono sufficienti adeguamenti dell'alloggio o l'uso di materiali specifici per aumentarne la sicurezza (pavimenti, gradini, accessori, impianti ovvero installazioni di nuove tecnologie per far funzionare servizi o sistemi di allarme). In altre situazioni si potrebbe prevede la trasformazione di un alloggio grande per accogliere una giovane coppia che aiuti l'anziano solo, che necessita più di "presenza" che di assistenza.

La legge regionale dovrà quindi favorire varie soluzioni, essere in grado di aderire ad una domanda che non può essere soddisfatta con la sola realizzazione di nuovi alloggi da locare, ancorché tipologicamente adeguati alle esigenze di famiglie di anziani.

L'offerta dovrà essere plurima, capace di rispondere da un lato alla domanda di mobilità verso alloggi in locazione accorpati, gestiti da strutture in grado anche di offrire servizi, dotati di spazi comuni per le attività sociali e ricreative, e dall'altro anche di rispondere alla domanda individuale se supportata da un progetto che assicuri la permanenza dell'anziano nel proprio alloggio da ristrutturare, combinato con forme di assistenza domiciliare.

La presenza di un numero elevato di studenti universitari determina, a Perugia ed in altre sedi universitarie, una domanda al mercato della locazione che potrà essere soddisfatta mediante la realizzazione di alloggi tipologicamente adeguati utilizzando al meglio anche le strutture edilizie presenti, per esempio, nei centri storici.

La Regione dovrà utilizzare al meglio le opportunità che offre la legislazione vigente, compresa la Legge n. 338/2000, che prevede specifiche risorse da destinare a residenze per studenti universitari.

La nuova legge regionale dovrà, comunque, garantire il massimo e preventivo coordinamento delle iniziative dei soggetti pubblici e privati interessati, selezionando per

qualità gli interventi proposti, alla luce anche di una analisi dei costi di realizzazione e di gestione.

La domanda di alloggi in locazione a canone calmierato

Esiste, poi, una accresciuta e generalizzata esigenza di alloggi in locazione, dovuta ad una serie di fattori:

- ◆ maggiore mobilità nel mercato del lavoro;
- ◆ polverizzazione dei nuclei familiari, che oggi, nella maggior parte dei casi, sono formati da una sola persona;
- ◆ aumento della domanda da parte della fascia sociale media, che non è più in grado di acquistare la casa o per scelta non intende pervenire alla proprietà.

La risposte può venire dal rilancio di programmi di costruzione o recupero di alloggi in locazione, da gestire secondo i criteri della Legge n. 431/98 e gli accordi definiti in sede locale.

L'esperienza fin qui maturata (interventi in locazione permanente o a termine) consente di affermare che il vincolo per un periodo breve (8 anni) sembra una formula più vicina ad una promessa di vendita futura che ad una vera e propria locazione; in alcune realtà può essere una risposta adeguata, ma non risolve i problemi strutturali della domanda di mobilità espressa, per esempio, da lavoratori, costretti a frequenti trasferimenti dalle nuove forme di occupazione.

A tale proposito occorre attivare interventi che garantiscano locazione per un periodo più lungo (20 anni) ovvero una reale "locazione permanente", ricercando anche operatori che garantiscano capacità di gestione degli immobili a questo destinati.

Sul fronte del mercato privato della locazione, dopo un primo anno di assestamento, 1999, i risultati del fondo nazionale dell'articolo 11 della Legge n. 431/98 per l'anno 2000 mettono in evidenza una forte crescita del numero di domande di contributo formulate ai Comuni. Questo evidenzia un fabbisogno crescente di risorse finanziarie, ma nel contempo fa luce sul mercato sommerso e sull'evasione e riduce la pressione sociale sul fronte dell'edilizia pubblica da parte di quelle famiglie che ne avrebbero i requisiti.

L'esperienza riguardante l'anno 1999, di prima applicazione dell'articolo 11 della Legge n. 431/98, può essere riassunta con i seguenti dati: le richieste presentate a 70 Comuni sono state 3.491 di cui 2.714 ammesse al contributo per un ammontare di contributi pari a L. 8.162.279.597. I contributi sono stati erogati a famiglie con un reddito medio imponibile di circa 16 Milioni che sostengono una spesa media, per il canone di affitto, di circa 5,1 Milioni l'anno, con una incidenza sul reddito pari a circa il 28%.

Per l'anno 2000 le domande sono considerevolmente aumentate, così pure come l'ammontare dei contributi richiesti che ad oggi è già pari a L. 9.940.625.353, pur in assenza dei dati definitivi di 18 Comuni, tra i quali anche Foligno e Spoleto.

I Comuni, infatti, stanno inviando le graduatorie da cui sarà possibile evidenziare alcuni dati significativi.

Il flusso finanziario di sostegno al reddito, attivato dall'art. 11 della L. 431/98, va comunque assicurato anche per gli anni futuri, affinché le famiglie che ne hanno già beneficiato, mantenendo le stesse condizioni di disagio, non ne vengano private.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'M' or 'N'.

5. Politica della casa e politica urbana

Le famiglie che scelgono una casa sono sempre più mosse dalla ricerca di un ambiente di vita qualitativamente elevato. Sono quindi interessate alla vicinanza a particolari servizi, alla qualità dell'ambiente in cui la casa è inserita, alla vitalità locale, al prezzo e alla tranquillità del sito.

Le esigenze di riqualificare le città ed i quartieri più degradati, ove poter insediare nuove residenze e migliorare le condizioni di chi già vi abita, nei prossimi anni dovranno trovare ulteriore conferma.

Le politiche urbanistiche delle amministrazioni locali dovranno ulteriormente puntare alla preservazione del territorio ed operare la riconversione di aree già costruite, recuperare il patrimonio edilizio esistente, limitare le nuove costruzioni ad interventi di ricucitura del tessuto urbano edificato.

La legge regionale n. 13/97 offre questa possibilità, che andrà ulteriormente potenziata in occasione della revisione della legge regionale urbanistica, i cui contenuti innovativi riguardano anche le modalità di gestione dei piani attraverso programmi concordati tra operatori pubblici e privati.

L'esperienza regionale

Le potenzialità della legge regionale n. 13/97 sono già state sperimentate positivamente da alcuni comuni dell'Umbria che hanno elaborato programmi urbani complessi di varie dimensioni, nei centri storici e nelle aree dismesse e da riqualificare.

In questo caso l'intervento pubblico ha prodotto nuove opportunità per lo sviluppo sociale dei borghi, dei quartieri e delle piccole città, operando una forte integrazione tra le funzioni urbane e quelle residenziali.

Dai primi tentativi operati dai Comuni ad oggi sono maturate molte iniziative in applicazione della legge regionale n. 13/97 che dimostrano:

- ◆ una crescente concretezza nella costruzione di programmi e progetti;
- ◆ una partecipazione allargata agli abitanti ed agli investitori privati fin dalle prime fasi formazione dei programmi;
- ◆ l'utilizzo di procedure di negoziazione per regolare i rapporti pubblici e privati;
- ◆ l'integrazione sempre più ricca di funzioni all'interno dei programmi che danno completezza alle politiche a scala locale.

La situazione attuale vede 18 programmi in corso di realizzazione per un totale di 205 Miliardi di investimenti a fronte di un finanziamento regionale di 42 Miliardi circa il 20,4%, 13 programmi già arrivati alla fase di esecutività e pronti per essere avviati (per un investimento totale di circa 81 Miliardi a fronte 39 di fondi regionali), ed infine 26 in via di definizione per 158 Miliardi di investimento.

La politica della casa dovrà quindi integrarsi strettamente con la politica della città, favorendo quegli interventi che si qualificano per affrontare problematiche di "aree vaste", a scala di quartiere.

Si tratta di valorizzare il capitale fisso rappresentato dalle città costruite e dal patrimonio edilizio esistente per creare il supporto fisico su cui possano trovare utile collocare iniziative in grado di aggregare il risparmio delle famiglie e di indirizzarlo verso forme di investimento che, su progetti di riqualificazione urbana, riescano a soddisfare il bisogno individuale primario della casa.

Anche il DOCUP 2000/2006, in fase di negoziazione con la UE, può costituire uno strumento complementare ad una politica della casa fortemente integrata con quella di riqualificazione della città.





6. Le risorse

Il percorso amministrativo previsto dal Decreto Legislativo n. 112/98 per arrivare all'effettiva operatività della delega alle Regioni si è pressoché concluso:

- gli Accordi di programma per il trasferimento delle giacenze di agevolata (9.000 Mld circa) sono stati stipulati nell'ottobre 2000,
- gli Accordi di programma per l'istituzione del Fondo unico di sovvenzionata (ove versare i circa 5.000 Mld disponibili a fronte di circa 10.000 Mld prelevati dallo Stato per interventi straordinari che verranno restituiti in 20 anni) sono stati sottoscritti nell'aprile 2001;
- la convenzione con la Cassa Depositi e Prestiti è in fase di stipula da parte della Regione.

Per dare forza alla nuova politica regionale sono però necessarie risorse economiche aggiuntive nei prossimi anni: questo è il punto di maggiore criticità nel rapporto tra lo Stato e le Regioni. Infatti le Regioni hanno reiterato in tutte le sedi possibili la richiesta di accompagnare il trasferimento delle competenze con il necessario trasferimento delle risorse (almeno 2.130 Mld/anno). A questa insistente richiesta fino ad ora il Governo ha risposto soltanto finanziando linee di intervento sperimentali di competenza nazionale (vedere legge finanziaria 2000 e legge n.21/01).

E' evidente che una soluzione dovrà essere ricercata in tempi rapidi altrimenti le Regioni si troveranno nell'impossibilità di attuare una seria politica della casa nei prossimi anni.

La situazione finanziaria, però, non è la stessa per tutte le Regioni; vi sono infatti quelle, come la Regione dell'Umbria, che hanno programmato tutte le risorse e che ora stanno esaurendo le disponibilità assegnate. Diversamente altre Regioni vantano ancora crediti di migliaia di miliardi per programmi mai avviati.

L'Umbria che mediamente poteva contare su un flusso di circa 70-80 Mld l'anno di investimenti si trova a disporre di risorse estremamente più esigue per continuare nella propria politica di settore.

La rinegoziazione dei mutui agevolati

In questo quadro di scarsità di risorse, anche la rinegoziazione dei mutui agevolati avrebbe potuto rappresentare un'ulteriore fonte di finanziamento. Infatti l'entrata in vigore della Legge "antiusura" (L. n. 108/96) ha immediatamente messo in evidenza che la gran parte dei mutui fondiari per l'edilizia agevolata, stipulati da imprese o cooperative con il contributo regionale, avrebbero potuto essere rinegoziati perché troppo onerosi.

In un primo momento le Regioni, singolarmente e in modo unitario hanno tentato di concordare con le banche procedure che potessero consentire la rinegoziazione dei mutui; successivamente, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 29 della legge n. 136/99 è stato approvato ed emanato il regolamento (D.M. Tesoro n. 110/2000) che ha consentito di intraprendere l'iter della rinegoziazione con le banche ed ha fissato il tasso per il calcolo degli interessi pari al 4.90% annuo, di cui il 50% a carico del mutuatario. L'applicazione di questo nuovo tasso avrebbe consentito disponibilità di risorse da destinare a nuovi investimenti stimata in circa 3.000 Miliardi.

Le alterne vicende, anche legali (ricorso al TAR Lazio), che si sono susseguite hanno portato alla situazione che vede:

- ◆ in base all'articolo 145 comma 62 della Legge n. 388/2000, condizioni di rinegoziazione dei mutui agevolati con un tasso pari a quello "medio dei mutui in corso di ammortamento" stimabile intorno al 12% superiore, quindi, al tasso usurario attuale che pari a circa il 9%,
- ◆ in base alla Legge n. 24/2001 un tasso di riferimento per i mutui ordinari per l'acquisto o la costruzione della prima casa pari all'8% con evidenti incoerenze e grave danno per le Regioni.

Allo stato attuale è prevista, per il prossimo mese di luglio, l'emanazione di disposizioni in merito ai tassi da applicare ai mutui agevolati da parte della Banca d'Italia che è stata incaricata del compito di calcolare il tasso medio dei mutui in ammortamento come stabilito dalla Legge n. 388/2000. In conclusione, sebbene questa situazione non sia ancora definitivamente delineata, non sembra che ci siano significativi motivi di soddisfazione per le Regioni che certamente non potranno contare su risorse finanziarie importanti derivanti dalla rinegoziazione dei mutui agevolati che si sarebbero potute destinare alla programmazione regionale come stabilito dalla Legge n. 133/99.

Le risorse attuali sono quindi insufficienti per delineare strategie di lungo periodo che possano incidere sui fabbisogni in modo significativo. Questo è il motivo che ritarda la predisposizione della legge quadro regionale.

Gli accantonamenti per la prevenzione sismica

In particolare per l'Umbria: sono ad oggi disponibili gli accantonamenti effettuati nell'ambito del PQ 1992/95 pari a circa 8 miliardi, da destinare ad interventi di prevenzione sismica del patrimonio edilizio esistente di proprietà privata, da dover disciplinare con un'apposita legge in corso di predisposizione da parte di un apposito gruppo di lavoro.

L'Accordo di programma per l'edilizia agevolata

Inoltre, a seguito della stipula dell'Accordo di Programma relativo all'edilizia agevolata, sono disponibili, al netto delle somme che dovranno essere impegnate per ripianare le anticipazioni effettuate sul bilancio regionale, circa 36 miliardi; a cui potranno sommarsi, nel corso del 2001, altri 21 miliardi trasferiti dal Ministero del Tesoro, al netto delle rate di mutuo da pagare alle banche nel corso dell'anno. Va tenuto presente, però, che in futuro potrebbe essere necessario utilizzare parte queste risorse finanziarie

per sopperire alle carenze di disponibilità che potranno verificarsi nel fondo per l'edilizia sovvenzionata.

L'Accordo di programma per l'edilizia sovvenzionata

Per quanto riguarda l'edilizia sovvenzionata infatti, a seguito della sottoscrizione del relativo Accordo di Programma, sono state quantificate le risorse necessarie ad ultimare gli interventi in corso. Tale Accordo ha previsto l'apertura di un apposito conto, presso la Cassa Depositi e Prestiti, in cui è affluito il saldo di cassa globale delle risorse attribuite alle Regioni, il cosiddetto "Fondo unico". Il Fondo, però, come già detto, presenta una carenza valutata complessivamente, a livello nazionale in circa 5.000 Miliardi che rende la situazione particolarmente critica nell'attuazione delle procedure con la Cassa Depositi e Prestiti per l'utilizzo delle risorse che potranno essere destinate esclusivamente per gli interventi già in corso.

Con tale Accordo è stata accertata per la Regione una disponibilità residua teorica pari L. 77.947.627.788, sui 10.000 Miliardi complessivi, ma un effettivo saldo negativo di cassa di L. 68.429.482.751, venutosi a creare a causa della rapidità di spesa degli enti regionali e del prelievo straordinario di fondi effettuato dallo Stato per fronteggiare situazioni di emergenza. Tale saldo negativo sarà progressivamente reintegrato, ma con tempi molto lunghi e sulla base delle scadenze temporali previste dall'Intesa del 02.03.2000 (circa 20 anni), mediante la restituzione all'Umbria di L. 138.308.788.995 in precedenza prelevate.

Le risorse future

Il futuro si presenta quindi con un grado di incertezza assolutamente significativo in quanto la principale fonte di finanziamento dell'edilizia quale il prelievo ex Gescal dalle buste paga dei lavoratori dipendenti, è cessato dal 31.12.1998. Il reperimento di risorse finanziarie da destinare al settore dell'edilizia risulta essere il nodo cruciale per la proposizione della legge quadro che possa disciplinare, in modo innovativo e completo, la materia.

Contestualmente dovranno essere ricercare anche forme di finanziamento alternative a quelle abitualmente utilizzate individuando ulteriori sinergie tra risorse pubbliche e private.

La prossima legge finanziaria dovrà affrontare il problema introducendo sostanziali modifiche alla normativa vigente:

- ◆ attivare un canale di spesa costante nel tempo dalla Stato alle Regioni che consenta di realizzare una efficace politica della casa. Nel caso venissero assicurate le risorse richieste dalle Regioni pari a quelle trasferite negli ultimi anni (2.130 Mld/anno) all'Umbria potrebbero derivare circa 35 Miliardi ogni anno;
- ◆ modificare la Legge n. 488/99 e la Legge n. 21/01 assegnando direttamente alle Regioni le risorse oggi riservate a programmi straordinari di interesse nazionale, ovvero modificando

radicalmente i provvedimenti attuativi già predisposti nella direzione di un pieno riconoscimento di ruolo alle Regioni che dovrebbero programmare nell'ambito di criteri generali stabiliti dallo Stato;

- ◆ consentire la rinegoziazione dei mutui agevolati almeno alle stesse condizioni dei mutui ordinari per la prima casa previste dalla Legge n. 24/01.

Infine dovranno essere attivate forme di sostegno indiretto agli interventi di edilizia residenziale tramite gli Enti Locali, che a tal fine possono utilizzare lo strumento fiscale (ICI) per ridurre la pressione sugli interventi "prima casa" ed anche impiegare parte delle risorse ricavate per una favorevole politica delle aree, acquisendole al patrimonio pubblico.





7. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica

Il Decreto Legislativo n. 112/98 ha lasciato irrisolta, rimandandola a successive determinazioni, la problematica relativa all'assetto proprietario del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

Le Regioni hanno richiesto di poter disporre di tale patrimonio nella convinzione che l'accresciuto potere normativo e programmatico non si sarebbe potuto esercitare pienamente in presenza di un patrimonio immobiliare effettivamente indisponibile.

Il quadro normativo delineato dal decreto presenta l'equivoco dell'indisponibilità del patrimonio da parte delle Regioni a fronte di una completa responsabilizzazione delle stesse ed anzi, con il paradosso che lo Stato potrebbe ancora sottrarlo al soggetto divenuto titolare di ogni potere in materia, disponendo eventualmente anche della relativa vendita.

Nella disputa sulla disponibilità del patrimonio, l'intento delle Regioni sicuramente non era quello di accrescere le proprie attribuzioni con la gestione diretta dello stesso, ma anzi quello di rafforzare il ruolo dei soggetti sub – regionale (IACP, Comuni ecc.) con particolare valorizzazione di quelli più capaci ad assicurare economicità ed efficienza nello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Per quanto riguarda l'Umbria:

- ♦ lo IERP di Perugia gestisce un patrimonio immobiliare, sottoposto alla normativa di cui alla L. R. n. 33/96, pari a 4.073 alloggi con ricavi per canoni pari a L. 9.690.185.000 l'anno dai quali, al netto delle spese per amministrazione gestione oneri fiscali e manutenzione ordinaria residuano solamente L. 165.115.000 da destinare alla manutenzione straordinaria;
- ♦ lo IERP di Terni gestisce un patrimonio immobiliare, sottoposto alla normativa di cui alla L. R. n. 33/96, pari a 2.894 alloggi con ricavi per canoni pari a L. 7.118.000.000 l'anno dai quali, al netto delle spese per amministrazione gestione oneri fiscali e manutenzione ordinaria residuano L. 435.392.000 da destinare alla manutenzione straordinaria.

Disporre complessivamente di circa 7.000 alloggi a cui si devono sommare quelli costruiti od in via di costruzione con l'intervento straordinario nelle zone colpite dal sisma del 1997, rappresenta certamente una risorsa che non va dispersa, a meno che la sua gestione non divenga un onere insostenibile per il bilancio degli enti proprietari.

Pur rappresentando solamente circa il 2,5 % delle abitazioni presenti in Umbria, in linea con la media italiana, tra le più basse in Europa, il patrimonio di alloggi pubblici deve costituire il serbatoio di cui disporre per assicurare il soddisfacimento del bene primario "casa" alle famiglie che si trovano nelle condizioni di maggiore indigenza.

Al crescere della domanda non può essere assicurata la risposta esclusivamente con la costruzione di nuove abitazioni. Le risorse finanziarie sempre più ridotte impongono una riflessione attenta sulla gestione del patrimonio che deve garantire, come già

detto, l'attivazione di flussi di mobilità in uscita dal patrimonio pubblico per coloro che hanno migliorato le proprie condizioni economiche o hanno modificato sostanzialmente le condizioni verificate all'ingresso.

Già la legge regionale n. 33/96 assicura oggi aumenti del canone con il crescere del reddito, ma ciò non toglie che occorra accentuare i meccanismi di espulsione per consentire di assegnare alloggi sociali a coloro che ne hanno più bisogno.

L'idea che una volta entrato nell'alloggio pubblico non ci si debba muovere più ed il diritto alla locazione che si trasferisce per "asse ereditario" va sicuramente sfatata ed invece andrebbe maggiormente garantito che l'utilizzo dell'alloggio sociale è temporaneo, limitato al perdurare del disagio sociale, che va comunque permanentemente verificato.

Una tale politica, che fa del patrimonio abitativo pubblico il volano per dare risposte alle famiglie più indigenti, senza necessariamente dover ricorrere al suo accrescimento, comporta una riduzione dei canoni riscossi in quanto proporzionali ai redditi.

Conseguentemente andrebbero assicurate due azioni fondamentali:

- ◆ il potenziamento di un mercato di alloggi in locazione a prezzi calmierati, per accogliere gli espulsi dall'E.R.P.;
- ◆ la garanzia agli IERP di un canone comunque remunerativo dei costi di gestione e di manutenzione del patrimonio, integrando la quota a carico dell'inquilino con quella proveniente dal Fondo per la locazione, che in tal caso dovrebbe essere sensibilmente potenziato.

Sul patrimonio degli IERP grava poi un'imposta iniqua: l'ICI. Tale anomalia andrebbe risolta eliminando l'imposta comunale sugli alloggi degli Istituti, che peraltro non grava sugli alloggi di proprietà del Comune stesso.

In questo caso, a canoni costanti, aumenterebbero di circa 1,8 miliardi le risorse destinabili alla manutenzione con positivi, seppure insufficienti, risvolti sulla qualità del patrimonio edilizio.

In alternativa resta praticabile l'ipotesi del trasferimento del patrimonio ai Comuni con il vincolo che la gestione sia svolta dagli Istituti e l'eventuale alienazione sia disciplinata da Legge regionale.

8. Gli operatori

Gli operatori dovranno prendere atto che il processo di decentramento è irrevocabilmente avviato e che le Regioni potranno disciplinare autonomamente i processi di programmazione superando anche quelle regole consolidate e quelle nicchie di finanziamenti fin ad oggi riservati.

Come accennato, quindi, la nuova legge regionale non potrà prescindere dall'attribuire ruoli precisi agli operatori sia pubblici che privati, in primo luogo però, si può identificare un denominatore comune che dovrà caratterizzare le azioni che questi saranno chiamati ad intraprendere.

In futuro, gli operatori dovranno dimostrare la propria capacità di elaborare proposte credibili, e la scommessa si giocherà su almeno tre fattori di qualità:

- qualità dei Progetti edilizi ed urbanistici, coerentemente con una politica delle risorse e dei costi;
- qualità dei Programmi che coniughino l'aspetto edilizio con quello economico-finanziario, gestionale e temporale (tempi e costi certi, con garanzie sull'esecuzione);
- qualità dei Promotori che devono indiscutibilmente assicurare competenze, esperienze e capacità.

Anche il sistema dei costi massimi fin ad ora applicato non assicura qualità. Va sostituito con sistemi che garantiscono il raggiungimento di standard minimi, irrinunciabili e con la certificazione dei progetti che in questo modo potrà essere assicurata.

Operatori pubblici

Il processo di decentramento che è stato ampiamente evidenziato trova la sua ulteriore realizzazione nella prevista attribuzione di alcune attività ai Comuni. In particolare questi dovranno intervenire più incisivamente nel processo di programmazione regionale assolvendo al compito di rilevare i fabbisogni del proprio territorio e di proporre tipologie di interventi che possano trovare spazio nella programmazione regionale.

Inoltre gli stessi Comuni dovranno assumere maggiori responsabilità nella gestione dei programmi preventivamente localizzati negli stessi territori comunali e nella definizione di Programmi Complessi. Anche per quanto riguarda l'edilizia "sovvenzionata" le Amministrazioni comunali vedranno enfatizzate le competenze già attribuite in materia di assegnazione degli alloggi.

Il ruolo dei Comuni risulta, quindi, sempre più decisivo per il buon esito di una politica innovativa per la casa, non solo per le scelte di pianificazione urbanistica e di messa a disposizione delle aree, che pure sono necessarie, ma soprattutto per l'energia

che possono profondere nella elaborazione dei programmi di riqualificazione urbana previsti dalla legge regionale n. 13/97.

In questo ambito il compito ulteriore del Comune riguarda la possibilità di svolgere una reale azione di coordinamento di tutti i soggetti che intervengono nelle realizzazione dei programmi seguendo il modello della concertazione pubblico – privato che sta trovando sempre maggiori consensi. I Comuni dovrebbero infine perdere il compito di intervenire direttamente nella costruzione o recupero di alloggi, avvalendosi, invece, degli enti strumentali: IERP.

Il ruolo attribuito a quest'ultimi è stato anticipato dal disegno di legge di riforma che li trasforma in Aziende pubbliche economiche (ATER).

Con esso si è sancito il mantenimento delle strutture degli IERP ora ATER nell'ambito pubblico, anzi ampliandone i compiti di gestione a tutto il patrimonio pubblico ERP.

Inoltre il DDL suddetto, prospetta, accanto ai compiti specifici anche la possibilità di altre iniziative finalizzate all'aumento di offerta di alloggi in locazione permanente a canone concordato.

Per quanto attiene al patrimonio di ERP, è opportuno accelerare il processo di trasferimento della proprietà degli alloggi al livello delle Regioni o degli Enti Locali.

Ciò consentirebbe, tra l'altro, di risolvere la questione annosa della defiscalizzazione dell'ERP.

La missione principale degli IERP rimarrà comunque quella di realizzare e gestire alloggi a canone sociale in quanto è difficile che questo possa essere svolto da altri soggetti privati.

Operatori privati

Dall'analisi dei fabbisogni riportata nei punti precedenti emerge una buona domanda di alloggi in locazione.

Non è una novità, tanto è vero che già dal 1994 sono stati finanziati, con la legge 179 interventi in locazione di cooperative ed imprese che però, alla luce dei risultati finali, pongono qualche interrogativo:

- sulla capacità di tutti gli operatori di gestire i programmi di locazione (si impongono selezioni preventive),
- sulla localizzazione degli interventi di locazione che non può prescindere da una attenta valutazione della domanda;
- sulla tipologia degli interventi (nuova costruzione – recupero);
- sulla eventuale possibilità di concedere aiuti economici anche a privati singoli, a prescindere dal requisito della proprietà.

Gli operatori che intenderanno promuovere programmi di locazione dovranno però dimostrare un vero interesse a forme di investimento ed immobilizzazione di capitali ingenti da recuperare in tempi lunghi e di disporre di capacità imprenditoriali ed esperienza nella gestione degli immobili stessi.

Questo è tanto più evidente se si prendono in considerazione gli interventi, in locazione, destinati a categorie speciali quali gli anziani o studenti. In queste strutture infatti l'operatore privato dovrà garantire anche la qualità dei servizi offerti agli inquilini.

Sarà perciò opportuno pensare a forme di **accreditamento preventivo** degli operatori privati da effettuarsi mediante procedure ad evidenza pubblica che consentano la predisposizione di una sorta di "albo regionale". Per esemplificare è possibile procedere ad una valutazione degli operatori privati, oltre che sulla base degli attuali requisiti richiesti per la predisposizione delle graduatorie, su requisiti quali la solidità finanziaria, l'organizzazione aziendale, la capacità di fornire servizi, l'esperienza maturata nello specifico settore della locazione e conseguentemente la capacità di gestione degli immobili.





9. Programmazione

La legge regionale dovrà disciplinare le modalità di formazione dei programmi, modalità che dovranno essere assicurate dalla disponibilità delle risorse.

Nel presupposto che lo Stato, come per gli altri settori, garantisca alle Regioni un flusso certo di finanziamenti annuali, la programmazione regionale potrà modularsi secondo cadenze analoghe a quelle di altri settori nonché secondo le previsioni del DAP e delle leggi finanziarie e di bilancio. Quindi è prevedibile una articolazione per programmi triennali e piani operativi annuali, secondo un principio dinamico che non leghi l'assegnazione dei fondi tanto a scadenze astratte e rigide, bensì che consenta agli operatori di effettuare proposte, anche complesse, al momento in cui queste divengono mature ed attuabili e quindi in condizione di essere verificate.

Una efficace programmazione non può prescindere da una puntuale verifica del raggiungimento degli obiettivi, attività a cui la Regione dovrà dedicare particolare impegno anche per arricchire il quadro delle conoscenze, indispensabile per migliorare l'azione programmatrice.

L'Osservatorio della condizione abitativa, previsto anche dalla L. n. 21/01 il cui progetto è in corso di predisposizione con altre Regioni, d'intesa con il Ministero per le Infrastrutture ed i Trasporti, sarà un buon banco di prova anche per gli operatori economici e sociali che saranno chiamati a concorrere nell'organizzazione delle banche dati sul fabbisogno abitativo o sul disagio sociale.

La programmazione regionale si dovrà caratterizzare per una forte dose di certezza. La fattibilità, la rapidità e la qualità dei programmi va preventivamente concordata e verificata; non può essere lasciata ad una valutazione esclusivamente burocratica, seppure oggettiva. La nuova legge quindi dovrà dare spazio a forme di confronto tra istituzioni ed operatori che assicurino, preventivamente, la condivisione dei criteri e degli obiettivi, ma anche la verifica dei risultati.

Fondo unico regionale

La disponibilità di un unico Fondo ove versare tutte le risorse provenienti dallo Stato e destinate al settore potrà favorire forme di programmazione flessibile rompendo uno schema ormai superato che vede da un lato interventi a copertura totale dei costi (sovvenzionata) ed interventi a copertura parziale degli stessi (agevolata).

Il programma triennale quantificherà la dotazione del Fondo unico nel periodo, fisserà le linee di intervento generali, i settori prioritari e le modalità di formazione dei piani che annualmente precisano i contenuti della programmazione (d'intesa con gli enti chiamati a svolgere un ruolo attivo nella fase di individuazione dei fabbisogni prioritari) e stabiliranno le modalità per la scelta dei progetti da finanziare o la misura dei contributi.

Entità dei contributi

Una programmazione flessibile, attenta ai rinnovati bisogni espressi dai territori e dalla società, deve disporre di forme di finanziamento altrettanto adattabili.

L'entità dei contributi quindi non dovrà essere predeterminata in modo rigido, ma dovrà essere compresa entro una forbice, a disposizione del programmatore, che consenta di adeguare l'intensità del contributo alla natura e qualità dei progetti che saranno elaborati e all'utenza a cui si riferiscono.

La ricerca della qualità nei programmi e nei progetti potrà determinare modifiche nelle procedure di assegnazione dei contributi che non potranno basarsi esclusivamente sulle caratteristiche soggettive dell'azienda che fa domanda (pur essenziali) e sulla disponibilità di un'area da edificare, bensì su un'analisi più approfondita di proposte tecniche ed economiche corredate di studi di fattibilità (calibrate in relazione alla dimensione dell'intervento).

La scelta degli interventi, basata esclusivamente su criteri di economicità e di qualità tecnica e gestionale, nonché sull'affidabilità del soggetto proponente, prescinde dalla appartenenza di quest'ultimo a precise categorie.

Non potranno quindi crearsi le condizioni per assicurare a categorie di operatori, pubblici o privati, riserve sui fondi programmati, né intensità di contributi diverse per programmi analoghi.

Risorse finanziarie aggiuntive

La prevedibile insufficienza di fondi provenienti dallo Stato, anche con la riforma della fiscalità, imporrà la ricerca di sempre più forti sinergie tra pubblico e privato.

Gli operatori del settore dovranno quindi predisporre programmi e progetti che possano contare in misura crescente su risorse reperite sul mercato.

Il permanere entro livelli contenuti dei tassi sui mutui fondiari favorisce investimenti nel settore, ma non certamente da parte di coloro che si rivolgono al mercato della locazione.

Per aumentare l'offerta di alloggi a costi contenuti, in locazione, possono essere sperimentate forme alternative di raccolta del finanziamento privato come ad esempio quelle dei Fondi immobiliari, gestiti da operatori affidabili.

L'allargamento del mercato del finanziario in grado, ora, di offrire una ampia gamma di proposte alternative, combinato con la leva fiscale in mano allo Stato ed agli enti locali ed una incisiva politica delle aree può diventare uno strumento decisivo per accrescere l'offerta di abitazioni a costi calmierati.

La Regione comunque dovrebbe contribuire, anche con un concorso di risorse finanziarie, alla nuova politica della casa e della città.

A tal fine potrebbero soccorrere soluzioni che attivino, all'interno dello stesso settore delle costruzioni, un circuito virtuoso di prelievi ed erogazioni finalizzato ad accrescere la produzione di alloggi in locazione.



10. Nell'immediato

Qualora l'approvazione della legge organica richiedesse tempi lunghi, tenuto conto che sono comunque disponibili delle risorse finanziarie, ancorché limitate, appare opportuno affrontare alcune priorità con interventi che potrebbero anticipare, sperimentando, i contenuti della futura programmazione.

Recupero di edifici finalizzato alla prevenzione sismica

E' già in fase di predisposizione il disegno di legge che prevede l'erogazione di contributi per complessivi 8 Miliardi per il recupero degli edifici, finalizzato alla riduzione della vulnerabilità alle azioni sismiche.

La normativa dovrebbe consentire l'accesso ai finanziamenti ai privati superando le difficoltà, fino ad oggi esistenti, relative al possesso dei requisiti soggettivi particolarmente severi e mirando principalmente ad interventi sistematici su complessi edilizi, attivati attraverso una contribuzione garantita a tutti i soggetti proprietari per l'esecuzione di interventi minimi necessari per ridurre la vulnerabilità sismica degli edifici, secondo norme tecniche predefinite. L'intervento sarà indirizzato sulle aree colpite in misura minore dal sisma del 1997 ed ove è comunque elevato il rischio di eventi prossimi.

Altri interventi

Con i fondi trasferiti con l'Accordo di programma per l'edilizia agevolata (circa 36 Miliardi a cui si sommano, per il 2001, circa 21 Miliardi) sarebbe possibile attivare con rapidità programmi per le tipologie di intervento di seguito indicate:

a) Interventi per anziani e portatori di handicap

Si ritiene opportuno proseguire nella politica già iniziata con il Programma Quadriennale 92/95, che ha visto la realizzazione di residenze specifiche per tali categorie, dotate di spazi comuni e/o di locali destinati a finalità terapeutiche.

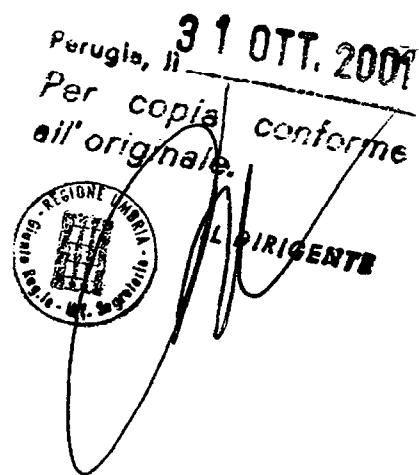
Gli interventi dovrebbero essere affidati ad operatori privati ed enti morali che hanno già esperienza in materia.

b) Locazione a favore della fascia sociale media

In attesa dell'assegnazione di più ingenti risorse finanziarie, sul fronte della locazione privata, in luogo della realizzazione di alloggi in locazione permanente, potrà proseguire l'intervento di sostegno al reddito che si sta attuando con l'erogazione dei contributi previsti dall'articolo 11 delle legge n. 431/98 e potrà essere avviato un programma pilota per la locazione a venti anni.

c) *Programmi di recupero urbano*

L'esperienza fin qui maturata di applicazione della legge regionale n. 13/97, è del tutto positiva. Tenendo conto dell'elevato numero di programmi in corso di definizione e dell'impegno profuso in questo settore dai Comuni, anche in una fase transitoria andrebbe assicurato un fondo per il finanziamento dei P.U.C.



Disegno di legge: Istituzione delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale - ATER.



ART. 1.
(Oggetto)

1. La presente legge disciplina il nuovo ordinamento degli enti regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, in attuazione dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e dell'articolo 50, comma 1, lettera q) della legge regionale 2 marzo 1999, n. 3.

ART. 2.
(Istituzione delle ATER)

1. Sono istituite le Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER), mediante trasformazione degli Istituti per l'edilizia residenziale pubblica delle province di Perugia e di Terni (IERP), già istituiti dalla legge regionale 2 maggio 1983, n. 12 e successive modificazioni e integrazioni.

2. Le ATER sono enti pubblici economici, strumentali della Regione, dotati di personalità giuridica, di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile. Rappresentano gli strumenti attraverso cui la Regione risponde alle esigenze abitative dei nuclei familiari che si trovano in condizioni economiche e sociali disagiate.

3. Le ATER espletano la propria attività nell'ambito territoriale di ciascuna provincia.

ART. 3.
(Statuto)

1. Le ATER sono dotate di uno statuto che ne disciplina l'ordinamento e il funzionamento, adottato dal Consiglio di amministrazione.

2. Lo Statuto e le sue successive modificazioni e integrazioni sono approvati dalla Giunta regionale entro sessanta giorni dall'invio che deve avvenire entro quindici giorni dalla adozione.



ART. 4.

(Attività e funzioni delle Aziende)

1. Le ATER subentrano, nell'ambito territoriale di loro competenza, in tutte le funzioni attribuite agli IERP e provvedono, secondo gli indirizzi della Giunta regionale:

- a) alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale interamente finanziati da contributi pubblici, da destinare alla locazione a canone sociale alle fasce sociali più deboli, mediante il recupero, l'acquisto e la nuova costruzione di edifici o complessi edilizi;
- b) alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale, eventualmente assistiti da agevolazioni pubbliche, alla stessa stregua degli altri operatori privati, mediante il recupero, l'acquisto e la nuova costruzione di edifici o complessi edilizi da destinare alla locazione a canone controllato;
- c) alla progettazione con propria struttura e alla realizzazione di interventi edilizi, opere di urbanizzazione ed infrastrutture affidati dalla Regione, da enti locali e altri enti pubblici;
- d) alla gestione, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 23 dicembre 1996, n. 33, del patrimonio abitativo di proprietà degli enti locali, mediante specifiche convenzioni;
- e) alla erogazione di servizi di assistenza tecnica ed amministrativa retribuita agli enti locali ed enti pubblici, per lo svolgimento dell'attività e per la gestione dei servizi di loro competenza, assumendone anche la diretta realizzazione e gestione;
- f) alla gestione ed alienazione del patrimonio di proprietà, sulla base della apposita normativa regionale e delle direttive dalla Giunta regionale;
- g) alla partecipazione, quale soggetto promotore e/o attuatore, alle iniziative riguardanti i piani di riqualificazione urbana comunque denominati, anche su richiesta della Giunta regionale;

h) alla esecuzione di interventi e programmi di contenuto innovativo nel settore dell'edilizia abitativa;

i) all'espletamento dei compiti e delle funzioni loro affidati dalla Regione e dagli enti locali territoriali.



ART. 5.

(*Organi delle Aziende*)

1. Sono organi dell'ATER:

- a) il Consiglio di amministrazione;
- b) il Presidente.

ART. 6.

(*Consiglio di amministrazione*)

1. Il Consiglio di amministrazione di ciascuna ATER è composto da cinque membri di comprovata capacità manageriale, organizzativa e gestionale, dei quali:

a) tre componenti, di cui uno con funzioni di presidente, nominati dalla Giunta regionale, con le modalità previste dalla legge regionale 21 marzo 1995, n. 11 e successive modificazioni e integrazioni;

b) un componente nominato dal Comune capoluogo di provincia;

c) un componente nominato dalla Sezione regionale dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI).

2. Il Consiglio di amministrazione è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale e resta in carica per tutta la durata della legislatura.

3. La disciplina del funzionamento del Consiglio di amministrazione è demandata allo Statuto.

4. Il Consiglio di amministrazione:

- a) approva lo Statuto e le sue eventuali modifiche e i regolamenti;
- b) provvede alla nomina ed alla eventuale revoca del Direttore, stabilendone il compenso;
- c) stabilisce le linee di indirizzo generale dell'ATER, fissa gli obiettivi annuali e pluriennali in armonia con la programmazione regionale ed approva il bilancio di previsione e il conto consuntivo di ogni esercizio;
- d) disciplina la struttura organizzativa e approva la dotazione organica dell'azienda, nonché le eventuali modifiche;
- e) delibera l'assunzione di mutui o qualsiasi altra forma di accesso al credito;
- f) esercita, fatte salve le funzioni attribuite al Direttore e ai dirigenti, tutte le funzioni ad esso demandate dalla vigente normativa in materia di edilizia residenziale e di gestione aziendale, secondo i contenuti dello Statuto;
- g) approva i piani di intervento sulla base della programmazione regionale in materia di ERP.



ART. 7.
(Presidente)

1. Il Presidente, nominato dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a), svolge le seguenti funzioni:

- a) ha la rappresentanza legale dell'ATER;
- b) convoca e presiede il Consiglio di amministrazione;
- c) vigila sull'attuazione delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione;
- d) sovraintende al buon funzionamento dell'ATER;
- e) esegue gli incarichi affidatigli dal Consiglio di amministrazione;

f) adotta, in caso di necessità ed urgenza e sotto la propria responsabilità, le variazioni al bilancio, le modifiche alla dotazione organica e gli altri atti diversi da quelli di cui al comma 4 dell'articolo 6.

2. In caso di assenza, vacanza o impedimento del Presidente le funzioni sono esercitate dal Consigliere di amministrazione più anziano di età.

3. Ogni altra prerogativa relativa del Presidente è disciplinata dallo Statuto.



ART. 8.
(Direttore)

1. Il Direttore dell'ATER è nominato dal Consiglio di amministrazione ed è scelto tra dirigenti pubblici o privati che abbiano svolto la propria attività dirigenziale per almeno cinque anni, in possesso del diploma di laurea, dotati di professionalità adeguata alle funzioni da svolgere.

2. Il rapporto di lavoro del Direttore è regolato da un contratto di diritto privato, decorre dalla data di nomina ed ha termine alla scadenza del Consiglio di amministrazione.

3. L'incarico è rinnovabile ed è incompatibile con ogni altra attività professionale, commerciale, imprenditoriale o con l'incarico di amministratore di altri organismi.

4. L'incarico può essere revocato prima della scadenza con atto motivato del Consiglio di amministrazione.

5. Il trattamento giuridico ed economico del Direttore è determinato dallo Statuto e dal contratto di cui al comma 2 in conformità alla normativa regionale in materia.

6. Competono al Direttore tutte le funzioni di gestione dell'Azienda, compresa l'adozione degli atti gestionali a rilevanza esterna. In particolare il Direttore:

a) dirige il personale;

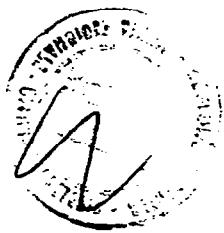


- b) esegue le deliberazioni adottate dal Consiglio di amministrazione;
- c) formula proposte al Consiglio di amministrazione sulle materie di sua competenza;
- d) sottopone al Consiglio di amministrazione i piani attuativi di intervento, il bilancio di previsione annuale ed il conto consuntivo;
- e) adotta i provvedimenti per migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'Azienda;
- f) approva i progetti preliminari e i capitolati;
- g) decide in ordine alle misure disciplinari;
- h) presiede le commissioni di gara;
- i) stipula i contratti o individua il suo delegato competente alla stipula;
- l) provvede agli acquisti in economia ed alle spese indispensabili per il normale funzionamento dell'Azienda, nei casi e nei limiti previsti dallo Statuto;
- m) firma gli ordinativi di incasso e di pagamento, salve le competenze attribuite agli altri dirigenti;
- n) vigila sulla regolare trasmissione degli atti del Consiglio di amministrazione da sottoporre al controllo della Giunta regionale;
- o) esercita tutte le attribuzioni conferitegli dalla legge, dallo Statuto, dai regolamenti e dal Consiglio di amministrazione e compie tutti gli atti di gestione, anche delegando gli altri dirigenti, non riservati agli altri organi dell'ATER.

7. In caso di assenza o impedimento, le funzioni del Direttore sono svolte da un sostituto designato dal medesimo;

8. Lo Statuto può prevedere che le funzioni del Direttore siano considerate aggiuntive

rispetto a quelle attinenti alla direzione apicale di alcuna delle unità organizzative dell'Azienda.



ART. 9.
(Collegio sindacale)

1. Presso le ATER è istituito un Collegio sindacale composto da tre membri iscritti nel registro dei revisori contabili, nominati dal Consiglio regionale, ai sensi della legge regionale 21 marzo 1995, n. 11 e successive modificazioni e integrazioni, di cui uno con funzioni di presidente.

2. Il Collegio sindacale resta in carica per la durata della legislatura.

3. Il Collegio sindacale esercita funzioni di controllo generale in conformità al codice civile ed in particolare verifica l'economicità e l'efficienza della gestione e ne riferisce al Consiglio di Amministrazione.

4. Il Collegio, qualora riscontri gravi irregolarità nella gestione dell'ATER, ha l'obbligo di riferirne immediatamente ai Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale.

ART. 10.
(Commissione tecnica)

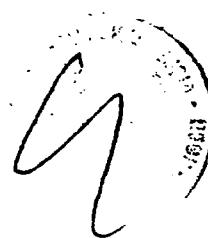
1. E' istituita una Commissione tecnica consultiva con la funzione di supportare l'attività delle due Aziende:

a) nella ricerca e nella sperimentazione di soluzioni tipologiche e tecnologiche alternative ed innovative;

b) nello sviluppo di programmi integrati ed urbani complessi;

c) nella programmazione della manutenzione del patrimonio edilizio.

2. La Commissione tecnica è composta dai seguenti membri:



a) due rappresentanti, una per ciascuna, delle strutture tecniche delle ATER, preposte alle progettazioni;

b) un rappresentante della Direzione regionale competente in materia di edilizia residenziale;

c) due esperti nel settore dell'edilizia residenziale, nominati dalla Giunta regionale;

d) due esperti nominati, uno per ciascuno, dai direttori delle ATER.

3. La Commissione è integrata di volta in volta da un rappresentante tecnico del Comune ove ha sede l'intervento oggetto della seduta.

4. Il rappresentante di cui alla lettera b del comma 2 presiede la Commissione tecnica, mentre le funzioni di segreteria vengono svolte dal personale delle ATER.

5. Le modalità di funzionamento della Commissione tecnica vengono fissate in un regolamento deliberato d'intesa tra le ATER.

6. Ai membri di cui alle lettere c) e d) del comma 2 della Commissione tecnica spetta un gettone di presenza omnicomprensivo, a carico di ciascuna Azienda, nella misura determinata d'intesa tra le due ATER.

7. La Commissione esprime, su richiesta delle ATER, pareri preventivi sui progetti di nuove costruzioni e su quelli attinenti al restauro, al risanamento conservativo e alla ristrutturazione del patrimonio esistente.

8. La Regione può avvalersi, per specifici progetti e/o programmi, della attività di consulenza della Commissione tecnica, con le stesse modalità previste dal regolamento di cui al comma 5, nel qual caso i compensi sono a carico della Regione stessa.

9. La Commissione tecnica resta in carica per tutta la durata del mandato dei Consigli di amministrazione delle ATER.

ART. 11.
(Personale)

1. Ciascuna ATER dispone di personale proprio, nei limiti della dotazione organica stabilita ai sensi del comma 5 e delle disponibilità finanziarie.

2. Il personale dipendente degli IERP, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito all'ATER. Ad esso è assicurata la continuità del rapporto di impiego e garantito un trattamento globale e di quiescenza non inferiore a quello goduto al momento della trasformazione dell'ente.

3. Il rapporto di lavoro del personale delle ATER è regolato dalla contrattazione collettiva e individuale stabilita dal contratto nazionale di lavoro FEDERCASA.

4. Le ATER mantengono l'iscrizione all'INPDAP.

5. Un apposito regolamento stabilisce le modalità di reclutamento del personale dirigente e non dirigente, le attribuzioni e le responsabilità.

6. Entro sei mesi dall'approvazione dello Statuto le ATER approvano la dotazione organica del personale.

ART. 12.
(Compensi)

1. Al presidente di ciascuna ATER compete una indennità mensile di carica il cui ammontare è determinato in ragione del venti per cento dell'indennità linda di carica dei consiglieri regionali.

2. Ai componenti del Consiglio di amministrazione è corrisposta una indennità mensile di carica nella misura stabilita dallo Statuto.

3. Al Presidente ed agli altri componenti il Collegio dei sindaci spetta un compenso annuo pari al trenta per cento di quello attribuito ai



corrispondenti membri del Collegio dei revisori della Provincia in cui l'ATER ha sede.



ART. 13.
(Vigilanza e controlli)

1. Le ATER sono sottoposte alla vigilanza della Giunta regionale, al fine di verificare l'efficienza, la produttività e il raggiungimento delle finalità istituzionali. In caso di impossibilità di funzionamento, di gravi irregolarità e di reiterate violazioni di norme di legge e di regolamenti, ovvero nel caso di rilevanti perdite derivanti dalla gestione dell'Azienda, accertate dall'organo di vigilanza, il Consiglio di amministrazione può essere sciolto con decreto del Presidente della Regione, il quale nomina un Commissario straordinario per la gestione provvisoria.

2. La Giunta regionale esercita il controllo sui seguenti atti:

- a) il bilancio preventivo e il conto consuntivo;
- b) le modifiche statutarie;
- c) i regolamenti di cui agli articoli 11 comma 5 e 14 comma 2.

3. La Giunta regionale può disporre ispezioni per accertare la regolarità della gestione anche in relazione ad atti non soggetti a controllo. A tal fine le aziende sono tenute a mettere a disposizione degli incaricati dell'ispezione tutti i documenti per lo svolgimento della funzione.

ART. 14.
(Finanza e contabilità)

1. L'esercizio finanziario delle Aziende coincide con l'anno solare.

2. Le Aziende si dotano di un regolamento contabile, sulla base di uno schema tipo deliberato dalla Giunta regionale, ispirato ai principi della contabilità economico-patrimoniale

e a quelli della disciplina dei contratti di evidenza pubblica.



ART. 15.
(Fonti di finanziamento)

1. Le ATER provvedono al raggiungimento dei propri obiettivi mediante:

- a) i finanziamenti assegnati dalla Unione europea, dallo Stato, dalla Regione e dagli enti locali;
- b) i canoni di locazione degli immobili di proprietà o in gestione;
- c) i proventi derivanti dall'attività tecnica, anche per conto di altri enti;
- d) i proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare;
- e) i fondi provenienti dall'assunzione di mutui o da qualsiasi altra forma di accesso al credito;
- f) le eventuali altre entrate derivanti da lasciti, legati e donazioni;
- g) tutte le ulteriori entrate derivanti dall'attività imprenditoriale.

2. Le ATER trasmettono annualmente alla Giunta regionale la relazione sull'attività svolta e sugli obiettivi conseguiti con riferimento alle fonti di finanziamento utilizzate.

ART. 16.
(Osservatorio della condizione abitativa)

1. La Direzione regionale alle Politiche territoriali, ambiente ed infrastrutture, ai sensi dell'articolo 12 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, assicura la funzione di Osservatorio della condizione abitativa, con il compito di monitorare:

- a) il livello del fabbisogno abitativo, anche in relazione alla popolazione regionale, con particolare riferimento a quello espresso

dalle categorie sociali più deboli, quali anziani, portatori di handicap e immigrati;

b) l'utenza del patrimonio abitativo pubblico od assistito da contributi pubblici;

c) la consistenza del patrimonio abitativo pubblico ed il suo grado di efficienza;

d) la redditività di tale patrimonio;

e) l'efficacia delle iniziative intraprese, utilizzando tutte le opportunità offerte dalla vigente normativa;

f) l'andamento del mercato immobiliare, attivando collaborazioni con le associazioni degli operatori.

2. La struttura con compiti di Osservatorio regionale si raccorda con l'Osservatorio nazionale, fornendo a questo i dati di sintesi della situazione in Umbria e fruendo degli analoghi dati regionali e/o nazionali per operare raffronti ed elaborazioni statistiche.

3. Le ATER, concorrono secondo le direttive della Giunta regionale, alla formazione e implementazione dell'Osservatorio della condizione abitativa, fornendo i dati riguardanti il patrimonio immobiliare, l'utenza nonché i relativi aspetti finanziari.

4. Le ATER possono accedere alla banca dati dell'Osservatorio, al fine di acquisire informazioni di carattere generale che hanno interesse per l'attività dell'Azienda.

ART. 17.
(*Norma finanziaria*)

1. Per gli interventi previsti dall'articolo 16, comma 1, l'entità della spesa è determinata per gli anni 2002 e successivi con la legge finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 27, comma 3, lett. c) della vigente legge regionale di contabilità.



Art. 18.
(Abrogazioni)

1. Sono abrogate le leggi regionali 2 maggio 1983, n. 12, 6 luglio 1984, n. 31 e 22 aprile 1997, n. 16.

2. Le norme regionali che menzionano gli IERP vanno riferite alle ATER.



Art. 19.
(Norme transitorie)

1. Le norme abrogate ai sensi del comma 1 dell'articolo 18 continuano ad applicarsi fino alla costituzione del primo Consiglio di amministrazione delle ATER.

2. Fino alla data di cui al comma 1 gli IERP sono amministrati da Commissari straordinari nominati con DPGR n.92 del 8 maggio 2001.

Art. 20.
(Successione)

1. Le ATER subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi degli IERP e nella titolarità del rispettivo patrimonio.

2. I Commissari straordinari di cui al comma 2 dell'articolo 19 curano anche le operazioni preordinate al trasferimento dei rapporti attivi e passivi e del patrimonio degli IERP alle ATER.

3. I procedimenti amministrativi pendenti alla data di costituzione del primo Consiglio di amministrazione delle ATER sono portati a compimento dalle Aziende stesse.

ART. 21.
(Norma di prima applicazione)

1. In sede di prima applicazione della presente legge i Consigli di amministrazione delle ATER adottano gli Statuti entro novanta giorni dalla entrata in vigore della medesima e approvano la dotazione organica del personale entro sei mesi dall'approvazione dello Statuto da parte della Giunta regionale. nMAI7/rc-mt-2001



REGIONE DELL'UMBRIA
GIUNTA REGIONALE
Presidente della Giunta regionale

Comitato Legislativo



Prot.n.

Perugia, 18.12.85

Al Direttore alle politiche territoriali
Ing. Luciano Tortoioi

SEDE

OGGETTO: Istituzione delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale – ATER.

Si trasmette il DDL in oggetto, sul quale il Comitato Legislativo ha espresso, nella seduta del 18 dicembre c.a., parere favorevole nel testo allegato, come concordato con i rappresentanti di Codesta Direzione, Ing. Giuliana Mancini e Dr. Maria Grazia Mainiero.

Cordiali saluti.

Avv. Marco Rufini

Allegato: come nel testo

ausl prova